

BOARD - Zeitschriften Archiv > 2020 > BOARD 6/2020 > Öffentliche Unternehmen > Die neuen Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

Zeitschrift:	BOARD
Autoren:	Stefan Ramge/Christian Zwirner
Beitragstyp:	Beitrag
Ausgabe:	6/2020

Die neuen Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

Stefan Ramge



Ministerialdirektor im BMF Stefan Ramge

Christian Zwirner



WP/StB Prof. Dr. Christian Zwirner

Im Gespräch mit Herrn Ministerialdirektor im BMF Stefan Ramge. Herr Ministerialdirektor Stefan Ramge ist seit Mitte 2018 Leiter der Abteilung VIII im BMF und damit für Beteiligungen, Bundesimmobilien und Privatisierungen zuständig. Die Vermögensabteilung hat unter seiner Leitung unter anderem die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes erstellt, die mit Beschluss des Bundeskabinetts am 16. September 2020 in Kraft getreten sind. Zu diesen Grundsätzen gehören der Public Corporate Governance Kodex (PCGK) des Bundes und die dazugehörigen Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung. In den neuen Grundsätzen wird die Vorbildrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung sowie die damit verbundene Verantwortung der Unternehmensorgane und der Beteiligungsführung herausgestellt. Weiterhin wurden die Grundsätze, insbesondere der PCGK, nicht nur an die seit 2009 geänderte Rechtslage, sondern auch deutlicher als bisher an der im Beteiligungsportfolio des Bundes vorherrschenden Rechtsform der GmbH ausgerichtet. Dennoch wurden die Grundsätze damit nicht allein auf den Anwendungsbereich der Rechtsform der GmbH beschränkt. So sind Unternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft ebenso erfasst, wie Unternehmen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts oder einer Stiftung. Die inhaltlich nachgeschärften Grundsätze lösen die bisher geltenden Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung und damit auch den bisherigen PCGK aus dem Jahre 2009 ab. Das Gespräch mit Herrn Ministerialdirektor Stefan Ramge für die BOARD führt Herr WP/StB Prof. Dr. Christian Zwirner.

BOARD:

Was waren Ihre Überlegungen, die Grundsätze, allen voran den PCGK des Bundes, nach elf Jahren grundlegend zu überarbeiten?

Stefan Ramge:

Die erstmalige Einführung der Grundsätze vor gut elf Jahren war ein sehr wichtiger Schritt, der die Debatte darüber, wie öffentliche Unternehmen geführt werden sollen, stark vorangebracht hat. Jedoch gab es in der Zwischenzeit einigen Modernisierungsbedarf, der sowohl den Inhalt als auch die Form betraf. So haben wir nun in unseren Grundsätzen sehr viel klarer die Vorbildrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung sowie die damit verbundene Verantwortung der Unternehmensorgane und der Beteiligungsführung herausgestellt. Kernelement unserer Überlegungen ist dabei die Implementierung einer aktiven Beteiligungsführung, die wesentlich stärker als bisher auf das wichtige Bundesinteresse fokussiert ist. Zudem wurde eine Anpassung der Grundsätze an gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen, die in den letzten elf Jahren erfolgt sind, erforderlich. Die Spannweite der Themen reicht von der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen, einer stärkeren Diversität bei der Besetzung von Aufsichtsgremien, sie umfasst die immer wichtiger werdende Thematik der Nachhaltigkeit und geht hin bis zur Verankerung dessen, was unter dem Stichwort „gute Arbeit“ zusammengefasst werden kann – nämlich eine Stärkung der Beteiligungsrechte, aber auch andere Fragen der Wertschätzung der Beschäftigten. Die Anpassung beinhaltet selbstverständlich auch gesetzlich bedingte Initiativen, wie z.B. die Umsetzung von ARUG II.

BOARD:

Gegenüber der bisherigen Regelung wird nun bereits in der Überschrift der neuen Grundsätze deutlich, dass Sie eine aktive Beteiligungsführung im Bereich des Bundes implementieren. Damit sollen die Beteiligungen künftig nicht nur verwaltet, sondern vor allem auch aktiv geführt werden. Was war der Leitgedanke hinter diesem Ansatz?

Stefan Ramge:

Es mag ein wenig pathetisch klingen, aber die über 100 Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist – denken Sie an die Deutsche Bahn AG oder die Bundesdruckerei GmbH – bestimmen das Leben von Millionen Menschen. Sie betreffen sowohl die Menschen, die in diesen Unternehmen beschäftigt sind als auch die

Bürgerinnen und Bürger, die deren Dienstleistungen nutzen oder zu Recht auf deren funktionierende Infrastrukturen vertrauen. Hieraus entsteht eine besondere Verantwortung für die Art und Weise, wie die Beteiligungsführung des Bundes wahrgenommen wird.

BOARD:

Welche konkreten Ziele verfolgen Sie damit?

Stefan Ramge:

Die Beteiligungsführung soll künftig einen stärkeren Fokus auf das wichtige Bundesinteresse und dessen möglichst wirtschaftliche Umsetzung legen. Hierfür soll sie einerseits regelmäßig überprüfen, ob das wichtige Bundesinteresse an dem Unternehmen noch besteht und dieses, wo notwendig, ggf. anpassen. Dazu gehört auch, dass die Beteiligungsführung im Fall des Wegfalls des Bundesinteresses eine Strategie zu entwickeln hat, wie mit der Beteiligung umzugehen ist. Das kann bis zur Veräußerung oder Liquidation des Unternehmens, aber auch bis hin zur Übertragung neuer Aufgaben an das Unternehmen und damit der Änderung des Unternehmensgegenstandes reichen. Die Aufgabe der Beteiligungsführung besteht darin, das wichtige Bundesinteresse in möglichst operationalisierbare, klar und eindeutig formulierte (Wirkungs-)Ziele für das Unternehmen zu konkretisieren und darauf zu achten, dass die Unternehmensstrategie auch tatsächlich auf das wichtige Bundesinteresse ausgerichtet ist. Last but not least hält eine aktive Beteiligungsführung den Kontakt zu allen Stakeholdern des Unternehmens. Das heißt, sie muss einfach mehr raus aus ihrem „Schneckenhaus“ und somit für alle relevanten Stakeholder des Unternehmens wesentlich sichtbarer werden.

BOARD:

Eine aktive Beteiligungsführung steuert und kontrolliert das Unternehmen insbesondere über den Aufsichtsrat.

Wie wird dieses Ziel künftig vor allem im neuen PCGK umgesetzt?

Stefan Ramge:

Wenn wir im Vorfeld der Unternehmensgründung festgestellt haben, dass die künftige Aufgabenerfüllung für den Bund durch ein Unternehmen in Privatrechtsform, an dem der Bund beteiligt ist, wirtschaftlicher und besser erledigt werden kann als bspw. durch eine Behörde, dann muss dieses Unternehmen nach seiner Gründung auch wie ein Unternehmen behandelt werden und nicht wie eine Behörde bzw. wie eine dem Ministerium nachgeordnete Dienststelle. Die Beteiligungsführung respektiert die Verantwortung der Unternehmensleitung und nutzt bei einer GmbH das Instrument der Gesellschafterweisung nur in begründeten Ausnahmefällen. Der angemessene Einfluss des Bundes auf das Unternehmen soll nach dem neuen PCGK vorrangig durch das Überwachungsorgan, i.d.R. durch den Aufsichtsrat, wahrgenommen werden und zwar mit all den Instrumenten, die wir von nicht-öffentlichen Unternehmen auch kennen. So sieht es im Übrigen bereits die Bundeshaushaltsordnung in § 65 BHO vor. Konkret heißt das, dass die Geschäftsführung die operative Verantwortung für das Unternehmen hat und hierbei vom Aufsichtsrat kontrolliert wird. Die Beteiligungsführung hat die Aufsichtsratsmitglieder des Bundes aktiv bei der Vorbereitung der Sitzungen des Aufsichtsrats zu unterstützen. Ziel ist dabei immer, dass die Bundesvertreter im Aufsichtsrat bei der Wahrnehmung ihres Mandates die besonderen Interessen des Bundes berücksichtigen. Hierzu gehört auch die wirtschaftliche Umsetzung des wichtigen Bundesinteresses.

BOARD:

Wie Sie darlegten ist Dreh- und Angelpunkt für eine aktive Beteiligungsführung das wichtige (fachpolitische) Bundesinteresse. Was ist Hintergrund der stärkeren Fokussierung hierauf?

Stefan Ramge:

Ohne das fachliche Bundesinteresse würde es das Unternehmen oder die Bundesbeteiligung am Unternehmen gar nicht geben. Die Frage des wichtigen Bundesinteresses und seiner wirtschaftlichen Erbringung wurde und wird zu Beginn einer Beteiligung an dem Unternehmen sehr intensiv geprüft. Wir haben in einigen Fällen feststellen müssen, dass dieses Thema nach Eingehen der Beteiligung schlicht „zu den Akten“ gelegt wurde, das heißt: gar nicht mehr überprüft wurde. Dabei ist das Bundesinteresse regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Auch die Frage der wirtschaftlichen Erbringung muss dauerhaft zum Beispiel mit Hilfe von Erfolgskontrollen überprüft werden. Letztendlich ist das möglichst konkret beschriebene Bundesinteresse und seine wirtschaftliche Umsetzung der zentrale „Kompass“ für die Beteiligungsführung und ihr Handeln.

BOARD:

Wie sollte eine aktive Beteiligungsführung künftig mit dem Wert der Beteiligung, also dem Vermögen, umgehen?

Stefan Ramge:

Der Wert der Beteiligung und dessen Erhalt sind selbstverständlich immer zu beachten. Aber Achtung: Wir gründen Unternehmen nicht, weil wir möglichst viel Geld mit ihnen verdienen wollen. Das ist ein zentraler Unterschied zu der überwiegenden Mehrheit der Unternehmensgründungen in der Privatwirtschaft. Um es an einem konkreten Beispiel zu illustrieren: Wir haben das Unternehmen „Partnerschaft Deutschland (PD) – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ nicht deshalb gegründet, um mit Beratungsprojekten möglichst viel Geld zu verdienen, sondern um Antworten auf aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung zu bekommen.

BOARD:

Welche Herausforderungen kommen auf das Beteiligungsmanagement in den einzelnen Bundesressorts im Rahmen der Umsetzung einer aktiven Beteiligungsführung – und damit der Umsetzung der neuen Grundsätze – zu?

Stefan Ramge:

Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesregierung vor einigen Jahren kritisiert, dass wir uns zu wenig um unsere Beteiligungen kümmern würden. Auch die Ressortabstimmung zu den neuen Grundsätzen hat gezeigt, dass die Ressorts bislang ein mitunter sehr differenziertes Bild davon hatten, was unter einer guten Beteiligungsführung zu verstehen ist. Mit den neuen Grundsätzen geben wir nun eine Richtschnur vor, wie sich die einzelnen Organe des Beteiligungsunternehmens und die Beteiligungsführung bei einem Unternehmen verhalten sollten. Das heißt, unsere neuen Grundsätze zielen insbesondere darauf ab, die einzelnen Rollen – die Gesellschafterrolle der Beteiligungsführung, die Verantwortung für das operative Geschäft durch die Geschäftsführung und die Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats – gezielt zu schärfen und vor allem zu stärken.

BOARD:

Waren die Bundesressorts bei der umfassenden Neuregelung beteiligt?

Stefan Ramge:

Die Ressorts waren an der umfassenden Neuregelung beteiligt. Aufgrund der Corona-Pandemie konnte jedoch keine klassische gemeinsame Ressortbesprechung im Rahmen der Ressortabstimmung durchgeführt werden. Deshalb fanden mit jedem Ressort Einzelgespräche per Telefon- oder Videokonferenz statt, was wesentlich zeitintensiver war. In diesen Einzelgesprächen konnte jedoch besser auf die Besonderheiten, die in den jeweiligen Ressorts herrschen, individuell durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Grundsatzreferat meiner Abteilung eingegangen werden. Diese neue Vorgehensweise hat ganz erheblich zu dem besseren

Verständnis der Grundsätze in den einzelnen Ressorts beigetragen und zu einem intensiveren Austausch geführt.

BOARD:

Die neuen Grundsätze adressieren viel stärker als bisher die Vorbildrolle und Verantwortung der Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Welche Regelungsbereiche im PCGK würden Sie hierbei besonders erwähnen?

Stefan Ramge:

Die Grundsätze enthalten ein ausdrückliches Statement für die unternehmerische Mitbestimmung. So sollen die Anteilseignerversammlungen beispielsweise Maßnahmen unterlassen, mit denen die Mitbestimmung eingeschränkt wird oder beim Überschreiten der gesetzlichen Schwellenwerte die entsprechenden Aufsichtsgremien nicht gebildet werden. Arbeitnehmervertreter sollen auch – entsprechend dem Kräfteverhältnis im Gesamtgremium – in den Ausschüssen vertreten sein. Auch unterhalb der gesetzlichen Schwellenwerte können Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat vertreten sein.

In Bezug auf die Gleichstellung wird nicht nur die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen durch dynamische Verweise auf die gesetzlichen Regelungen betont. Wir fordern ausdrücklich anhand der Grundsätze dazu auf, für eine gleichstellungsfördernde Unternehmenskultur zu sorgen.

Darüber hinaus widmet sich das Kapitel 5.5 im neuen PCGK Bund der Thematik der nachhaltigen Unternehmensführung. Weiterhin fordert der Bund anhand der neuen Grundsätze zu gleicher, gesetzlicher und tarifvertraglicher Entlohnung auf und erteilt der aggressiven Steuervermeidung durch die Unternehmen mit Bundesbeteiligung eine Absage.

Vieles davon mag selbstverständlich klingen – so verzichtet bspw. der DCGK auf derartige Aussagen. Uns waren sie wichtig, denn sie illustrieren das, was wir mit Vorbildrolle durch die Bundesunternehmen und deren Organe meinen.

BOARD:

Die Grundsätze setzen, wie Sie gerade erwähnten, bei den sozialen Themen Gleichstellung, gute Arbeit und Mitbestimmung ein klares Statement. Warum sind diese Punkte aus Ihrer Sicht für eine gute Corporate Governance so wichtig?

Stefan Ramge:

Unternehmen, in denen die Mitbestimmung funktioniert, die nachhaltig geführt werden und bei denen die Leitungsebenen nicht homogen, sondern divers zusammengesetzt sind, kommen besser durch schwierige Zeiten. Dies zeigt auch ein Blick in die Privatwirtschaft.

BOARD:

Die Vergütung der Geschäftsführung von Bundesgesellschaften wird in der Öffentlichkeit nach wie vor mit hohem Interesse verfolgt. Hat es hierzu Neuerungen im PCGK gegeben?

Stefan Ramge:

Uns war bei der Neuausrichtung des PCGK wichtig, dass die Vergütung transparent, nachvollziehbar und begründbar festgelegt wird. Insofern kann ich Ihre Frage daher mit einem eindeutigen Ja beantworten. Das für die Bestellung der Geschäftsführung zuständige Unternehmensorgan soll zunächst für jede Position in der Geschäftsführung die Kriterien entsprechend des im PCGK vorgegebenen Prüfschemas abstrakt festlegen. Die individuelle Vergütung der Geschäftsführung ist dann entlang dieser Kriterien zu vereinbaren. Für den Fall,

dass eine variable Vergütung vorgesehen ist, enthält der Kodex Vorgaben zu den Komponenten der variablen Vergütung und Aussagen, was bei deren Ausgestaltung beachtet werden soll. Im Fokus soll dabei einerseits die wirtschaftliche Verfolgung des Bundesinteresses stehen als auch andererseits die persönliche Leistung des Geschäftsführers. Darüber hinaus geben wir Hilfestellung zur Messbarkeit der Geschäftsführervergütung.

BOARD:

Das Thema Nachhaltigkeit ist in aller Munde. Seit einigen Jahren wird hierüber auch in den jährlich erscheinenden Beteiligungsberichten des Bundes, die vom BMF herausgegeben werden, berichtet. Ist diese Thematik nun auch in die Grundsätze eingeflossen?

Stefan Ramge:

Wir möchten die Fokussierung auf die Thematik Nachhaltigkeit in unseren Grundsätzen weiter vorantreiben und damit stärken. Daher streben wir eine nach der Unternehmensgröße gestufte Nachhaltigkeitsberichterstattung unter Nutzung des Deutschen Nachhaltigkeitskodex einschließlich der Berichtspflichten, die sich aus der Einhaltung der Menschenrechte ergeben, an. Die aus bilanzrechtlicher Sicht großen Unternehmen mit Beteiligung des Bundes sollen hierfür eine nichtfinanzielle Erklärung im Sinne der §§ 289b ff. HGB abgeben. Für Konzerngesellschaften sind die §§ 315b f. HGB im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsberichterstattung zu beachten.

BOARD:

Bisher stand der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK) Pate für den PCGK Bund. Waren der DCGK oder andere Kodizes Grundlage für den neu konzipierten PCGK und worin liegen im Wesentlichen die Unterschiede?

Stefan Ramge:

Mit dem neuen PCGK Bund haben wir uns vom großen Bruder oder der großen Schwester, dem DCGK, etwas emanzipiert. Schon der Anwendungsbereich des PCGK Bund ist ein anderer: Während der DCGK auf börsennotierte Gesellschaften abzielt, ist die Anwendungsbandbreite beim PCGK sehr viel breiter aufgefächert – sie reicht bspw. von privatrechtlich organisierten Kapitalgesellschaften bis hin zu Vereinen, Stiftungen und juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Der PCGK Bund adressiert stark die Vorbildrolle der öffentlichen Hand sowie soziale Themen, zu denen insbesondere die Mitbestimmung, die Gleichstellung und die bereits eingangs erwähnten guten Arbeitsbedingungen gehören. Zu diesen Themen finden Sie im DCGK aufgrund seiner Ausrichtung kaum Aussagen.

BOARD:

Werden sich die Bundesländer im Rahmen der Anpassungen ihrer Kodizes erneut am PCGK des Bundes orientieren? Gibt es hierzu erste Gespräche?

Stefan Ramge:

Wir erheben nicht den Anspruch, mit unserem Kodex ein festes Muster für andere Gebietskörperschaften geschaffen zu haben, bei denen ggf. ganz andere Rahmenbedingungen vorzufinden sind. Entsprechende Debatten, wie sie von einzelnen Wissenschaftlern seit einigen Jahren geführt werden, führen meines Erachtens nicht weiter. Wichtig ist, dass sich jedes Bundesland oder jede Stadt mit dem auseinandersetzt, was unter den örtlich vorgefundenen Bedingungen eine gute Unternehmensführung und -steuerung auszeichnet. Natürlich ist es dabei hilfreich, über „den eigenen Tellerrand“ zu schauen und zu vergleichen, wie andere mit der Thematik umgegangen sind. Wir freuen uns immer über Gespräche, würden aber nicht mit der Einstellung auftreten: hier ist unser Muster-Kodex, den müssen Bundesländer und Kommunen jetzt 1:1 übernehmen. Wir haben aber in der Tat erste Gesprächsanfragen und freuen uns auf den Austausch.

BOARD:

Die Grundsätze wurden nun erstmals seit ihrer Einführung in 2009 neu gefasst. In welchen Abständen planen Sie eine Anpassung der Grundsätze an sich ändernde Gesetzeslagen? Werden wir künftig ähnlich wie beim DCGK mit einer kürzeren Änderungsfrist rechnen müssen?

Stefan Ramge:

Eine kürzere Änderungsfrist kann ich nicht ausschließen. Zunächst geht das Grundsatzreferat meiner Abteilung daran, mit diversen Anlagen und Handreichungen zu den Grundsätzen den Beteiligungsführern in den Ressorts einen „Werkzeugkasten“ zur Verfügung zu stellen, wie die Regelungen des Kodex und der Richtlinien praxisnah umgesetzt werden können.

BOARD:

Die BOARD hat sich seit ihrer Gründung im Jahre 2011 zum Sprachrohr für Aufsichtsräte entwickelt, die Rubrik öffentliche Unternehmen dabei zum speziellen Sprachrohr für Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen. Welchen Tipp würden Sie den Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen für das Jahr 2021 mit auf den Weg geben?

Stefan Ramge:

Ich möchte nicht nur unseren Aufsichtsräten, sondern insbesondere auch unseren Beteiligungsführern für das kommende Jahr mit auf den Weg geben, Beteiligungen nicht (nur) zu verwalten, sondern vor allem aktiv zu werden und sich dabei der Instrumentarien zu bedienen, die auch Unternehmen ohne Beteiligung der öffentlichen Hand haben und die sie gerade von den Instrumentarien der Verwaltungseinrichtungen unterscheiden. Ferner ist eine vertrauensvolle und vernetzte Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten von öffentlichen Unternehmen unabdingbar, um aktuell zum Beispiel gemeinsam die anspruchsvollen Herausforderungen mit Blick auf die COVID-19-Pandemie zu meistern.

BOARD:

Vielen Dank für Ihre sehr ausführlichen Darstellungen und offenen Worte.