

Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

[Zurück zur Teilliste Bundesministerium der Finanzen](#)

Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver
Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

Teil I Public Corporate Governance Kodex des Bundes Teil II Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung

Stand: 16. September 2020

Die Bundesregierung hat am 16. September 2020 die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes 2020 beschlossen (Bekanntmachung vom 16. September 2020 sowie im GMBI 2021, S. 130 ff.).

Diese lösen die Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes vom 1. Juli 2009 (GMBI 2011, S. 409 ff.) ab.

Anlagen 1 - 11 der Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung

Stand: 16. August 2021

Die Staatssekretärsrunde hat am 16. August 2021 die Neufassung der Musterdokumentation (Anlagen 1 - 7 sowie Anlage 11) verabschiedet (Bekanntmachung vom 17. August 2021). Die Anlagen 8 – 10 werden jährlich veröffentlicht.

Inhaltsübersicht

Präambel

Teil I Public Corporate Governance Kodex des Bundes

- 1 Struktur des Public Corporate Governance Kodex des Bundes**
- 2 Anwendungsbereich**
 - 2.1 Begriffsbestimmungen
 - 2.2 Unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen des Bundes an Unternehmen in Rechtsformen des privaten Rechts
 - 2.3 Anregung der Anwendung auf weitere Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung
 - 2.4 Anwendung in Konzernstrukturen bzw. bei mittelbaren Beteiligungen
 - 2.5 Beteiligungen mit dem Zweck der Anlage finanzieller Mittel oder der Bereitstellung von Förderfinanzierungen
- 3 Anteilseigner und Anteilseignerversammlung**
 - 3.1 Aufgaben und Zuständigkeiten der Anteilseignerversammlung
 - 3.2 Vorbereitung und Durchführung der Anteilseignerversammlung
 - 3.3 Ausübung der Anteilseignerrechte
- 4 Zusammenwirken von Geschäftsführung und Überwachungsorgan**
 - 4.1 Grundsätze

- 4.2 Vertraulichkeit
- 4.3 Verantwortlichkeit
- 4.4 Kreditgewährung

5 Geschäftsführung

- 5.1 Aufgaben und Zuständigkeiten
- 5.2 Zusammensetzung
- 5.3 Vergütung
- 5.4 Interessenkonflikte
- 5.5 Nachhaltige Unternehmensführung

6 Überwachungsorgan

- 6.1 Aufgaben und Zuständigkeiten
- 6.2 Zusammensetzung
- 6.3 Vergütung
- 6.4 Interessenkonflikte
- 6.5 Sitzungen des Überwachungsorgans

7 Transparenz

- 7.1 Entsprechenserklärung und Corporate Governance Bericht
- 7.2 Angaben zur Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung und des Überwachungsorgans
- 7.3 Veröffentlichungen

8 Rechnungslegung und Abschlussprüfung

- 8.1 Rechnungslegung
- 8.2 Abschlussprüfung

Teil II Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung

1 Vorbemerkungen und Begriffsbestimmungen

2 Eingehen und Veränderung von Beteiligungen des Bundes an Unternehmen

- 2.1 Voraussetzungen für eine Beteiligung des Bundes an Unternehmen
 - 2.1.1 Unmittelbare Beteiligung
 - Wichtiges Interesse des Bundes
 - Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung
 - Angemessener Einfluss des Bundes
 - Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses
 - 2.1.2 Mittelbare Beteiligung
- 2.2 Einwilligungsverfahren nach § 65 BHO
 - 2.2.1 Verfahren bei unmittelbaren Beteiligungen
 - Einwilligungsbedürftige Geschäfte
 - Veräußerung von Anteilen
 - Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften an bestimmten Anteilsveräußerungen
 - Antragstellung
 - Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Bundes
 - Unterrichtung des Bundesrechnungshofs
 - 2.2.2 Verfahren bei mittelbaren Beteiligungen
- 2.3 Anforderungen an die Ausgestaltung der Gesellschaft
 - 2.3.1 Nutzung der Musterdokumentation
 - 2.3.2 Unternehmensgegenstand
 - 2.3.3 Einrichtung eines Überwachungsorgans
 - 2.3.4 Festlegung von Zustimmungsvorbehalten zugunsten des Überwachungsorgans
 - 2.3.5 Verankerung des Public Corporate Governance Kodex des Bundes
 - 2.3.6 Vier-Augen-Prinzip in der Geschäftsführung
 - 2.3.7 Sonstige Anforderungen
- 2.4 Aktien- und kapitalmarktrechtliche Meldepflichten
 - 2.4.1 Aktienrechtliche Meldepflichten
 - 2.4.2 Kapitalmarktrechtliche Mitteilungs- und Informationspflichten

3 Das Führen der Beteiligung

- 3.1 Aktive Beteiligungsführung
- 3.2 Konkretisierung und regelmäßige Überprüfung des wichtigen Bundesinteresses
- 3.3 Wahrnehmung des Einflusses des Bundes über das Überwachungsorgan
 - 3.3.1 Besetzung von Mandaten in Überwachungsorganen durch den Bund
 - 3.3.2 Pflichten der auf Vorschlag des Bundes gewählten oder entsandten Mitglieder in Überwachungsorganen
 - 3.3.3 Beschäftigte des Bundes in Überwachungsorganen
- 3.4 Wahrnehmung der Rechte des Bundes in der Anteilseignerversammlung
- 3.5 Rolle der Beteiligungsführung bei der Bestellung der Mitglieder der Geschäftsführung und der Festlegung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung
- 3.6 Erfolgskontrolle
- 3.7 Sonstige Aufgaben des beteiligungsführenden Bundesministeriums
- 3.8 Besonderheiten bei Beteiligungen mit dem Zweck der Anlage finanzieller Mittel oder der Bereitstellung von Förderfinanzierungen

4 Prüfung und Berichterstattung

- 4.1 Unternehmen in Rechtsformen des privaten Rechts
 - 4.1.1 Erfasste Beteiligungen
 - 4.1.2 Prüfungsumfang im Rahmen der nach § 53 HGrG erweiterten Abschlussprüfung
 - 4.1.3 Verantwortlichkeit
 - 4.1.4 Prüfungsunterlagen
- 4.2 Unternehmen in Rechtsformen des öffentlichen Rechts

5 Berufung von Personen in Überwachungsorgane und Geschäftsführungen von Unternehmen mit Bundesbeteiligung sowie sonstigen Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund

- 5.1 Berufung in das Überwachungsorgan oder ein ähnliches Gremium
 - 5.1.1 Zusammensetzung des Überwachungsorgans bzw. des ähnlichen Gremiums
 - 5.1.2 Vermeidung von Interessenkonflikten
 - 5.1.3 Erforderliche Vereinbarungen mit der zu berufenden Person
 - 5.1.4 Mitteilung an das Bundeskabinett und Dokumentation
- 5.2 Berufung in die Geschäftsführung
 - 5.2.1 Zusammensetzung der Geschäftsführung
 - 5.2.2 Mitteilung an das Bundeskabinett und Dokumentation

Anlage 1: Muster eines Gesellschaftsvertrags für Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Anlage 2: Muster einer Geschäftsordnung für Aufsichtsräte von Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Anlage 3: Muster einer Geschäftsordnung für die Geschäftsführung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Anlage 4: Formulierungshilfe Anstellungsvertrag für Mitglieder der Geschäftsführung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Anlage 5: Muster einer Vereinbarung zwischen dem beteiligungsführenden Bundesministerium und einem Mitglied des Überwachungsorgans, das nicht dem öffentlichen Dienst angehört

Anlage 6: Muster einer Vereinbarung zwischen dem beteiligungsführenden Bundesministerium und einem Mitglied des Überwachungsorgans, das dem öffentlichen Dienst angehört

Anlage 7: Muster einer Vereinbarung zwischen dem mandatsvorbereitenden Bundesministerium und einem Mitglied des Überwachungsorgans

Anlage 8: Unmittelbare Bundesbeteiligungen mit Anteilsbesitz des Bundes von mindestens 25 Prozent

Anlage 9: Mittelbare Bundesbeteiligungen mit einem Jahresumsatz von mindestens 500 Mio. Euro

Anlage 10: Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund

Anlage 11: Hinweise zum Datenschutz nach Art. 13 EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)

Präambel

Die Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, bestimmen das Leben von Millionen Menschen. Die Bürgerinnen und Bürger nutzen die angebotenen Dienstleistungen der Unternehmen und vertrauen auf das Funktionieren der von den Unternehmen bereitgestellten Infrastruktur und die von einigen Unternehmen mit Bundesbeteiligung unterstützte Bereitstellung öffentlicher Güter, wie z.B. Sicherheit, durch den Staat. Für zahlreiche Menschen sind die Unternehmen mit Bundesbeteiligung auch Arbeitgeber. Daneben unterhalten verschiedene privatwirtschaftliche Unternehmen Geschäftsbeziehungen zu Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Die Bundesunternehmen, ihre Organe und die Beteiligungsführung stehen damit im besonderen Fokus der Öffentlichkeit.

Hieraus entsteht eine Verantwortung und Vorbildrolle sowohl der Unternehmen und ihrer Organe als auch der Beteiligungsführung für die Wahrnehmung ihrer jeweiligen Funktion im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung und den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft.

Dies soll sich auch in der Corporate Governance der Unternehmen mit Bundesbeteiligung und der Art und Weise, wie der Bund seine Beteiligungen führt, widerspiegeln. Die Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (im Folgenden die „Grundsätze“) bilden dafür neben den gesetzlichen Vorschriften, vor allem des Gesellschafts- und des Haushaltsrechts, den Rahmen.

Die Grundsätze sollen dazu beitragen,

- einen kontinuierlichen Prozess zur Verbesserung der Unternehmens- und der Beteiligungsführung der Unternehmen mit Bundesbeteiligung zu gewährleisten,
- die Transparenz der Unternehmen mit Bundesbeteiligung zu erhöhen und damit auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungen aus Verwaltung und Politik zu stärken, und
- Standards für das Zusammenwirken von Gesellschafter(n), Überwachungsorgan und Geschäftsführung sowie für die Wahrnehmung der Beteiligungsführung durch die damit befassten Stellen der Bundesverwaltung festzulegen.

Beteiligungen des Bundes an Unternehmen finden ihre Grundlage und Legitimation in der Erfüllung spezifischer Aufgaben des Bundes, d.h., in dem öffentlichen Auftrag, der zugleich das wichtige Bundesinteresse begründet. Dieses von der Bundeshaushaltsordnung geforderte besondere fachpolitische Bundesinteresse spiegelt sich im Unternehmensgegenstand und Gesellschaftszweck – beziehungsweise bei anderen Rechtsformen in der entsprechenden Zwecksetzung des Unternehmensträgers – wider. Es ist Handlungsleitlinie für die Mitglieder der Geschäftsführung und des Überwachungsorgans und soll auf wirtschaftliche Art und Weise erfüllt werden.

Da sich der Bund privatrechtlicher Organisationsformen für seine Unternehmen nur dann bedienen darf, wenn er dadurch seine Aufgaben besser und wirtschaftlicher erfüllen kann, ist regelmäßig zu überprüfen, ob der mit der Beteiligung an dem Unternehmen verfolgte Zweck überhaupt und auch auf wirtschaftliche Art und Weise erreicht wird. Dazu muss die Beteiligungsführung das mit der Beteiligung verfolgte fachpolitische Bundesinteresse genau festlegen, regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen. Sie muss zudem regelmäßig den Erfolg der Beteiligung kontrollieren und sowohl ihre Rechte als Anteilseigner aktiv wahrnehmen als auch darauf hinwirken, dass die auf Veranlassung des Bundes in das Überwachungsorgan gewählten oder entsendeten Personen sich aktiv in die Arbeit des Überwachungsorgans einbringen. Hierzu enthalten die Grundsätze Leitlinien.

Die Unternehmen mit Beteiligung des Bundes werden in der Regel als Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) geführt. Neben der Anteilseignerversammlung ist für den Bund das Überwachungsorgan das zentrale Unternehmensorgan, über das der Bund bei den Unternehmen, an denen er beteiligt ist, maßgeblich Einfluss ausübt. Die Bundeshaushaltsordnung fordert, dass sich der Bund dort angemessenen Einfluss sichert und diesen zur Wahrnehmung der Interessen des Bundes auch ausübt. Daher soll ein solches Organ zur Überwachung und Kontrolle der Geschäftsführung (z. B. ein Aufsichtsrat), soweit nicht ohnehin gesetzlich vorgeschrieben, im Gesellschaftsvertrag verbindlich festgeschrieben werden.

Die Vorbildrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung verpflichtet nicht nur zu gesetzeskonformem, sondern auch zu ethisch fundiertem, verantwortlichem Verhalten (Leitbild des „Ehrbaren Kaufmanns“). Hierzu gehört das stete Bewusstsein für die mit dem anvertrauten öffentlichen Vermögen verbundene Verantwortung. Diese Verantwortung verpflichtet auch zu einem sparsamen und nachhaltigen Einsatz der Unternehmensressourcen, der sich auch im Vergütungsgefüge des Unternehmens auf allen Ebenen widerspiegeln muss. Im Fokus der Öffentlichkeit stehen dabei insbesondere die Angemessenheit und Transparenz der Vergütung der Geschäftsführung. Der daraus resultierenden Verantwortung müssen die Unternehmen und ihre Organe Rechnung tragen.

Die Vorbildfunktion der Unternehmen mit Bundesbeteiligung soll sich auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber widerspiegeln. Dazu gehört die Einbindung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Entscheidungsprozesse im Unternehmen im Wege der Mitbestimmung.

Zu einer guten Corporate Governance des Unternehmens gehört auch eine qualifizierte und diverse Besetzung von Führungspositionen und Aufsichtsgremien. Diversität umfasst nicht nur den Gleichstellungsgedanken im Sinne einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen, sondern auch eine gleichstellungsfördernde Kultur im Unternehmen mit gleichen Zugangs- und Entwicklungschancen ohne Ansehung der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität.

Von zunehmender Bedeutung ist auch, dass die Unternehmen nachhaltig im Sinne der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Sustainable Development Goals (SDG) agieren.

Die Ausgestaltung der Grundsätze ist vornehmlich an Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform, insbesondere an der Rechtsform der GmbH, orientiert. Die Grundsätze finden aber auch entsprechend Anwendung auf Unternehmen mit Bundesbeteiligung in anderen Rechtsformen des Privatrechts, z. B. in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Darüber

hinaus gelten sie entsprechend und z. T. mit Einschränkungen auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts und für privatrechtliche Stiftungen, die der Bund errichtet hat oder auf die der Bund aus anderen Gründen Einfluss ausübt, sofern deren Gegenstand ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb ist oder einen solchen überwiegend umfasst.

Für die Bezeichnung der Unternehmensorgane werden möglichst übergreifende Begrifflichkeiten genutzt, um wiederkehrende Aufzählungen verschiedener rechtsformspezifischer Bezeichnungen zu vermeiden. Der Begriff Geschäftsführung bezieht sich dabei jeweils auf das Organ, dem die regelmäßige organschaftliche Vertretung der juristischen Person bzw. Stiftung obliegt.

Den Besonderheiten von Unternehmen, die institutionelle Förderung im Sinne der Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 23 Bundeshaushaltsordnung erhalten, ist bei der Anwendung der Grundsätze Rechnung zu tragen, Ziff. 7.1 Satz 3 des PCGK bleibt unberührt.

Die Grundsätze bestehen aus zwei Teilen:

Der „**Public Corporate Governance Kodex des Bundes**“ (PCGK) ist an die Unternehmen und ihre Organe gerichtet. Er ergänzt die gesetzlichen Bestimmungen zur Leitung und Überwachung von Unternehmen mit Bundesbeteiligung durch zusätzliche Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung. Durch die Verankerung im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung oder bei Unternehmen in Rechtsformen des öffentlichen Rechts in den jeweils maßgeblichen Regularien werden die Empfehlungen des PCGK zu einem Bestandteil des Handlungsrahmens des Unternehmens und seiner Organe.

Die „**Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung**“ (Richtlinien) sind an die mit der Beteiligungsführung bzw. an die mit der Vorbereitung von Mitgliedern von Überwachungsorganen betrauten Stellen des Bundes adressiert. Sie setzen als interne Verwaltungsvorschrift den Handlungsrahmen für die beteiligungsführenden Stellen des Bundes, denen die Aufgabe der fachlichen und wirtschaftlichen Steuerung der Unternehmen mit Beteiligung des Bundes obliegt. Abschnitt 5 der Richtlinien gilt auch für sonstige Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund, bei denen der Bund Einfluss auf die Besetzung von Mandaten in Überwachungsorganen oder ähnlichen Gremien und/oder in der Geschäftsführung hat.

Inhalt und Anwendungsbereich des PCGK und der Richtlinien werden vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Grundsatzangelegenheiten der Beteiligungsführung regelmäßig überprüft und bei Bedarf in engem Austausch mit den anderen Bundesministerien angepasst.

Teil I Public Corporate Governance Kodex des Bundes

1 Struktur des Public Corporate Governance Kodex des Bundes

Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) enthält Empfehlungen und Anregungen sowie Regelungen, die geltendes Recht wiedergeben.

Empfehlungen des PCGK sind durch die Verwendung des Wortes „soll“ gekennzeichnet. Die Empfehlungen wurden entwickelt unter Zugrundelegung der Rechtsverhältnisse bei Kapitalgesellschaften. Sie sind bei Unternehmen in anderer Rechtsform auf die dortigen Struktur- und Organverhältnisse soweit wie möglich zu übertragen. Mit der Berücksichtigung rechtsform- sowie unternehmensspezifischer Bedürfnisse trägt der Kodex zur Flexibilisierung und Selbstregulierung bei. Die Unternehmen können von den Empfehlungen abweichen, wenn sie dies zusammen mit der Begründung für das Abweichen jährlich in ihrem Corporate Governance Bericht offenlegen.

Ferner enthält der PCGK Best Practice in Form von **Anregungen**, von denen ohne Offenlegung abgewichen werden kann; hierfür werden die Formulierungen „sollte“ oder „kann“ verwendet.

Die übrigen, anders formulierten Teile des PCGK betreffen Regelungen, die als geltendes Recht ohnehin von den Unternehmen zu beachten sind, oder beinhalten Begriffsbestimmungen.

2 Anwendungsbereich

2.1 Begriffsbestimmungen

„Unternehmen“ im Sinne des PCGK sind zunächst die Kapital- und Personengesellschaften, unabhängig davon, ob sie einen gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Betrieb führen. Sofern ihr Gegenstand ein gewerblicher oder sonstiger