

BOARD - aktueller Jahrgang > 2022 > BOARD 6/2022 > Öffentliche Unternehmen > Der PCGK des Bundes hat den Praxistest sehr gut bestanden!

<b>Zeitschrift:</b>	BOARD
<b>Autoren:</b>	Stefan Ramge/Christian Zwirner
<b>Beitragstyp:</b>	Beitrag
<b>Ausgabe:</b>	6/2022

## Der PCGK des Bundes hat den Praxistest sehr gut bestanden!

### Stefan Ramge



Ministerialdirektor Stefan Ramge

### Christian Zwirner



WP/StB Prof. Dr. Christian Zwirner

Herr Ministerialdirektor Stefan Ramge ist seit Mitte 2018 Leiter der Vermögensabteilung im Bundesministerium der Finanzen (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 ist. Zu diesen Grundsätzen gehören jeweils die Neufassung des Public Corporate Governance Kodex (PCGK) des Bundes und der dazugehörigen Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien). In den aktuellen Grundsätzen wird unter anderem die Vorbildrolle der Bundesbeteiligungen im Unternehmensbereich sowie die damit verbundene Verantwortung der Unternehmensorgane und der Beteiligungsführung herausgestellt. Zudem wurde der Fokus auf eine aktive Beteiligungsführung und die damit im Zusammenhang stehende Prüfung des wichtigen Bundesinteresses – und somit der Legitimation der Beteiligung des Bundes an dem Unternehmen – gelegt. Weiterhin war die Verbesserung der Governance-Strukturen, insbesondere die Stärkung der Kontrollsysteme, ein Anliegen der Reform. Nach zwei Jahren Praxistest wird zu den Grundsätzen 2020 ein kurzes Resümee gezogen. Das Interview für die BOARD führte Herr WP/StB Prof. Dr. Christian Zwirner.

#### **BOARD:**

*Ich würde gerne zum Einstieg mit Ihnen einen Blick auf das Beteiligungsportfolio des Bundes werfen. Neben den „klassischen“ Bundesbeteiligungen zur Erfüllung spezifischer Aufgaben des Bundes hat sich der Bund in der Coronakrise zur Unternehmensstabilisierung unter anderem an der Deutschen Lufthansa AG beteiligt. Aufgrund der Energiekrise beabsichtigt der Bund zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zum Beispiel eine Beteiligung an Uniper einzugehen. Gibt es Unterschiede zwischen den „klassischen Beteiligungen“ des Bundes, den Beteiligungen, die der Bund während der Coronakrise eingegangen ist und den anstehenden Beteiligungen an Energieunternehmen?*

#### **Stefan Ramge:**

Ja, die Unterschiede gibt es. Die von Ihnen genannten Beteiligungen des Bundes basieren auf unterschiedlichen Grundlagen.

Im „klassischen“ Sinne beteiligt sich der Bund nur dann an einem Unternehmen in privater Rechtsform, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes besteht und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Gemeint ist ein fachpolitisches Interesse, zum Beispiel ein wirtschafts-, verkehrs-, sicherheits-, struktur-, kultur- oder umweltpolitisches Interesse an der Beteiligung. Die genauen Anforderungen an eine solche Beteiligung sind in § 65 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt. Die „klassische“ Beteiligung des Bundes an einem Unternehmen ist damit grundsätzlich langfristig angelegt und dient der Durchführung oder der Unterstützung staatlicher Aufgaben. Zur „klassischen“ Bundesbeteiligung gehört auch, dass deren Legitimation regelmäßig zu prüfen ist.

Die Beteiligungen hingegen, die der Bund während der Coronakrise mit Hilfe des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) eingegangen ist, erfolgten auf spezialgesetzlicher Grundlage – nämlich dem Stabilisierungsfondsgesetz (StFG), das zu Zeiten der Finanzmarktkrise geschaffen und nun um einen neuen Abschnitt ergänzt wurde. Der WSF verfolgte demnach das Ziel, Unternehmen, die aufgrund der Coronakrise in erhebliche Liquiditätsengpässe geraten sind, zu stabilisieren und die Rahmenbedingungen für eine Stärkung ihrer Kapitalbasis zu schaffen. Der WSF fungierte als „Kapitalgeber letzter Instanz“ und kam nur dann zum Einsatz, wenn keine alternativen Finanzierungsmöglichkeiten mehr bestanden. Die Beteiligung des Bundes an einem Unternehmen im Rahmen des WSF war im Gegensatz zur „klassischen“ Beteiligung nicht auf Dauer angelegt. Durch geeignete Instrumente wurden bewusst Ausstiegsanreize für die Unternehmen gesetzt. Damit waren auch die Interessen des Steuerzahlers gewahrt. Beispielsweise wurde die von Ihnen erwähnte Beteiligung des Bundes an der Lufthansa AG bereits im September dieses Jahres beendet.

Grundlage für eine Beteiligung des Staates an einem Energieunternehmen, wie beispielsweise der Uniper, wäre insbesondere das Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung (Energiesicherungsgesetz). Der völkerrechtswidrige russische Angriffskrieg auf die Ukraine und der Lieferstopp durch die Ostseepipeline Nord Stream 1 durch Russland haben die Lage auf den Energiemärkten angespannt. Die Beschaffung von Gas kann am Markt derzeit nur zu extrem hohen Preisen erfolgen. Um die Energieversorgung in Deutschland zu sichern, kann sich der Staat an diesen Versorgungsunternehmen beteiligen, bis sich die Lage an den Energiemärkten wieder stabilisiert hat. Zusätzlich zu den Vorgaben des Energiesicherungsgesetzes sind hier aber auch die Regelungen des § 65 BHO zu beachten. Neben einem wichtigen Bundesinteresse, was in der Versorgungssicherheit besteht, sind dem Bund seinem Kapitalanteil entsprechend Einflussmöglichkeiten einzuräumen, soweit dies wettbewerbsrechtlich möglich ist.

**BOARD:**

*Mit der Neufassung des PCGK Bund vor zwei Jahren war das BMF ein Trendsetter bei der Verankerung ökologischer und sozialer Faktoren in einem Corporate-Governance Kodex. Der DCGK ist dem nun gefolgt. Wie bewerten Sie diesen Ansatz in der praktischen Umsetzung bei den Bundesunternehmen?*

**Stefan Ramge:**

Der aktuelle PCGK des Bundes hat in der Tat als erster deutscher Kodex Nachhaltigkeits- sowie Sozialaspekte berücksichtigt und kann daher vollkommen zu Recht als Trendsetter bezeichnet werden. Die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes enthalten umfassende Regelungen zur nachhaltigen Unternehmensführung und zur Nachhaltigkeitsberichterstattung. Wir haben dem Thema Nachhaltigkeit vor allem mit Blick auf die Vorbildrolle der Bundesunternehmen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Neu aufgenommen wurde daher eine nach der Unternehmensgröße abgestufte Anforderung an die Nachhaltigkeitsberichterstattung. Für die Berichterstattung kann entweder der Deutsche Nachhaltigkeitskodex oder ein vergleichbares Rahmenwerk mit einer menschenrechtlichen Berichtspflicht genutzt werden. Über den Stand der Umsetzung durch die Unternehmen informieren wir im jährlichen Beteiligungsbericht des Bundes. Der Bericht ist über die BMF-Website öffentlich verfügbar.

**BOARD:**

*Die künftige wesentliche Erweiterung der Nachhaltigkeitsberichterstattung, insbesondere durch die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) der EU-KOM, ist mittlerweile nicht nur bei den Abschlussprüfern, sondern auch bei Geschäftsführungen und Aufsichtsräten großer Kapitalgesellschaften angekommen. Inwiefern sind Bundesunternehmen hiervon betroffen?*

**Stefan Ramge:**

Ab 2025 müssen alle großen Unternehmen die umfangreichen Berichterstattungspflichten nach der CSRD beachten. Somit gilt diese auch für die Bundesunternehmen, die große Kapitalgesellschaften sind. Wegen der allgemeinen Verweisung nach § 65 BHO für alle Bundesunternehmen auf die Bilanzregeln nach HGB für große Kapitalgesellschaften wird sich die Nachhaltigkeitsberichterstattung aller Bundesunternehmen an der CSRD anlehnen. Für kleine und mittlere kapitalmarktorientierte Unternehmen sieht die CSRD voraussichtlich ab 2026 die Anwendung inhaltlich abgestufter Regelungen gegenüber den Regelungen für große Unternehmen vor. Abgestufte Regelungen sollen auch für unsere mittleren und kleinen Bundesunternehmen gelten, damit Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen. Viel wichtiger als Reportingpflichten auszuweiten ist es doch, beim Thema Nachhaltigkeit auf allen Ebenen tatsächlich voran zu kommen. Wie ein abgestuftes Berichtssystem für Bundesunternehmen aussehen kann, diskutieren wir gerade auch unter Einbeziehung der Länder, die hier ebenfalls mit ihren Unternehmen betroffen sind.

Darüber hinaus ist derzeit auf Ebene der EU-KOM ein europäisches Lieferkettengesetz, die Corporate Sustainability Due Diligence Directive in Planung, welches einzelne Bundesunternehmen künftig ebenfalls zu beachten haben.

Des Weiteren haben die großen Bundesunternehmen bei ihrer Nachhaltigkeitsberichterstattung auch das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz zu berücksichtigen, sofern sie in dessen Anwendungsbereich fallen.

**BOARD:**

*Die eben genannten gesetzlichen Rahmenbedingungen im Bereich Nachhaltigkeit sind für alle Unternehmen, unabhängig von der Eigentümerstruktur, hoch anspruchsvoll. Was ist aus Ihrer Sicht wichtig, damit diese Anforderungen auch einen Benefit für die Bundesunternehmen darstellen?*

**Stefan Ramge:**

Zunächst einmal ist es wichtig zu betonen, dass Bundesunternehmen beim Thema Nachhaltigkeit mit vorangehen. Wichtig für den Erfolg einer gelebten nachhaltigen Unternehmensführung ist jedoch, dass wir unsere Unternehmen aber auch wie Unternehmen behandeln und nicht wie nachgeordnete Dienststellen. Doppelregime in Form von Nachhaltigkeitsvorgaben für Dienststellen plus die regulatorischen Anforderungen für Unternehmen zum Bereich Corporate Sustainability sind zu vermeiden. Wir erleben leider oft, dass Bundesunternehmen in Maßnahmenprogramme der Bundesverwaltung einbezogen werden sollen bei gleichzeitiger Erfüllung der unternehmensregulatorischen Vorgaben wie der CSRD. Dies würde zu Dopplungen und damit ineffizienten Prozessen führen. Die Geschäftsführung unserer Unternehmen hat durch die Berichtspflichten wirkungsvolle Anreize, um das Ziel einer klimaneutralen Geschäftsverwaltung durch geeignete Maßnahmen zu erreichen. Gemeinsam mit dem Aufsichtsrat ist zu überlegen, wie die vielfältigen Anforderungen einen Benefit für den Geschäftsprozess und das Unternehmen bringen. So ist eine wirkungsvolle Energiesteuerung wichtig, um effizient mit dem knappen Gut Energie umzugehen und die Leistungspreise stabil zu halten.

**BOARD:**

*Der PCGK Bund weist an verschiedenen Stellen auf angemessene Corporate-Governance-Systeme bzw. Kontrollsysteme hin, die auch Eckpfeiler des PCGK Bund sind. Wie sieht die Umsetzung dieser Systeme in der Praxis aus?*

**Stefan Ramge:**

Der PCGK Bund enthält eine Reihe von Aussagen zur Implementierung und Prüfung der Corporate-Governance-Systeme. Im Rahmen der Umsetzung des PCGK standen und stehen vor allem die Beratung und die Schulung der Beteiligungsführungen der Ressorts sowie der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Überwachungsorganen im Vordergrund. Für diese Personengruppen führt meine Abteilung laufend eigens konzipierte Schulungen durch, die neben den Rechten und Pflichten des Überwachungsorgans auch die Bedeutung der Corporate-Governance-Systeme umfassen. Wir haben hier in den letzten beiden Jahren über 1.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer geschult.

Konkret sehen wir derzeit eine Vielzahl von Bundesunternehmen, die bei der Implementierung angemessener und wirksamer Corporate-Governance-Systeme bereits sehr weit vorangeschritten sind. Beispielhaft möchte ich hier die interne Revision herausgreifen. Die Bundesunternehmen verfügen entweder über eine eigene Stabsstelle bzw. Fachabteilung zur internen Revision oder lassen diese extern durch erfahrene Revisoren ausführen.

**BOARD:**

*Der Anwendungsbereich des PCGK Bund hat sich wesentlich erweitert. Welche Erfahrungen haben Sie in den vergangenen zwei Jahren hierbei gemacht?*

**Stefan Ramge:**

Wir haben den PCGK insbesondere auf mittelbare Konzernunternehmen erweitert. Damit sind nunmehr insgesamt über 110 Gesellschaften vom PCGK Bund erfasst. Das Feedback ist durchweg positiv. Allen voran werden die Governance-Strukturen, die der PCGK vorgibt, als Erleichterung und Verbesserung bei der Führung, Überwachung und Steuerung der Gesellschaften empfunden. So werden Prozesse im Unternehmen standardisiert, die den Unternehmen und den Beteiligungsführungen die tägliche Arbeit wesentlich erleichtern. Die stetige Verbesserung der Corporate-Governance-Strukturen ist uns – auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung des PCGK – ein ganz zentrales Anliegen.

Als BMF freuen wir uns, dass sich der Grundsatz „im Zweifel pro PCGK“ bei immer mehr Ressorts steigender Beliebtheit erfreut. Das heißt, der PCGK des Bundes gilt als Leitbild im Hinblick auf die Einhaltung einer guten Corporate Governance dort auch bei den privatrechtlichen Einrichtungen, die kein Unternehmensträger sind. So orientiert sich beispielsweise das Goethe-Institut – ein Verein im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes – an unserem Kodex.

**BOARD:**

*Sie sprechen die Weiterentwicklung des PCGK an. Ist zeitnah ein Update geplant?*

**Stefan Ramge:**

Wir planen aktuell für das kommende Jahr ein erstes Update unseres PCGK. Dabei sollen neben einer erneuten Anpassung an zwischenzeitlich eingetretene rechtliche Entwicklungen vor allem die weitere Konkretisierung der Corporate-Governance-Systeme bzw. der Kontrollsysteme und die dazugehörigen Strukturen im Vordergrund stehen. Darüber hinaus liegt unser Fokus nach wie vor besonders auf der Thematik Nachhaltigkeit. Wir planen die weitere Ausgestaltung der bisherigen Nachhaltigkeitsberichterstattung unserer Bundesunternehmen differenziert nach deren Größe unter anderem im Hinblick auf die Umsetzung der Ziele des Klimaschutzgesetzes, der CSRD und des Lieferkettengesetzes im PCGK. Anpassungen des PCGK wird es auch im Hinblick auf Änderungen durch das Führungspositionengesetz II geben. Wir denken aber auch darüber nach, wie unser Kodex das Innovations- und Digitalisierungsmanagement in den Unternehmen beflügeln kann. Sie sehen, die Themen und Herausforderungen gehen uns nicht aus.

**BOARD:**

*Die Überwachungsorgane und Geschäftsführungen von Bundesunternehmen müssen Entsprechenserklärungen für die Vergangenheit und die Zukunft nach dem PCGK Bund erstellen. Hierbei können auch Abweichungen von den Empfehlungen erklärt werden, sofern diese im Corporate-Governance-Bericht sachlich begründet werden. Wie bewerten Sie die in Teilen der Wissenschaft proklamierte Abweichungskultur als Ausdruck guter Corporate Governance?*

**Stefan Ramge:**

Allein aufgrund des breiten Anwendungskreises des PCGK – in unserem Portfolio finden Sie große, marktorientierte Bundesunternehmen wie beispielsweise die Deutsche Bahn AG oder die Bundesdruckerei Gruppe GmbH bis hin zu Forschungs- und Kultureinrichtungen, wie die Helmholtz-Gesellschaften und die Bayreuther Festspiele – wird es immer wieder Fälle geben, bei denen eine Regelung nicht „passen“ könnte. Dann muss die Abweichung vernünftig und nachvollziehbar begründet werden und ist kein Problem. Aber diejenigen Wissenschaftler, die den Standpunkt vertreten, dass „besonders überzeugende Abweichungsbegründungen“ als Ausdruck verantwortungsvoller Unternehmensführung zu werten seien und daher ausgezeichnet werden sollten, verdrehen etwas, wenn ihnen damit die Abweichung wichtiger ist als die Regel. Das verwundert umso mehr, wenn dies von Personen kommt, die gleichzeitig den Anspruch erheben, ein Regelwerk entwickelt zu haben, das als Musterkodex für alle föderalen Ebenen gleichermaßen gelten soll.

Bundesunternehmen, ihre Organe und die Beteiligungsführungen stehen im besonderen Fokus der Öffentlichkeit. Hieraus entsteht auch eine besondere Verantwortung der Unternehmen einerseits und ihrer

Organe und der Beteiligungsführungen andererseits. Unternehmen, Organe und Beteiligungsführungen sind daher angehalten, im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung und den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zu handeln. Hierfür steht der PCGK Bund. Würden wir Preise für besonders originelle Abweichungen von seinen Empfehlungen ausloben, dann würden wir von Anfang an davon ausgehen, dass Regeln nicht eingehalten werden müssen. Dies ist aus unserer Sicht nicht der richtige Weg. Viel wichtiger ist ein an den Rahmenbedingungen der jeweiligen föderalen Ebene ausgerichteter Kodex.

**BOARD:**

*Welchen Herausforderungen müssen sich Bundesunternehmen gegenwärtig und künftig stellen?*

**Stefan Ramge:**

Bundesunternehmen unterliegen wie Unternehmen der Privatwirtschaft auch den aktuellen Krisen und Herausforderungen. Zu nennen sind hier aus der jüngsten Vergangenheit die Coronakrise und aktuell vor allem die Energiekrise. Damit liegt gegenwärtig unser Bestreben darin, dass die Bundesunternehmen die Energiekrise bestmöglich meistern und für die Zukunft gut aufgestellt sind. Darüber hinaus ringen auch unsere Unternehmen um die besten Köpfe, das heißt, die Bewältigung des Fachkräftemangels ist eine weitere Herausforderung für unsere Unternehmen in der Gegenwart und in der Zukunft.

**BOARD:**

*Vielen Dank für Ihre sehr ausführlichen Darstellungen und offenen Worte sowie weiterhin viel Erfolg bei der Führung der Bundesunternehmen.*