

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/28294 –**

Public Corporate Governance bei öffentlichen Unternehmen und Bundesbeteiligungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat 2020 die Neufassung der „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (hiernach Grundsätze im Bereich des Bundes) beschlossen. Die neuen Grundsätze orientieren sich an dem „Public Corporate Governance Kodex“ für öffentliche Unternehmen sowie an den „Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung“ (https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-grundsaeetze-guter-unternehmens-und-aktiver-beteiligungsfuehrung-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

Der Public Corporate Governance Kodex sieht unter anderem vor, Interessenkonflikte zu vermeiden, indem die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans keinen konzernfremden Aufsichtsorganvorsitz übernehmen sollen und keine Nebentätigkeiten, insbesondere konzernfremde Aufsichtsorganmandate, bzw. nur mit Zustimmung des Aufsichtsorgans als Gesamtgremium übernehmen dürfen.

Darüber hinaus hat das Geschäftsführungsorgan für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, der öffentlich-rechtlichen Vorschriften insbesondere im Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung, der unternehmensinternen Richtlinien und Regelungen, die aus identifizierten Risiken und daraus abgeleiteten Maßnahmen resultieren, zu sorgen (Legalitätskontrollprinzip) und auch auf deren wirksame Beachtung durch die Konzernunternehmen hinzuwirken (Compliance). In Abhängigkeit von der Größe und der Risikoexposition des Unternehmens soll das Geschäftsführungsorgan die Einrichtung einer separaten Stelle, die mit Compliance-Aufgaben betraut ist, prüfen sowie Beschäftigten und Dritten die Möglichkeit einräumen, geschützt und anonym Hinweise auf Rechtsverstöße geben zu können (<https://publicgovernance.de/html/de/8830.htm>).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Bundeskabinett hat am 16. September 2020 die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) verabschiedet. Die Grundsätze lösen die bisher geltenden Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung aus dem Jahr 2009 durch eine inhaltlich nachgeschärfte, besser lesbare, zweigliedrige Fassung ab. Die Grundsätze bestehen nunmehr aus dem an die Unternehmen im Bereich des Bundes adressierten Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) und den an die Beteiligungsführung des Bundes adressierten Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung.

Bei dem von den Fragestellern in der Einleitung referenzierten „Public Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen“ und seinen Regelungen handelt es sich nicht um einen amtlichen Kodex einer Gebietskörperschaft, sondern um das Ergebnis eines wissenschaftlichen Forschungsprojektes einer Hochschule unter Einbindung von externen Sachverständigen, der zeitlich deutlich nach dem Bundes-Kodex entstanden ist und der kommunale Gebietskörperschaften adressiert.

Der PCGK des Bundes ist ein eigenständiger Kodex, der unter der Leitung des BMF durch die Bundesregierung entwickelt wurde. Er orientiert sich an den Erkenntnissen und Rahmenbedingungen des Bundes und findet somit insbesondere Anwendung auf die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Bundes. Regelungen zu den Themen Compliance und der Vermeidung von Interessenkonflikten finden sich unter anderem in Ziffer 5.1.2 und Ziffer 5.4. des PCGK Bund.

1. Hat die Bundesregierung Kenntnisse über die Anzahl der Unternehmen mit Bundesbeteiligung?
 - a) Wie viele Mitarbeiter sind dort beschäftigt?
 - b) Wie hoch ist der Gesamtumsatz der entsprechenden Unternehmen?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Anzahl der Unternehmen, an denen der Bund unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, ergibt sich aus dem jährlich erscheinenden Beteiligungsbericht des Bundes, welcher unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) erstellt wird. In dem Bericht sind zu jedem Bundesunternehmen die Angaben zu Mitarbeitern und Umsätzen zu finden.

Der aktuelle Beteiligungsbericht des Bundes 2020 ist unter www.bundesfinanzministerium.de/beteiligungsbericht abrufbar.

2. Haben alle Unternehmen mit Bundesbeteiligung die Grundsätze im Bereich des Bundes vollumfänglich übernommen?
 - a) Wenn nein, wie viele Bundesbeteiligungen haben bisher die Grundsätze nicht oder nur teilweise umgesetzt?
Welche Unternehmen haben dies bisher nicht getan?
 - b) Wenn nein, welche konkreten Inhalte der Grundsätze im Bereich des Bundes wurden bisher nicht umgesetzt?
 - c) Wenn nein, bis wann ist die Umsetzung geplant?
 - d) Wenn nein, wie wirkt die Bundesregierung auf die Umsetzung der Grundsätze hin?
3. Haben alle Bundesbeteiligungen nach Kenntnis der Bundesregierung die entsprechenden Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten implementiert?
Wenn nein, wie viele haben noch keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen?
4. Haben alle Bundesbeteiligungen nach Kenntnis der Bundesregierung die entsprechenden Regelungen zur Compliance implementiert?
 - a) Wenn nein, wie viele haben noch keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen?
 - b) Wenn nein, wie viele haben noch keine separate Compliance-Stelle?
 - c) Wenn nein, wie viele haben noch keine Stelle zum Einreichen von anonymen Hinweisen auf Rechtsverstöße eingerichtet?

Die Fragen 2 bis 4c werden zusammen beantwortet.

Die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes besteht wie in der Vorbemerkung dargelegt aus zwei Teilen. Während die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung von allen beteiligungsführenden Stellen zu beachten sind – und seit ihrer erstmaligen Veröffentlichung in den 70er Jahren auch in der jeweils aktuell gültigen Fassung beachtet wurden und werden – ist der PCGK insbesondere von den unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Bundes anzuwenden.

Der PCGK des Bundes wurde erstmals am 30. Juni 2009 vom Bundeskabinett verabschiedet. Der PCGK 2009 galt direkt für die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Bundes. Ausweislich des Beteiligungsberichts 2020 (Stand: 31. Dezember 2019) wenden alle 50 unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen den PCGK an. Ferner wenden sieben Minderheitsbeteiligungen des Bundes den PCGK an:

- Deutsches Primatenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung – Leibniz-Institut für Primatenforschung,
- FIZ Karlsruhe – Leibniz-Institut für Informationsinfrastruktur GmbH,
- Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch gGmbH,
- DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH,
- Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH,
- Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH,
- Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena).

Darüber hinaus wenden die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) sowie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den PCGK an.

Alle hier genannten Unternehmen und Einrichtungen geben eine jährliche Entsprechenserklärung zum PCGK ab. Sofern einzelne Ziffern des PCGK nicht umgesetzt werden (können), sind diese Teile in der jährlich abzugebenden Entsprechenserklärung des Unternehmens darzustellen und nachvollziehbar zu begründen. Zu den jeweiligen Entsprechenserklärungen wird auf die allgemein zugänglichen Veröffentlichungen der Unternehmen im Bundesanzeiger bzw. auf die Veröffentlichungen auf deren Internetseite verwiesen.

Aufgrund der Neufassung des PCGK im September 2020 findet für die Bundesunternehmen und die wirtschaftlich agierenden Anstalten des Bundes derzeit eine Übergangsregelung Anwendung. Für die aktuellen Entsprechenserklärungen im Kontext des letzten testierten Jahresabschlusses kann noch der PCGK mit Stand vom 30. Juni 2009 angewendet werden. Konkrete Aussagen zur Implementierung der Regelungen des PCGK 2020 sind der Bundesregierung daher derzeit nicht möglich, zumal alle einschlägigen Unternehmen des Bundes gerade aktiv an der Implementierung des PCGK 2020 arbeiten.

Ergänzend ist anzumerken, dass im Rahmen der Neufassung des PCGK im September 2020 der direkte Anwendungsbereich des Kodex u. a. auf Konzernunternehmen von unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen erweitert wurde, so dass sich die Anzahl der Anwender erhöhen wird. Eine Bewertung der Umsetzung des PCGK 2020 ist daher insgesamt erst für die abzugebenden Entsprechenserklärungen im Kontext des nächsten Jahresabschlusses valide darstellbar.

Mit Blick auf die Vorbildfunktion der Bundesunternehmen geht die Bundesregierung davon aus, dass die Empfehlungen des PCGK 2020 zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Compliance umgesetzt werden. Gemäß den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligungen achten die beteiligungsführenden Stellen darauf, dass das Unternehmen, insbesondere wenn es in den Anwendungsbereich des PCGK fällt, die dortigen Empfehlungen umsetzt und Maßnahmen zur Korruptionsprävention trifft.

5. Hat die Bundesregierung Kenntnisse, über die Anzahl der öffentlichen Unternehmen in Deutschland?
 - a) Wie viele Mitarbeiter sind dort beschäftigt?
 - b) Wie hoch ist der Gesamtumsatz der entsprechenden Unternehmen?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat keinen Gesamtüberblick über alle öffentlichen Unternehmen in Deutschland. Die Bundesunternehmen sind im Beteiligungsbericht des Bundes aufgeführt (vgl. Antwort zu den Fragen 1 bis 1b). Weitergehende Aussagen zu anderen Gebietskörperschaften können nicht getroffen werden.

6. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele öffentliche Unternehmen in Deutschland den Public Corporate Governance Kodex übernommen bzw. umgesetzt haben?

Wenn ja, wie viele?

Der PCGK des Bundes bezieht sich auf die Bundesunternehmen. Weitergehende Aussagen zu anderen Gebietskörperschaften können daher nicht getroffen werden.

7. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung in allen Bundesoberbehörden Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten?
 - a) Wenn nein, wie viele haben noch keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen?
 - b) Wenn nein, wie bewertet die Bundesregierung die Einführung entsprechender Regelungen?

Sind entsprechende Änderungen seitens der Bundesregierung geplant?

8. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung in allen Bundesministerien Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten?
 - a) Wenn nein, wie viele haben noch keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen?
 - b) Wenn nein, wie bewertet die Bundesregierung die Einführung entsprechender Regelungen?

Sind entsprechende Änderungen seitens der Bundesregierung geplant?

Die Fragen 7 bis 8b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung verfügt über zahlreiche Instrumente und Regelungen, um mögliche oder tatsächliche Interessenskonflikte zu handhaben. Diese Regelungen sind für Bundesministerien und Bundesoberbehörden bzw. deren Beschäftigte bindend. So bestimmen sich die Maßnahmen zur Korruptionsprävention aller Dienststellen des Bundes nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004 (Richtlinie Korruptionsprävention). Als Dienststellen des Bundes gelten hierbei die obersten Bundesbehörden, die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes und Sondervermögen des Bundes. Die Vorschrift findet auch auf die Streitkräfte Anwendung.

Bei dienstlichen Handlungen findet generell der für alle Beschäftigten geltende Verhaltenskodex gegen Korruption (Anlage 1 zur Richtlinie Korruptionsprävention) Anwendung. Dieser verpflichtet die Beschäftigten zu prüfen, ob Privatinteressen einschließlich Interessen von Dritten, denen sie sich verbunden fühlen, zu einer Kollision mit ihren Dienstpflichten führen. Im Falle einer solchen Kollision müssen sie die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten informieren (Erläuterungen zu Ziffer 5 der Anlage 1 zur Richtlinie Korruptionsprävention). Ist eine Tätigkeit als besonders korruptionsgefährdet gemäß der Richtlinie eingestuft, gelten zusätzliche Sicherungsmaßnahmen wie Mehr-Augen-Prinzip und Sicherstellung der Transparenz von Entscheidungen (Ziffer 3 der Richtlinie Korruptionsprävention).

Zudem sind die im Bundesbeamtengesetz sowie im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst aufgeführten Regelungen zum Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken, Vorteilen oder sonstigen Vergünstigungen sowie zu Nebentätigkeiten und zu Anschlussverwendungen im Kontext der Vermeidung von Interessenkonflikten zu sehen. Entsprechende gesetzliche Regelungen enthalten auch das Bundesministergesetz und das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre.

Der Umgang mit Interessenkonflikten ist darüber hinaus speziell in Bezug auf Verwaltungsverfahren (§ 20, § 21 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) sowie bei Vergabeverfahren (§ 6 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge und § 4 der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte) geregelt.

9. Haben alle Bundesoberbehörden nach Kenntnis der Bundesregierung Regelungen zur Compliance implementiert?
 - a) Wenn nein, welche nicht?
Plant die Bundesregierung dahingehend Änderungen?
 - b) Wie viele Bundesoberbehörden haben eine separate Compliance-Stelle?
 - c) Wie viele Bundesoberbehörden haben eine Stelle zum Einreichen von anonymen Hinweisen auf Rechtsverstöße?

10. Haben alle Bundesministerien nach Kenntnis der Bundesregierung Regelungen zur Compliance implementiert?
 - a) Wenn nein, welche nicht?
Plant die Bundesregierung dahingehend Änderungen?
 - b) Wie viele Bundesministerien haben eine separate Compliance-Stelle?
 - c) Wie viele Bundesministerien haben eine Stelle zum Einreichen von anonymen Hinweisen auf Rechtsverstöße?

Die Fragen 9 bis 10c werden zusammen beantwortet.

In Anlehnung an den PCGK Bund wird zur Beantwortung dieser Frage „Compliance“ als Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der verwaltungsinernen Richtlinien insbesondere, aber nicht ausschließlich, zur Korruptionsprävention verstanden. Innerhalb der Bundesverwaltung wird hierfür in der Regel der Begriff „Integrität“ verwendet. Eine Übersicht über die für die Bundesverwaltung geltenden „Compliance“ Regelungen finden sich in der Broschüre „Regelungen zur Integrität“ abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-regelungen-zur-integritaet.pdf;jsessionid=D19A4F44100649F8B5C93D6534E9D658.1_cid295?__blob=publicationFile&v=9.

Über die Umsetzung der Regelungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, zu Leistungen Dritter an die Bundesverwaltung sowie zum Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung wird regelmäßig den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages berichtet; zuletzt mit Vorlage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Jahresbericht 2019, RPA Ausschussdrucksache 331).

Eine Übersicht über die behördlichen und gerichtlichen Disziplinarverfahren wird auf Grundlage der Daten der obersten Bundesbehörden und deren Geschäftsbereichen jährlich erstellt und veröffentlicht.

Zu 9b und 10b – Compliance-Stellen in Bundesoberbehörden/Bundesministerien:

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit konnte eine Abfrage nicht von allen Ressorts an die Bundesoberbehörden angesteuert werden. Von 34 Bundesoberbehörden gaben elf an, eine separate Compliance-Stelle zu haben. Von 15 Bundesministerien gaben fünf an, eine separate Compliance-Stelle zu haben.

Zum Bereich des BMF:

Das BMF misst dem Thema „Compliance“ eine große Bedeutung bei. Es hat deshalb im November 2020 ein Compliance-Referat eingerichtet, das sich über das Thema Korruptionsprävention hinaus mit Integrität und der Vermeidung

von Interessenkollisionen im Allgemeinen, aber v. a. auch hinsichtlich privater Finanzgeschäfte der Beschäftigten befasst. Eine Dienstanweisung zur Einführung ergänzender Compliance-Maßnahmen mit Bezug zu privaten Finanzgeschäften der Beschäftigten des BMF ist am 31. März 2021 in Kraft getreten. Das Compliance-Referat ist u. a. für die Umsetzung und Kontrolle der Maßnahmen nach dieser Dienstanweisung zuständig. Hinsichtlich weiterer Einzelheiten zum neuen Referat wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 2 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/23737 verwiesen.

Zu 9c und 10c – Stellen zum Einreichen von anonymen Hinweisen auf Rechtsverstöße in Bundesoberbehörden/Bundesministerien:

Die Bundesministerien und Bundesoberbehörden sind gemäß Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung verpflichtet, abhängig von Aufgabe und Größe der Dienststelle, eine Ansprechperson für Korruptionsprävention zu bestellen. Sie kann auch für mehrere Dienststellen zuständig sein (Ziffer 5 der Richtlinie Korruptionsprävention). Ihr kann die Aufgabe übertragen werden, Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerin für Beschäftigte und Dienststellenleitung, auch ohne Einhaltung des Dienstweges, sowie für Bürgerinnen und Bürger zu sein. Die Ansprechperson kann auch anonyme Hinweise entgegennehmen.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit konnte eine Abfrage nicht von allen Ressorts an die Bundesoberbehörden angesteuert werden. 32 Bundesoberbehörden und neun Bundesministerien gaben an, eine oder mehrere Stellen zum Einreichen von anonymen Hinweisen auf Rechtsverstöße eingerichtet zu haben.

Weitere Stellen:

Für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und seinen Geschäftsbereich ist eine Rechtsanwaltskanzlei als Ombudsperson beauftragt, die Hinweise auf korruptionsverdächtige Sachverhalte mit Bezug auf die jeweilige Behörde entgegennimmt. Auf Wunsch der Hinweisgeberin/des Hinweisgebers stellt die Ombudsperson die Anonymität gegenüber der betroffenen Behörde sicher. Die Ombudsperson ist neben der gesetzlich normierten Verschwiegenheitsverpflichtung für Rechtsanwälte zusätzlich auch durch vertragliche Regelungen zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/14980 verwiesen.

