GASTKOMMENTAR

Logbuch mit Lücken

Wenn der Staat als Unternehmer tätig wird, muss er das Ruder fest in der Hand halten. Eingefahrene Abläufe zwischen Aufsicht und Geschäftsleitung gilt es zu hinterfragen. Nicht immer weiß der Bund, ob seine Unternehmungen Erfolg haben. Das muss sich ändern.

Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Auch der Staat ist Unternehmer. Und zwar dann, wenn er sich eines privatrechtlichen Unternehmens bedient, um seine Aufgaben zu erfüllen. Im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge sind vor allem kommunale Unternehmen tätig. Aber auch der Bund und seine Sondervermögen sind unmittelbar an mehr als 100 Unternehmen beteiligt – der Bund selbst an 58 Gesellschaften mit aktiver Geschäftstätigkeit. Meist handelt es sich um GmbHs und Aktiengesellschaften.

Der Bund beteiligt sich auf ganz unterschiedlichen Feldern. Vom Forschungszentrum bis hin zur Kultureinrichtung wie der Bayreuther Festspiele GmbH bedient sich der Bund einer Vielzahl von Gesellschaften – ganz abgesehen von den großen Beteiligungen des Bundes an der Deutschen Bahn AG, der Deutschen Telekom AG oder der Deutschen Post AG. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Commerzbank oder drei große deutsche Flughäfen gehören auch dazu.

Um diese Beteiligungen zu führen und zu steuern, setzt der Bund nicht auf eine zentrale Beteiligungsverwaltung. Seine Beteiligungsführung ist dezentral organisiert – und zwar im jeweils fachlich zuständigen Ministerium.

Ein wichtiges Prüfungsfeld

Im Jahr 2016 erhielten 34 Beteiligungen des Bundes Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von insgesamt rund 6,95 Milliarden Euro. Damit sind Bundesbeteiligungen für den Bundesrechnungshof ein wichtiges Prüfungsfeld. Er prüft diesen Bereich fortlaufend. Mehrere Prüfungsgebiete sind damit betraut. Dabei prüfen wir nicht die jeweiligen Unternehmen selbst, sondern wie der Bund seine Betätigung bei den Unternehmen verwaltet und führt, und ob und wie er seine Interessen in den Aufsichtsgremien der Unternehmen wahrnimmt.

Dazu gehört, ob die Beteiligungsführungen in den Bundesministerien – neben einer guten Vorbereitung ihrer Bundesvertreter auf die Sitzungen der Aufsichtsgremien – die ihnen zustehende Kontrolle über die Unternehmen ausüben, ob sie notwendige Informationen einholen, ob sie Risiken aus der Unternehmensbeteiligung identifizieren, und bei Bedarf gegensteuern.

Im Prüfungsfokus steht auch, ob das erforderliche Bundesinteresse an einer Beteiligung noch besteht. Denn der Bund darf sich nur an Unternehmen beteiligen, wenn er daran ein wichtiges Interesse hat und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

Prüfungsmaßstäbe

Die übergeordneten Kriterien und Prüfungsmaßstäbe für die Betätigungsprüfungen des Bundesrechnungshofes sind die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit. Hier sind vor allem handels- und gesellschaftsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Hinzu kommen spezielle Grundsätze, die die Bundesregierung erlassen hat, um eine möglichst einheitliche Vorgehensweise im dezentralen, über mehrere Ministerien verteilten System der Beteiligungsführungen sicherzustellen.

Die Grundsätze bestehen aus drei Teilen: dem Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK), den Hinweisen für gute Beteiligungsführung und den Berufungsrichtlinien. Die Anwendung des

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

PCGK durch die Unternehmen ist in deren Gesellschaftsvertrag aufzunehmen. Die Unternehmen haben dadurch den PCGK-Empfehlungen zu folgen. Die Hinweise für gute Beteiligungsführung sowie die Berufungsrichtlinien richten sich an die Bundesverwaltung. Sie haben den Charakter von Verwaltungsvorschriften und sind damit für die Beteiligungsführung verbindlich.

Eine erfolgreiche Prüfung der Betätigungen durch den Bundesrechnungshof lebt von dem unverstellten und sachverständigen Blick von außen. Hierin liegt eine große Chance, Mängel zu entdecken, die sich in einem Unternehmen über die Jahre eingeschlichen haben – überflüssig Gewordenes wird fortgeführt, notwendige Neuerungen werden dagegen nicht erkannt. Insoweit erhalten die Prüfungen des Bundesrechnungshofes auch einen beratenden Charakter.

Eine besondere Facette unserer Prüfungsrechte ist zudem, dass wir in den Unternehmen selbst alle dort vorhandenen Unterlagen einsehen können. So entdecken wir oft Sachverhalte, Verhaltensweisen oder Defizite, die den Beteiligungsführungen verborgen bleiben. Sie sind auf die Berichte der Unternehmen angewiesen und müssen sich darauf verlassen, dass diese zutreffend und vollständig sind. Wir stellen jedoch immer wieder fest, dass Unternehmensleitungen die Beteiligungsführungen und damit ihren Gesellschafter unzutreffend oder unvollständig informieren. In der Folge kommt es zu Entscheidungen in den Aufsichtsräten, die nicht sachgerecht sind. Außerdem sehen wir des Öfteren, dass die Aufsichtsgremien – und damit auch die dort tätigen Vertreter des Bundes – die Umsetzung ihrer Berichtswünsche und Beschlüsse gegenüber den Geschäftsleitungen nicht konsequent nachhalten. Sie nehmen schlicht eine mangelhafte Informationspolitik unwidersprochen hin.

Erfolgskontrolle muss besser werden

Mit unserer querschnittlichen Betrachtung des Beteiligungsgeschäfts über alle Bundesressorts hinweg decken wir vor allem auch strukturelle, grundsätzliche Defizite bei der Beteiligungsverwaltung des Bundes auf. Eine empfindliche Schwachstelle ist die unzureichende Erfolgskontrolle. Der Bund prüft nicht ausreichend, ob das mit der Unternehmensbeteiligung verfolgte Ziel erreicht wird. Zur Erfolgskontrolle zählt auch, ob die Unternehmen die staatlichen Aufgaben wirtschaftlich erledigen. Auch das kontrollieren die Beteiligungsführungen häufig nicht ausreichend.

Um Erfolg zu messen, um über das eigene Handeln Rechenschaft ablegen zu können, um letztlich auch erfolgreich zu sein, bedarf es objektiv messbarer und hinreichend ambitionierter Ziele. Diese fehlen häufig.

Damit der Bund weiß, ob seine Beteiligungen erfolgreich sind und die dahinter stehenden staatlichen Aufgaben wirksam erreicht werden, sollten die Unternehmensleitungen ihre Planung den tatsächlichen Ergebnissen konsequent und nachvollziehbar gegenüberstellen und die Aufsichtsgremien darüber informieren. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit.

Das Parlament hat diese Empfehlung des Bundesrechnungshofes Anfang 2017 aufgegriffen. Es hat dem Bundesfinanzministerium aufgetragen, einen Standard zu entwickeln, der Vorgaben für diese Kontrollansätze festlegt. Damit dieser Standard auch seine angemessene Verbindlichkeit erhält, sollte er in die Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes eingehen.

In engem Zusammenhang mit Erfolg steht auch die Frage der Vergütung von Geschäftsleitungen. Hier beobachten wir immer wieder, dass die Angemessenheit der Vergütungen nicht hinreichend belegt ist. Auch hier brauchen wir mehr Transparenz. Vergütungen müssen nachvollziehbar an den Erfolg einer Unternehmung gekoppelt sein.

Die Qual des Immergleichen

Unsere ressortübergreifenden Erkenntnisse zeigen eines ganz deutlich: Entstandene Verkrustungen müssen erkannt und aufgebrochen werden. Beteiligungsführungen müssen die in ihren Bereichen gängigen Berichts- und Kontrollverfahren hinterfragen und wissen, ob diese aussagekräftig sind und ein sachgerechtes Bild der Realität wiedergeben. Beispielsweise bei der Auswertung von stets gleichlautenden Quartalsberichten nach den immer gleichen Analyseschritten. Es muss auffallen, wenn die Unternehmen teils über Jahre hinweg inhaltsgleiche Berichte zuliefern, die sich nur im Datum und in einigen Zahlen unterscheiden. Auch Standardtextbausteine in den Vorlagen der Bundesvertreter in den Aufsichtsorganen müssten stutzig machen.

Hoffnungsvoll stimmt mich, dass wir auch Positivbeispiele verzeichnen können: Beteiligungsführungen, die sich neu erfinden, ihr Handeln kritisch hinterfragen und die notwendigen Konsequenzen ziehen. Oft geht diese Verhaltensänderung mit einem Personalwechsel einher. Frischer Wind kann also nicht schaden.

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.