

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundesministerium der Finanzen

Anpassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

2. Mai 2025

Geschäftszeichen: III 4 - 0002850

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	4
1	Vorbemerkungen.....	7
1.1	Regelung der Grundsätze bis 2024.....	7
1.2	Prüfungsfeststellungen.....	8
2	Änderungen der Grundsätze im Jahr 2024	9
2.1	Angestrebte Anpassung der Grundsätze.....	9
2.2	Stellungnahme des Bundesrechnungshofes.....	9
2.3	Inkrafttreten der angepassten Grundsätze	10
3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	11
3.1	Nicht vereinbare Doppelfunktionen	11
3.2	Bislang kein Regelungs-, sondern Umsetzungsdefizit	12
3.3	Parlamentarische Kontrolle von Bundesbeteiligungen vor allem über parlamentarische Gremien	12
3.4	Vorläufige Empfehlungen	13
4	Stellungnahme des BMF.....	14
5	Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	15

0 Zusammenfassung

0.1

Die Bundesregierung hat die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) beschlossen. Sie enthalten wichtige Regelungen, die sich an die Unternehmen mit Bundesbeteiligung und an die Beteiligungsführungen in den Bundesministerien richten. Der Bund und die Unternehmen, an denen er beteiligt ist, verfolgen teilweise gleiche oder ähnliche Interessen. Bei einigen Fragen können die Bundes- und die Unternehmensinteressen jedoch auseinanderfallen. Bisher war u. a. geregelt, dass Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnete), soweit sie nicht die Funktion einer Parlamentarischen Staatssekretärin oder eines Parlamentarischen Staatssekretärs wahrnehmen, zur „Vorbeugung von Interessenkonflikten im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz“ in der Regel nicht in Überwachungsorgane von Unternehmen mit Bundesbeteiligung berufen werden sollten (Tz. 1.1).

0.2

Das Überwachungsorgan ist üblicherweise der Aufsichtsrat. Abgeordnete nehmen Aufsichtsratsmandate in mehreren Unternehmen mit Bundesbeteiligung wahr. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2021 darauf hingewiesen, dass durch diese Doppelfunktionen die Interessen des jeweiligen Unternehmens und des Bundes kollidieren können. Dies bedeutet, dass in ein und derselben Person nicht vereinbare Interessen zusammentreffen können, zum Beispiel als Mittelgeber und Mittelempfänger. Dies kann sich nachteilig auf die finanziellen Interessen des Bundes oder die Kontrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung auswirken. Um dies zu vermeiden, sind die Aufsichtsratsmitglieder verpflichtet, ihr Mandat frei von Interessenkollisionen auszuüben (Tz. 1.2).

0.3

Der Bundesrechnungshof hat das Parlament hierzu auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse beraten. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wollte auf Anregung aus dem parlamentarischen Raum im Jahr 2024 die Regelung streichen, wonach Abgeordnete in der Regel nicht in Aufsichtsräte von Unternehmen mit Bundesbeteiligung berufen werden sollten. Im Juli 2024 begann das BMF die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung mit dem Ziel, Aufsichtsratsmandate in Unternehmen mit Bundesbeteiligung grundsätzlich für Abgeordnete zu öffnen. Diese sollen durch „geeignete Maßnahmen“ selbst sicherstellen, dass Interessenkollisionen vermieden werden (Tz. 2.1).

0.4

Der Bundesrechnungshof hat auf Schwachpunkte der beabsichtigten Neuregelungen hingewiesen. So steigt das Risiko nicht miteinander zu vereinbarender Interessen bei Aufsichtsratsmitgliedern. Zudem gab der Bundesrechnungshof dem BMF Hinweise für das Vermeiden von Interessenkollisionen. Das BMF berücksichtigte die Empfehlungen jedoch überwiegend nicht. Im November 2024 hat das Bundeskabinett die angepassten Grundsätze beschlossen. Das BMF hat angekündigt, ergänzend eine Handreichung zu möglichen Interessenkollisionen von Mandatsträgern zu erstellen (Tz. 2.2 und 2.3).

0.5

Mit der Neuregelung wird das Handeln von Bundesunternehmen und Bundesverwaltung auf der einen Seite (Exekutive) weniger deutlich von der parlamentarischen Kontrolle auf der anderen Seite (Legislative) getrennt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, im parlamentarischen Raum und gegenüber den Beteiligungsführungen deutlich zu machen, dass hierfür weniger die Aufsichtsgremien der Unternehmen als vielmehr die Parlamentsgremien geeignet sind. Darüber hinaus sollte das BMF alle Beteiligten unterstützen, Risiken für Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern auszuschließen. Das BMF muss verdeutlichen, was es unter den noch unbestimmten „geeigneten Maßnahmen“ der Aufsichtsratsmitglieder versteht. Dazu sollte es zeitnah die angekündigte Handreichung zu möglichen Interessenkollisionen erstellen und verstärkt Schulungen für Aufsichtsratsmitglieder und Beteiligungsführungen anbieten (Tz. 3).

0.6

Das BMF hat Stellung genommen und die vom Bundesrechnungshof genannten Sachverhalte bestätigt. Dabei hat es diese teilweise anders bewertet.

Einerseits hat das BMF die angepassten Grundsätze verteidigt und erklärt, trotz der Änderung bleibe „das Ambitionsniveau unverändert“, um Interessenkollisionen bei Abgeordneten zu vermeiden. Die Änderung berühre das Prinzip der Gewaltenteilung nicht. Mit den geänderten Grundsätzen gebe das BMF bessere „Guidance“.

Andererseits hat das BMF eingeräumt, dass die parlamentarische Kontrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung „strukturell gefährdet werden“ könne, soweit Abgeordnete (Legislative) Mandate in deren Aufsichtsräten wahrnehmen. Abgeordnete müssten nun selbst geeignete Maßnahmen gegen Interessenkollisionen treffen. Eine Handreichung zum Umgang mit Interessenkollisionen sei beim BMF gleichwohl in Arbeit (Tz. 4).

0.7

Der Bundesrechnungshof hält abschließend fest, dass das BMF sich im Spannungsfeld gegenläufiger Ansprüche bewegt. Eine konsequente Vermeidung von Interessenkollisionen bei gleichzeitiger weiterer Öffnung von Aufsichtsratsmandaten für Abgeordnete ist nicht möglich. Die vom Bundesrechnungshof befürchtete Schwächung der Kontrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung sieht auch das BMF. Auf Basis der neu gefassten Grundsätze steigt das Risiko, dass Aufsichtsratsmitglieder vermehrt unvereinbaren Interessen ausgesetzt sein können und im Aufsichtsrat gegebenenfalls Entscheidungen mittragen, die sie als Parlamentarier ablehnen. Auch in den Leitsätzen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kommt das Ziel zum Ausdruck, möglichen Interessenkollisionen in den Leitungs- und Überwachungsorganen staatseigener Unternehmen entgegenzuwirken. Das BMF sollte nun zunächst die Handreichung zum Umgang mit Interessenkollisionen fertigstellen – im zweiten Quartal 2025. Es sollte sich zudem für eine Wiederherstellung der früheren Regelung einsetzen (Tz. 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Regelung der Grundsätze bis 2024

Die Bundesregierung hat die Grundsätze beschlossen; federführend zuständig ist das BMF. Die Grundsätze werden gelegentlich aktualisiert bzw. ergänzt. Im November 2024 setzte das BMF die jüngste Anpassung um (Tz. 2 ff.).

Die Grundsätze enthalten wichtige Regelungen zur Führung von Unternehmen mit Bundesbeteiligung:

- Teil I – der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) – richtet sich an die Unternehmen mit Bundesbeteiligung und ihre Organe, zum Beispiel den Aufsichtsrat.
- Teil II – die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien) – ist an die Beteiligungsführungen in den Bundesministerien gerichtet.

Auf Veranlassung des Bundes sind Personen in die Aufsichtsräte der Unternehmen mit Bundesbeteiligung gewählt oder entsendet. Es ist Aufgabe eines Aufsichtsrates, die Geschäftstätigkeit des betreffenden Unternehmens zu überwachen. In den Aufsichtsräten mehrerer Unternehmen mit Bundesbeteiligung sind Abgeordnete Mitglieder.

Der Bund und die Unternehmen, an denen er beteiligt ist, verfolgen teilweise gleiche oder ähnliche Interessen. Bei einigen Fragen können die Bundes- und die Unternehmensinteressen jedoch auseinanderfallen. Jedes Aufsichtsratsmitglied ist dem Unternehmensinteresse verpflichtet, das insbesondere durch den Unternehmensgegenstand und -zweck geprägt ist. Abgeordnete sind in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit den Bundesinteressen verpflichtet. Zudem verantworten sie als Legislative den Bundeshaushalt und damit auch die Mittel, die der Bund seinen Unternehmen gewährt.

Die Grundsätze zielen darauf ab, mögliche Interessenkollisionen zu vermeiden. Die Regelungen sollen ein objektives Handeln der beteiligten Personen sicherstellen. Wie auch aus Neutralitätsgründen geboten, soll mit den Regelungen bereits dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit entgegenwirkt werden.

Die Richtlinien enthielten deshalb bisher unter anderem diese Vorgabe (Randnummer 60): „In der Regel sollten Abgeordnete des Deutschen Bundestags, soweit sie nicht die Funktion einer Parlamentarischen Staatssekretärin oder eines Parlamentarischen Staatssekretärs wahrnehmen, zur Vorbeugung von Interessenkonflikten im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz nicht in Überwachungsorgane von Unternehmen mit Bundesbeteiligung berufen werden.“

1.2 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass durch die Doppelfunktionen von Aufsichtsratsmitgliedern Risiken für Interessenkollisionen entstanden waren. So stießen bei den betreffenden Personen nicht vereinbare Interessen aufeinander. Im Jahr 2021 hatte der Bundesrechnungshof mit Blick auf den Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG (DB AG) darauf hingewiesen, dass diese Risiken weder vom zuständigen Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) noch von den betreffenden Aufsichtsratsmitgliedern erkannt worden waren.¹ Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist jeder Einzelfall gesondert zu betrachten. Verschiedene Interessen können beispielsweise wie folgt miteinander kollidieren: Als Aufsichtsratsmitglied ist eine Person dem unternehmerischen Interesse verpflichtet, mit dem Bund hohe Zuwendungen auszuhandeln (Miteмпfänger). Wenn diese Person gleichzeitig im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) tätig ist, wirkt sie daran mit, diese Zuwendungen zu gewähren (Geldgeber). Ein Geldgeber schätzt die Wirtschaftlichkeit oder die Notwendigkeit einer Ausgabe/Zuwendung prinzipiell eher restriktiver ein als der Empfänger der Mittel. Wenn diese unterschiedlichen Interessen von ein- und derselben Person zu vertreten sind, kann sie nicht neutral agieren.

Solche und weitere Fallkonstellationen können sich nachteilig auf die finanziellen Interessen des Bundes oder auf die Kontrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung auswirken. Um dies zu vermeiden, müssen Aufsichtsratsmitglieder ihre Mandate frei von Interessenkollisionen ausüben.

Deshalb hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) das BMDV im März 2022 aufgefordert, die Grundsätze zu beachten. Überdies hatte der Rechnungsprüfungsausschuss vom BMDV erwartet, bestehende Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern der DB AG aufzulösen und weiteren künftig wirksam entgegenzutreten.²

Ein im Dezember 2023 erstelltes Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages befasste sich mit Aufsichtsratsmandaten von Abgeordneten bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung.³ Aber es enthielt im Hinblick auf das Vermeiden möglicher Interessenkollisionen keine klaren Handlungsempfehlungen.

¹ Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 17 (aufgerufen am 30. April 2025).

² Bundestagsdrucksache 20/2682, S. 30 (aufgerufen am 30. April 2025).

³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Aufsichtsratsstätigkeiten von Mitgliedern des Deutschen Bundestages in Aktiengesellschaften mit Bundesbeteiligung – verfassungsrechtliche, abgeordnetenrechtliche und aktienrechtliche Implikationen (aufgerufen am 30. April 2025).

2 Änderungen der Grundsätze im Jahr 2024

2.1 Angestrebte Anpassung der Grundsätze

Das BMF wollte im Jahr 2024 auf Anregung aus dem parlamentarischen Raum die Regelung zum Besetzen von Aufsichtsratsmandaten bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Tz. 1.1) anpassen. Im Juli 2024 nahm es hierzu die Abstimmung mit den anderen Ressorts der Bundesregierung auf.⁴

Das BMF erklärte, dass es den Passus zu den Interessenkollisionen in den Richtlinien überarbeitet habe, „um hier eine bessere Guidance zu haben“. Der Text sei abgestimmt. Er sah im Wesentlichen vor, dass Abgeordnete Mitglieder in Überwachungsorganen von Unternehmen mit Bundesbeteiligung werden können.⁵ Ausgenommen sein sollten lediglich Abgeordnete, die als Berichterstatter im Haushaltsausschuss für den Einzelplan des Bundeshaushalts zuständig sind, aus dem das jeweilige Unternehmen finanziert wird. Ergänzend dazu schlug das BMF Folgendes vor:

- a. Das BMF wolle die Bezugnahme auf das Gewaltenteilungsprinzip streichen.
- b. Wenn Personen vom Bund in ein Überwachungsorgan berufen werden und sie dafür noch nicht die erforderlichen besonderen Kenntnisse und keine praktischen Erfahrungen haben, dann soll es reichen, dass sie diese zeitnah durch Schulungen erlangen.
- c. Mögliche Interessenkollisionen sind vor der Berufung im Hinblick auf Funktion und Aufgaben in der Haupttätigkeit der betreffenden Person zu prüfen. Diese Prüfung obliegt der Beteiligungsführung und der Kandidatin/dem Kandidaten für das Aufsichtsratsmandat.
- d. Bei ihrer Haupttätigkeit außerhalb der Bundesverwaltung soll die Person selbst sicherstellen, dass „geeignete Maßnahmen“ getroffen werden, um Interessenkollisionen zu vermeiden.⁶

2.2 Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat zu den beabsichtigten Änderungen im August 2024 Stellung genommen. Er äußerte sich kritisch über die Streichung der bisherigen Regelung in Nummer 60 der Richtlinien. Darüber hinaus regte der Bundesrechnungshof Folgendes an (analog zu den Aufzählungspunkten oben in Tz. 2.1):

⁴ Neben diesen Änderungen plante das BMF weitere kleinere Anpassungen an den Grundsätzen, u. a. zum Bürokratieabbau für Klein- und kleine Kapitalgesellschaften und Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung. Diese wurden umgesetzt; sie sind nicht Gegenstand dieses Berichts.

⁵ Dies betrifft die Randnummern 60, 125 und 127 der Richtlinien.

⁶ Das Prinzip der Selbstkontrolle gilt für alle externen Aufsichtsratsmitglieder, die beispielsweise aus der Privatwirtschaft kommen oder Abgeordnete sind.

- a. Der Gewaltenteilungsgrundsatz ist ein wesentliches Prinzip des Rechtsstaates. In den Richtlinien sollte deshalb der Verweis auf die verfassungsrechtliche Begründung der Interessenkonfliktlage erhalten bleiben.
- b. Fehlende Kenntnisse und praktische Erfahrungen können allenfalls dann hilfsweise durch Schulungen ersetzt werden, wenn diese bereits abgeschlossen sind, bevor die Person ihre Tätigkeit im Aufsichtsrat aufnimmt. Der Begriff „zeitnah“ ist unbestimmt. Kenntnisse und Erfahrungen müssen bei Amtsantritt bereits vorhanden sein. Zudem war fraglich, ob praktische Erfahrungen tatsächlich durch Schulungen erlangt werden können.
- c. Mögliche Interessenkollisionen „zu prüfen“, genügt nicht; Ergebnis und Inhalt der Prüfung sind zu dokumentieren. Alternativ wäre „zu prüfen“ durch „auszuschließen“ zu ersetzen.
- d. Die Neuregelung verlagert die Verantwortung für das Vermeiden von Interessenkollisionen auf die betroffenen Personen selbst. Unbestimmt ist, welche „geeigneten Maßnahmen“ getroffen werden sollten. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, eine Handreichung zum Thema zu erstellen und mögliche Vorkehrungen zu beschreiben.

2.3 Inkrafttreten der angepassten Grundsätze

Im November 2024 hat das Bundeskabinett die angepassten Grundsätze beschlossen. Sie sind zum Jahresbeginn 2025 in Kraft getreten. Die vom BMF zunächst vorgesehene Regelung, Berichterstatter im Haushaltsausschuss von Aufsichtsratsmandaten explizit auszuschließen, entfiel (Tz. 2.1).

Das BMF hat die vorgenannten Empfehlungen a. bis c. des Bundesrechnungshofes nicht umgesetzt.

Punkt d. (Eigenverantwortung Betroffener zum Vermeiden von Interessenkollisionen) hat das BMF berücksichtigt, indem es im Hinblick auf die „geeigneten Maßnahmen“ nun in den Richtlinien knapp auf „bspw. § 49 AbgG“ verweist. Das Abgeordnetengesetz regelt an dieser Stelle unter anderem, wie sich ein Mitglied des Bundestages, das entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt ist, der in einem Ausschuss des Bundestages zur Beratung ansteht, zu verhalten hat. Gemäß der bis Dezember 2024 geltenden Fassung des AbgG hatte die bzw. der Abgeordnete als Ausschussmitglied vor einer Wortmeldung eine Interessenverknüpfung offenzulegen. Die im Dezember 2024 in Kraft getretene Neufassung des AbgG schränkt diese notwendige Offenlegung jedoch ein. Die Offenlegungspflicht in Ausschuss-Debatten gilt nun nur noch für Abgeordnete, die in einem Ausschuss des Bundestages oder innerhalb einer Fraktion die Berichterstattung dazu übernommen haben. Mithin ist der Kreis der von dieser Offenlegungspflicht Betroffenen nun wesentlich kleiner geworden.

Das BMF hat angekündigt, die vom Bundesrechnungshof angeregte Handreichung für das Vermeiden von Interessenkollisionen zu erstellen; den Zeitpunkt hat es offengelassen.

Nach dem Koalitionsvertrag zur 21. Legislaturperiode soll die parlamentarische Kontrolle und Steuerung von Gesellschaften des Bundes durch die Benennung Abgeordneter in deren Aufsichtsräten sichergestellt werden. Damit soll eine engere Überwachung der finanziellen und operativen Risiken durch den Haushaltsgesetzgeber sichergestellt werden.⁷

3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

3.1 Nicht vereinbare Doppelfunktionen

Der Bundesrechnungshof hat die pauschale Einschätzung nicht geteilt, dass durch das Wahrnehmen von Aufsichtsratsmandaten bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung die Interessen des jeweiligen Unternehmens und des Bundes nicht miteinander kollidieren können. Vielmehr stellte der Bundesrechnungshof in seinen Prüfungen unterschiedliche Fallkonstellationen fest, bei denen Personen durch Doppelfunktionen eindeutig widerstreitende Interessen zu vertreten hatten. Dazu zählte unter anderem die in Tz. 1.2 skizzierte Doppelfunktion in den Rollen als Mittelempfänger und Geldgeber. Andere Personen waren beispielsweise durch ihr Aufsichtsratsmandat dem Interesse eines Unternehmens an einer nur schwachen Marktregulierung verpflichtet. Daneben hatten die Personen in anderer Funktion Einfluss auf die Regulierung des Marktes, in dem eben dieses Unternehmen tätig war. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt Handlungsbedarf angemahnt, um derartige Doppelfunktionen von Aufsichtsratsmitgliedern aufzulösen.

Die vom BMF vorgenommenen Änderungen der Grundsätze bedeuten im Ergebnis: Die „gelebte Praxis“ bei der Besetzung von Aufsichtsratsmandaten ist zur Grundlage der Neuregelung geworden. Damit wurde der bisherige Ausnahmefall auf Anregung aus dem parlamentarischen Raum zu einem möglichen Regelfall.

Abgeordnete, die Berichterstatter im Haushaltsausschuss sind, sollten nach dem Vorschlag des BMF für die Ressortabstimmung keine Aufsichtsratsmandate wahrnehmen (Tz. 2.1). Damit hätte eine Person nicht gleichzeitig die Rollen als Haushaltsmittelgeber und Haushaltsmittelempfänger einnehmen können. Der Bundesrechnungshof hat es

⁷ Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, S. 54 (aufgerufen am 30. April 2025).

nicht als den geeigneten Weg angesehen, die Grundsätze in der beschriebenen Weise zu ändern. Es besteht bei einigen der geprüften Fälle weiterhin Handlungsbedarf, die Doppelfunktionen von Aufsichtsratsmitgliedern zu entflechten. Auch mit dem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurde deutlich, dass Einzelfälle zu betrachten sind.

Grundsätzlich soll das Handeln von Bundesunternehmen und Bundesverwaltung auf der einen Seite (Exekutive) von der parlamentarischen Kontrolle auf der anderen Seite (Legislative) getrennt sein. Mit der Änderung der Grundsätze ist dies nun nicht eindeutig sichergestellt. Den Kontrollierenden (Abgeordnete) wird es erschwert, ihre Aufgabe sachgerecht zu erfüllen, wenn sie gleichzeitig auf Seiten des kontrollierten Unternehmens im Aufsichtsrat mit teils gegensätzlichen Interessen tätig sind (Beispiel: Doppelfunktion als Mittelempfänger und Geldgeber). Bereits der Anschein einer möglichen Parteilichkeit kann der Reputation des Bundes oder der Unternehmen schaden.

3.2 Bislang kein Regelungs-, sondern Umsetzungsdefizit

Die vom BMF ergänzte Regelung, wonach bei der Berufung von Personen in Überwachungsorgane von Unternehmen mit Bundesbeteiligung mögliche Interessenkollisionen in jedem Einzelfall, insbesondere im Hinblick auf Funktion und Aufgaben in deren Haupttätigkeit zu prüfen seien, ist sinnvoll.

Aber sie droht wirkungslos zu bleiben, solange nicht alle Beteiligten bereit sind, hierbei einen kritischen Maßstab anzulegen. Im Übrigen ist die eingefügte Regelung eine Selbstverständlichkeit, da die Grundsätze bisher schon darauf abgezielt haben, Interessenkollisionen zu vermeiden. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes hatten die Grundsätze in dieser Hinsicht kein Regelungsdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit.

Nicht überzeugend ist die Regelung, die bei Personen außerhalb der Bundesverwaltung die Verantwortung für das Vermeiden von Interessenkollisionen auf die Betroffenen verlagert. Es liegt in der Natur der Betroffenheit, dass die Person die jeweilige Situation nicht neutral und „mit Abstand“ bewerten kann. Der Bundesrechnungshof hat sich deshalb dafür ausgesprochen, an den bisherigen Grundsätzen festzuhalten.

3.3 Parlamentarische Kontrolle von Bundesbeteiligungen vor allem über parlamentarische Gremien

Unabhängig von der Rechtslage hat der Bundesrechnungshof keinen Vorteil für den Bund und dessen Interessen gesehen, Aufsichtsratsmandate bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung mit Abgeordneten zu besetzen. Im Aufsichtsrat sind sie dem Wohl des Unternehmens verpflichtet. Über die vertrauliche Arbeit im Aufsichtsrat darf

die/der betreffende Abgeordnete nicht im Deutschen Bundestag sprechen. Insofern können sie weder einen wirksamen systematischen Informationsfluss zum Parlament noch eine unabhängige Kontrolle durch „das Parlament an sich“ sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung unverzichtbar ist. Hierzu sind weniger die Unternehmensgremien (wie Aufsichtsräte) als vielmehr die bestehenden Parlamentsgremien geeignet. Zum Beispiel befassen sich das Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages, der Haushaltsausschuss, der Rechnungsprüfungsausschuss und andere Ausschüsse regelmäßig mit den Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Wenn der Deutsche Bundestag seine Auskunfts- und Beschlussrechte sachgerecht und aktiv einsetzt, haben die Abgeordneten auf diesem Wege eine größere Wirkkraft als über eine Stimme im Aufsichtsrat.

3.4 Vorläufige Empfehlungen

Es muss weiterhin das Ziel sein, mögliche Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern der Unternehmen mit Bundesbeteiligung von vornherein und grundsätzlich auszuschließen. Damit Aufsichtsratsmitgliedern und Beteiligungsführungen die Handlungsoptionen klar sind, sollte das BMF diese unterstützen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, zeitnah – möglichst im ersten Quartal 2025 – die angekündigte Handreichung zu erstellen und verstärkt Schulungen für Aufsichtsratsmitglieder und Beteiligungsführungen anzubieten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der vom BMF in Bezug genommene § 49 AbgG zwar darauf abzielt, Interessenverknüpfungen von Abgeordneten in Ausschusssitzungen offenzulegen. Aber allein dadurch sind etwaige Interessenkollisionen nicht gelöst. Es sind – auch mit Blick auf den inzwischen verkleinerten Kreis der von dieser Offenlegungspflicht Betroffenen (Tz. 2.3) – weitergehende Schritte unerlässlich. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vom BMF erwartet, dass die Handreichung nachvollziehbare und praxistaugliche Hinweise

- zum zuverlässigen Erkennen,
- zum Offenlegen und
- zum weiteren Umgang bzw. zum Auflösen

möglicher Interessenkollisionen enthält.

Überdies sollte das BMF gegenüber dem parlamentarischen Raum und den Beteiligungsführungen deutlich machen, dass für eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung vor allem die Parlamentsgremien geeignet sind.

4 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung genommen und die vom Bundesrechnungshof dargelegten Sachverhalte bestätigt. Es hat diese teilweise anders bewertet als der Bundesrechnungshof.

Einerseits hat das BMF die geänderten Grundsätze verteidigt:

- Es hat erklärt, nach dem Regel-Ausnahme-Prinzip sei es auch bisher schon möglich gewesen, dass Abgeordnete Aufsichtsratsmandate in Unternehmen mit Bundesbeteiligung wahrnehmen. Trotz der Änderung der Grundsätze bleibe „das Ambitionsniveau unverändert“, um Interessenkollisionen zu vermeiden. Ziel sei eine „bessere Guidance“ gewesen.
- Die Anpassung der Grundsätze berühre das Gewaltenteilungsprinzip nicht. Mehrheitsbeteiligungen des Bundes an Unternehmen seien unverändert der Exekutive zuzurechnen.
- Mit Blick auf bisherige Lücken beim Einhalten der Grundsätze (Tz. 3.2) bleibe es weiterhin bei der Herausforderung, dass die Regelungen zu den Interessenkollisionen insbesondere von den Ressorts und den Aufsichtsratsmitgliedern umzusetzen seien. Vor der Berufung in den Aufsichtsrat sei jeder Einzelfall zu prüfen.

Andererseits hat das BMF auf Folgendes hingewiesen:

- Das Parlament übe verfassungsgemäß die Kontrolle über die Unternehmen mit Bundesbeteiligung aus. Das BMF hat eingeräumt, dass diese parlamentarische Kontrolle „strukturell gefährdet werden“ könne, soweit Abgeordnete Mandate in deren Überwachungsorganen wahrnehmen.
- In den Grundsätzen sei das Prinzip der Unbefangenheit enthalten. Es gehe auch auf Vorgaben der OECD zurück. So nähmen die Grundsätze Bezug auf die neuen OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen 2024. Die Vorgaben zum Vermeiden von Interessenkollisionen durch Politikverantwortliche seien „1:1“ umgesetzt.
- Abgeordnete müssten selbst dafür sorgen, Interessenkollisionen zu vermeiden. Die Exekutive könne keine Vorgaben für das freie Mandat der Abgeordneten unterbreiten.
- Aber das BMF erarbeite eine Handreichung zum Umgang mit Interessenkollisionen. Zu den Inhalten oder einem Fertigstellungszeitpunkt hat es sich nicht geäußert. Ob das BMF – wie vom Bundesrechnungshof empfohlen – verstärkt Schulungen für Aufsichtsratsmitglieder und Beteiligungsführungen anbieten wird, hat es offengelassen.
- Das BMF ist auch nicht auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes eingegangen, deutlich zu machen, dass für eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung vor allem die Parlamentsgremien geeignet sind.

5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das BMF bewegt sich in einem Spannungsfeld gegenläufiger Ansprüche. Interessenkollisionen konsequent zu vermeiden, ist bei gleichzeitiger Öffnung von Aufsichtsratsmandaten für Abgeordnete nicht möglich. Die Neuregelungen schließen Risiken für Interessenkollisionen nicht mehr so gezielt aus wie bisher. Hinzu kommt, dass die vom BMF als Schutz angeführte Offenlegungspflicht wegen der im Dezember 2024 in Kraft getretenen Neufassung des § 49 AbgG seltener greift als bisher. Im Ergebnis helfen die angepassten Grundsätze der parlamentarischen Kontrolle der Unternehmen nicht. Vielmehr ist eher das Gegenteil zu befürchten, wie das BMF selbst eingeräumt hat.

Eine Selbstkontrolle möglicher Betroffener im Hinblick auf etwaige eigene Interessenkollisionen ist nicht immer wirksam, wie Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen. Folglich haben die geänderten Grundsätze hier eine wesentliche Schwachstelle.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF, dass Mehrheitsbeteiligungen des Bundes an Unternehmen der Exekutive zuzurechnen sind. Gerade deshalb ist es nicht schlüssig, in deren Überwachungsorgane vermehrt Abgeordnete als Teil der Legislative zu entsenden. Die auch vom BMF angesprochenen OECD-Leitsätze zielen darauf ab, Interessenkollisionen zu minimieren. Danach sollten in den Leitungs- und Überwachungsorganen der staatseigenen Unternehmen keine Abgeordneten tätig sein, die die Rahmenbedingungen der Unternehmen wesentlich beeinflussen können.⁸ Diese Leitsätze sind der führende internationale Standard, der Politikverantwortliche bei der Gestaltung wirkungsvoller Eigentums- und Corporate-Governance-Strukturen für staatseigene Unternehmen unterstützt. Sie begründen eine starke Erwartung an die Mitgliedstaaten der OECD. So wird in mehreren Ländern außerhalb Deutschlands gezielt auf die personelle Unabhängigkeit der Überwachungsorgane geachtet; im Ergebnis nehmen aktive Abgeordnete dort in der Regel kein Mandat in den Überwachungsorganen staatseigener Unternehmen wahr.⁹

⁸ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024, Annotations to Chapter 6 (aufgerufen am 30. April 2025).

⁹ Im Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat (vergleichbar dem Aufsichtsrat) der Schweizerischen Bundesbahnen AG ist z. B. geregelt, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates unabhängig sein müssen und keinen Interessenbindungen unterliegen dürfen, die eine unabhängige Meinungsbildung verhindern. Ähnlich auch die vom Eidgenössischen Finanzdepartement herausgegebenen Leitsätze zur Corporate Governance des Bundes. In Österreich regelt der Bundes Public Corporate Governance Kodex 2017 (Ziffer 11.2.1.4), dass bei der Bestellung von Mitgliedern des Überwachungsorgans darauf zu achten ist, dass sich aus deren beruflicher Tätigkeit keine Interessenkollisionen ergeben. Auch gemäß dem im Vereinigten Königreich geltenden UK Corporate Governance Code (Ziffer 10) ist Wert darauf zu legen, dass die Mitglieder der Leitungs- und Überwachungsorgane unabhängig sind. Bereits der Anschein einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit soll vermieden werden.

Das BMF sollte die Handreichung zum Umgang mit Interessenkollisionen alsbald fertigstellen, spätestens im zweiten Quartal 2025. Damit und mit ergänzenden Schulungen sollte es die Beteiligungsführungen wie auch Aufsichtsratsmitglieder für das Problemfeld umfassend sensibilisieren. Dazu gehört es aufzuzeigen, wie Abgeordnete im Falle der Wahrnehmung eines Aufsichtsratsmandates eigenständig ihre Risiken für Interessenkollisionen reduzieren können.

Das BMF sollte sich in der neuen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages bei geeigneter Gelegenheit für eine Wiederherstellung der früheren Regelung einsetzen.

Ehmann

Klabunn

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.