Bericht

an das Bundesministerium der Finanzen

nach § 88 Absatz 2 BHO

Neufassung der Anlagen zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

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).

Gz.: III 4 - 2021 - 0394 Bonn, den 10. September 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Hintergrund	5
2	Verfahrensablauf	7
2.1	Stellungnahme des Bundesrechnungshofes	7
2.2	Reaktion des BMF	8
3	Bewertung	9
3.1	Verbindlichkeitsgrad der Anlagen und Dokumentation von Abweichungen	9
3.2	Vergabe von Abschlussprüferleistungen	11
3.3	Zusammenfassende Würdigung	11

0 Zusammenfassung

Mit Beschluss des Bundeskabinetts am 16. September 2020 ist die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) in Kraft getreten. Die Grundsätze umfassen auch die an die Beteiligungsführung adressierten Richtlinien für aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien). Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat im Hinblick auf die Neufassung der Grundsätze in Abstimmung mit den Ressorts die Anlagen 1 – 7 und die Anlage 11 der Richtlinien an die Regelungen der Grundsätze angepasst. Diese Anlagen enthalten Mustertexte für Satzungen, Geschäftsordnungen und Anstellungsverträge mit Geschäftsleitungen. Der Bundesrechnungshof hat Hinweise zur Neufassung der Anlagen gegeben. Der vorliegende Bericht fasst das Ergebnis der Beratung und die Bewertung des Bundesrechnungshofes zusammen.

0.1 Der Bundesrechnungshof übermittelte dem BMF in seiner Stellungnahme zu der Neufassung der Anlagen verschiedene inhaltliche Änderungsvorschläge. Er wies dabei darauf hin, dass eine Einordnung der Anlagen als „Werkzeugkasten“ nicht die vom Bundesrechnungshof geforderte Verbindlichkeit der Anlagen fördere und durch die ersatzlose Streichung der bisherigen „Anlage 6: Vergabe von Abschlussprüferleistungen“ wichtige Verfahrenshinweise entfallen sind. (Tz. 2.1).

0.2 Das BMF merkte zur rechtlichen Verbindlichkeit der Anlagen an, diese seien gemäß Rn. 5 der Richtlinien Teil der Richtlinien und damit für die beteiligungsführenden Stellen verbindlich. Wegen der Heterogenität der Unternehmen enthielten die Anlagen jedoch an verschiedenen Stellen einen „Werkzeugkasten“ mit Varianten, um die rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten zu berücksichtigen. Zur Vergabe von Abschlussprüferleistungen merkte das BMF an, es wolle zusätzlich zu den Anlagen eine Handreichung mit Verfahrenshinweisen zur Bestellung von Abschlussprüfern entwickeln. (Tz. 2.2).

0.3 Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes waren die Beteiligungsführungen in der Vergangenheit teilweise von den Mustertexten abgewichen, ohne in der Regel die Ausnahmen zu begründen und hinreichend zu dokumentieren. Darunter litten die Qualität und die Einheitlichkeit. Der Bundesrechnungshof hält eine möglichst einheitliche Anwendung der Mustertexte der Anlagen für geboten.

Rn. 36 der Richtlinien sieht für die Anlagen 1 – 3 als Ausnahme vor, dass „im Einzelfall“ erforderliche Anpassungen vorgenommen werden können. Der Bundesrechnungshof hält diese „Öffnungsklausel“ für Ausnahmen für nachteilig. Denn es liegt im Ermessen der jeweiligen Beteiligungsführung, das Erfordernis einer „Anpassung“ als gegeben anzunehmen. In Rn. 86 der Richtlinien für Anlage 4, den Musteranstellungsvertrag, ist den Beteiligungsführungen nicht ausdrücklich aufgegeben, diesen zu nutzen; sie haben vielmehr „darauf hinzuwirken“. Gerade bezüglich der Anstellungsverträge hält der Bundesrechnungshof es vor dem Hintergrund seiner

Prüfungserfahrung jedoch für dringend geboten, Abweichungen möglichst zu begrenzen.

Das BMF verwies erneut darauf, dass entsprechende Anwendungsbefehle gegenüber den Beteiligungsführungen bestehen, die Mustertexte zu verwenden. Der Bundesrechnungshof entnimmt den Einlassungen des BMF, dass Rn. 36 und Rn. 86 von der Bundesregierung als „Anwendungsbefehl“ verstanden wird. Nach diesem Verständnis wäre eine ausreichende Verbindlichkeit gegeben.

Der Bundesrechnungshof warnt jedoch davor, dass u. a. die Begriffe „Varianten“ und „Werkzeugkasten“ auch anders verstanden werden und nicht gewünschte Möglichkeiten eröffnen, regelmäßig von Mustertexten abzuweichen. Abweichungen von den Mustertexten sollten deshalb die Ausnahme bleiben. Die Beteiligungsführungen sind anzuhalten, Ausnahmen sachgerecht zu begründen und nachvollziehbar zu dokumentieren. (Tz. 3.1).

0.4 Das BMF will zusätzlich zu den Regelungen in den Grundsätzen zu der Bestellung von Abschlussprüfern eine Handreichung entwickeln. Die Vorgaben in einer Handreichung sollten von den Beteiligungsführungen nicht als lediglich unverbindliche Empfehlungen angesehen werden. Der Bundesrechnungshof wird in seinen Prüfungen beobachten, wie die Beteiligungsführungen künftig die Vergabe von Abschlussprüferleistungen handhaben. (Vgl. Tz. 3.2).

1 Hintergrund

Mit Beschluss des Bundeskabinetts am 16. September 2020 ist die Neufassung der Grundsätze in Kraft getreten. Die Neufassung löst die bisher geltenden Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung aus dem Jahr 2009 ab, die nach elf Jahren Geltung an die Entwicklungen der letzten Jahre anzupassen waren. Die Grundsätze bestehen nunmehr aus dem an die Unternehmen adressierten Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) und den an die Beteiligungsführung adressierten Richtlinien. Der Bundesrechnungshof hatte zur Neufassung der Grundsätze bereits in einem mehrstufigen Verfahren Stellung genommen. Diese Stellungnahmen zu den Grundsätzen haben das BMF und das Bundeskabinett größtenteils berücksichtigt.

Das BMF hatte zum Zeitpunkt der Kabinettbefassung angekündigt, später auch noch die Anlagen 1 – 7 und die Anlage 11 zu den vorgenannten Richtlinien (Anlagen) an die Regelungen der Grundsätze anzupassen. Diese Neufassung der Anlagen sollte das BMF dabei mit den beteiligungsführenden Ressorts einvernehmlich abstimmen. Die Staatssekretärsrunde hat die Anlagen am 16. August 2021 verabschiedet. Der Bundesrechnungshof hat Hinweise zur Neufassung der Anlagen gegeben. Der vorliegende Bericht fasst das Ergebnis der Beratung und die Bewertung des Bundesrechnungshofes zusammen.

Es handelt sich um folgende Anlagen zu den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung, bei deren Neufassung der Bundesrechnungshof eingebunden war:

- Muster eines Gesellschaftsvertrages für Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Anlage 1)

- Muster einer Geschäftsordnung für Aufsichtsräte von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Anlage 2)

- Muster einer Geschäftsordnung für die Geschäftsführung (Anlage 3)

- Formulierungshilfe Anstellungsvertrag für Mitglieder der Geschäftsführung (Anlage 4)

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

- Muster einer Vereinbarung zwischen dem beteiligungsführenden Bundesministerium und dem Mitglied des Überwachungsorgans, das dem öffentlichen Dienst angehört (Anlage 6)

- Muster einer Vereinbarung zwischen dem mandatsvorbereitenden Bundesministerium und einem Mitglied des Überwachungsorgans (Anlage 7)

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

Die folgenden Anlagen waren von der Neufassung nicht betroffen:

- Anlage 8 zu Abschnitt 5 – Unmittelbare Bundesbeteiligungen mit Anteilsbesitz des Bundes von mindestens 25 Prozent

- Anlage 9 zu Abschnitt 5 – Mittelbare Bundesbeteiligungen mit einem Jahresumsatz von mindestens 500 Mio. Euro.

- Anlage 10 zu Abschnitt 5 – 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 die Geschäftsführung hat.

Die Anlagen 1 – 7 sowie 11, bei deren Neufassung der Bundesrechnungshof eingebunden war, beinhalten vor allem satzungsrechtliche oder dem Satzungsrecht vergleichbare Vorgaben für die Unternehmen und deren Organe. Sie enthalten Mustertexte für Unternehmenssatzungen und Geschäftsordnungen der Unternehmensorgane, aber auch für Anstellungsverträge mit Geschäftsleitungsmitgliedern. Dabei *„stellen die Mustertexte neben einem Mindeststandard (…) einen „Werkzeugkasten" zur Verfügung (…)*", vgl. „Anleitung zur Handhabung der Anlagen 1-7 sowie 11 zu den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung" des BMF. Auf diese Weise sollen die Anlagen das einheitliche Vorgehen von Beteiligungsführungen bei Bundesbeteiligungen sicherstellen.

Die Anlagen 1, 2 und 3 sind gemäß Rn. 36 der Richtlinien als „Musterdokumentation" zu nutzen; „im Einzelfall" können erforderliche Anpassungen vorgenommen werden. Nach Rn. 86 der Richtlinien soll die Beteiligungsführung darauf „hinwirken", dass die Verträge für die Anstellung der Mitglieder der Geschäftsführung auf Basis der Anlage 4 „zu entwickeln und zu verhandeln" sind. Vereinbarungen gemäß der Anlagen 5 – 7 und 11 „sind… zu treffen" gemäß Rn. 128 der Richtlinien.

In der vorgenannten „Anleitung zur Handhabung der Anlagen 1 – 7 sowie 11"[1] gibt das BMF folgende Hinweise zur Anwendung:

„Vor dem Hintergrund der Heterogenität der Unternehmen mit Bundesbeteiligung, der jeweiligen spezifischen Situation sowie haushaltsrechtlicher Rahmenbedingungen z. B. bei Zuwendungsempfängern stellen die Mustertexte neben einem Mindeststandard (z. B. Unternehmensgegenstand hat Beteiligungszweck Rechnung zu tragen; starkes Überwachungsorgan neben der Anteilseignerversammlung: Berichtsordnung, Zustimmungsvorbehalte; Sicherstellung Vier-Augen-Prinzip) für jedes Dokument an etlichen Stellen einen „Werkzeugkasten" zur Verfügung, der Ihnen das Aufsetzen der für das jeweilige Unternehmen passenden gesellschaftsrechtlichen Dokumente erleichtern soll.

[1] Anleitung zur Handhabung der Anlagen 1-7 sowie 11 zu den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung.

Hierbei ist stets eine Interessenabwägung vorzunehmen, welche Vorgaben und Vereinbarungen zu Ansprüchen, Rechten und Pflichten zwischen Unternehmen und den jeweiligen Organen und Organmitgliedern im Sinne der bestmöglichen Verwirklichung der Bundesinteressen angemessen und sinnvoll erscheinen.“

2 Verfahrensablauf

2.1 Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

Ende März 2021 leitete das BMF dem Bundesrechnungshof die Entwürfe zur Neufassung der Anlagen zu.[2] Mitte April 2021 nahm der Bundesrechnungshof hierzu umfassend Stellung.[3] Diese Stellungnahme stellte den ersten Bericht im Rahmen dieser Beratung nach § 88 Absatz 2 BHO dar. Darin erklärte der Bundesrechnungshof zu den Entwürfen der neugefassten Anlagen unter anderem:

a) Verbindlichkeit der Anlagen:

   Ordnet das BMF einzelne Varianten der Anlagen als „Werkzeugkasten“ ein (vgl. Tz. 1), fördert dies nicht die vom Bundesrechnungshof bereits früher geforderte Verbindlichkeit der Anlagen.[4] Es widerspricht auch der Einschätzung des BMF, es handele sich dabei um einen „Mindeststandard“.

b) Vergabe von Abschlussprüferleistungen:

   Die bisherige „Anlage 6: Vergabe von Abschlussprüferleistungen“ hat das BMF ersatzlos gestrichen. Damit fehlen für die Praxis wichtige Verfahrenshinweise, z. B. hinsichtlich zu beachtender Wertgrenzen im Vergabeverfahren und damit verbundener Ausschreibungsmodalitäten. Zwar sind zur Vergabe allgemeine Hinweise im PCGK enthalten (vgl. Nummer 8.2.2 PCGK, Verweis auf ein wettbewerbliches Verfahren). Darüber hinaus gehende konkretisierende Regelungen zur Vergabe von Abschlussprüferleistungen sind jedoch wünschenswert. Der Bundesrechnungshof wies auf den BWV-Leitsatz Nummer 06/08 zur Abschlussprüferbestellung hin.

c) Inhaltliche Änderungsvorschläge:

   Neben den übergreifenden Feststellungen in Tz. 2.1 a. und b. gab der Bundesrechnungshof in den einzelnen Anlagen zahlreiche konkrete Änderungshinweise, wie die Anlagen

---

[2] Schreiben BMF vom 24. März 2021, Az. VIII B 1 - FB 0203/20/10003:012.

[3] Schreiben Bundesrechnungshof vom 13. April 2021.

[4] Zur Verbindlichkeit der Anlagen vgl. Stellungnahme des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 23. Januar2020, Gz. III 4 - 20 74.

aus seiner Sicht sprachlich und inhaltlich abzufassen sind. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes betrafen eventuelle Widersprüche in den Mustertexten, Klarstellungen oder aus seiner Sicht erforderliche Ergänzungen. Der Bundesrechnungshof gab seine Empfehlungen auf der Grundlage seiner langjährigen Prüfungserfahrungen, wie Beteiligungsführungen die bisherigen Regelungen angewandt hatten. Der Bundesrechnungshof hatte bei den Beteiligungsführungen wiederkehrende Mängel festgestellt.[5] Die Hinweise des Bundesrechnungshofes sollen dazu beitragen, diese Mängel bei der Anwendung der neugefassten Regularien künftig zu verhindern. Die inhaltlichen Einzelheiten ergeben sich aus der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 13. April 2021.

2.2 Reaktion des BMF

Mitte Juni 2021 leitete das BMF dem Bundesrechnungshof die überarbeiteten Entwürfe der neugefassten Anlagen zu.[6] Das BMF hatte darin fast alle Hinweise des Bundesrechnungshofes aus dessen Stellungnahme (vgl. Tz. 2.1) übernommen. Allerdings blieb das BMF in den überarbeiteten Entwürfen bei zwei Punkten hinter den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zurück:

a) Rechtliche Verbindlichkeit der Anlagen:

Im Rahmen der weiteren Abstimmung erklärte das BMF, dass die Anlagen gemäß Rn. 5 der Richtlinien Teil der Richtlinien und damit für die beteiligungsführenden Stellen verbindlich seien. Der Anwendungsbefehl für die Anlagen 1, 2 und 3 gegenüber der Beteiligungsführung folge u. a. aus Rn. 36 der Richtlinien. Nach Rn. 86 der Richtlinien seien die Verträge für die Anstellung der Mitglieder der Geschäftsführung auf Basis der Anlage 4 der Richtlinien zu entwickeln und zu verhandeln. Der Anwendungsbefehl der Anlagen 5 – 7 und 11 folge u. a. aus Rn. 128 der Richtlinien. Davon klar zu trennen sei die Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsvorgaben und der tatsächlichen Verhältnisse beim Aufsetzen der Unternehmensstatuten. Gemäß der Natur der Sache seien die jeweiligen Rechtsvorgaben und die daraus resultierenden Unternehmensspezifika mit zu berücksichtigen (z. B. Rechtsform, Finanzierungsart, Mitarbeiterzahl, verschiedene Gesellschafter sowie Konzern versus Einzelunternehmen). Wegen dieser Heterogenität der Unternehmen enthielten die Anlagen an verschiedenen Stellen einen „Werkzeugkasten“ mit Varianten, um die rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten zu berücksichtigen.

---

[5] Diese Mängel sind insbesondere aufgeführt im Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 BHO vom 1. Dezember 2020 zur Vergütung von Geschäftsleitungen bei Bundesunternehmen - praktische Aspekte zur Angemessenheit und zu Zielvereinbarungen, Gz. III 4 - 2020 - 0061. Der Bericht ist Teil der Dokumentensammlung des BMF zu den Grundsätzen.

[6] Schreiben BMF vom 11. Juni 2021, Az. VIII B 1 - FB 0203/20/10003:017.

Aufgrund des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) sei der Anstellungsvertrag ausgewogen zu gestalten.[7] Der Musteranstellungsvertrag für die Geschäftsführung sei als vorformulierter Vertrag im Sinne der §§ 305 ff. BGB und damit als AGB anzusehen. Bei AGB müssten die Klauseln angemessen und transparent sein, so dass der Vertrag ausgewogen gestaltet sein muss.
Hier gelte es, ein Spannungsfeld aufzulösen, das zwischen dem berechtigten Wunsch nach verbindlichen Regeln und der dadurch möglichen Anwendung des AGB-Rechts bei zu strikten Vorgaben bestehe.

b) Vergabe von Abschlussprüferleistungen:

Zur Vergabe von Abschlussprüferleistungen merkte das BMF an, es wolle zusätzlich zu den Anlagen eine Handreichung zur Bestellung von Abschlussprüfern entwickeln. Der PCGK enthalte bereits klare Vorgaben. In der Handreichung beabsichtige das BMF zusätzlich, Verfahrenshinweise zur Vergabe von Abschlussprüferleistungen zu geben und praktische Fragen zu erläutern. Sie solle auch in die Dokumentensammlung Beteiligungsmanagement aufgenommen werden, so dass dadurch eine faktische Verbindlichkeit entstehe.

Im Folgenden geht der Bundesrechnungshof nur noch auf die beiden offenen Punkte ein.

3 Bewertung

3.1 Verbindlichkeitsgrad der Anlagen und Dokumentation von Abweichungen

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes waren die Beteiligungsführungen in der Vergangenheit teilweise von den Mustertexten abgewichen. Darunter litten die Qualität und die Einheitlichkeit. Qualitätsverluste waren vor allem zu beobachten, wenn Anstellungsverträge mit Geschäftsführungsmitgliedern abweichend vom Musteranstellungsvertrag entworfen wurden, um individuellen Wünschen von Kandidatinnen und Kandidaten entgegen zu kommen. Indem der Musteranstellungsvertrag aus Anlage 4 nicht eingehalten wurde, kam es regelmäßig zu Ungleichbehandlungen zwischen Geschäftsführungsmitgliedern in den Unternehmen. Diese konnten die Beteiligungsführungen in der Regel sachlich nicht rechtfertigen. Auch haben Beteiligungsführungen durch Abweichungen vom Musteranstellungsvertrag zivilrechtliche Ansprüche zugelassen, die über das hinausgehen konnten, was in der Privatwirtschaft üblich ist.

[7] Das AGB-Recht ist einschlägig, wenn vorformulierte Vertragsbedingungen für eine Vielzahl von Verträgen gelten, die eine Vertragspartei der anderen Vertragspartei bei Abschluss des Vertrages stellt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen auch wiederkehrende Mängel bei der Dokumentation der Abweichungen festgestellt.[8] In der Regel wurden die Gründe für eine Ausnahme von den Mustertexten nicht oder nicht hinreichend dokumentiert. Häufig wurden weder die Ausnahme als solche noch deren Begründung schriftlich festgehalten. Gab es dagegen eine schriftliche Dokumentation, war diese oft inhaltsleer und somit weder belastbar noch nachprüfbar.

Der Bundesrechnungshof hält auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Unternehmen eine möglichst einheitliche Anwendung der in den Anlagen enthaltenen Mustertexte für geboten. Wenden die Beteiligungsführungen den Musteranstellungsvertrag uneinheitlich an, hat das negative Auswirkungen. So können Wettbewerbsverzerrungen bei der Rekrutierung von Führungspersonal in Bundesunternehmen entstehen. Das üblicherweise anzutreffende Argument, ohne Abweichungen vom Mustertext könne im Einzelfall die gewünschte Person nicht rekrutiert werden, überzeugt in der Praxis regelmäßig nicht. Vor allem dann nicht, wenn zugleich ein unzureichendes Auswahlverfahren festzustellen war.

Der vom BMF vorgebrachte Anwendungsbefehl in Rn. 36 der Richtlinien gilt nur für die Anlagen 1, 2 und 3 („…ist … zu nutzen."). Allerdings sieht Rn. 36 der Richtlinien als Ausnahme vor: „*Im Einzelfall ggf. erforderliche Anpassungen können vorgenommen werden*." Der Bundesrechnungshof hält diese „Öffnungsklausel" für Ausnahmen für nachteilig. So liegt es im Ermessen der jeweiligen Beteiligungsführung, das Erfordernis einer „Anpassung" als gegeben anzunehmen. In Bezug auf die Anlage 4, den Musteranstellungsvertrag, ist dagegen Rn. 86 einschlägig. Danach ist den Beteiligungsführungen nicht ausdrücklich aufgegeben, diesen zu nutzen; sie haben vielmehr „darauf hinzuwirken". Gerade bezüglich der Anstellungsverträge hält der Bundesrechnungshof es vor dem Hintergrund seiner Prüfungserkenntnisse jedoch für dringend geboten, Abweichungen möglichst zu begrenzen.

Das BMF folgt der Einschätzung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich, dass die Anwendung der Mustertexte in den Anlagen verbindlich sein muss. Wie bereits dargelegt, hält das Ministerium aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen, unter anderem unter Hinweis auf das AGB-Recht, jedoch eine Berücksichtigung des konkreten Einzelfalles für nötig. Hierbei seien die Varianten bzw. Werkzeuge der Mustertexte zu nutzen sowie die Vorgaben der Grundsätze zu beachten. Das BMF verwies erneut darauf, dass entsprechende Anwendungsbefehle gegenüber den Beteiligungsführungen bestehen, die Mustertexte zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof entnimmt den Einlassungen des BMF, dass Rn. 36 und Rn. 86 („wirkt darauf hin") von der Bundesregierung als „Anwendungsbefehl" verstanden wird. Nach diesem Verständnis wäre eine ausreichende Verbindlichkeit gegeben.

[8] Diese Mängel sind insbesondere aufgeführt im Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 1. Dezember 2020 zur Vergütung von Geschäftsleitungen bei Bundesunternehmen - praktische Aspekte zur Angemessenheit und zu Zielvereinbarungen, Gz. III 4 - 2020 - 0061.

Der Bundesrechnungshof kann der Argumentation des BMF zur Regelung von Einzelfällen zwar folgen. Er warnt jedoch davor, dass u. a. die Begriffe „Varianten“ und „Werkzeugkasten“ auch anders verstanden werden und nicht gewünschte Möglichkeiten eröffnen, regelmäßig von Mustertexten abzuweichen.

Die Notwendigkeit für eine Abweichung von den Mustertexten z. B. für den Anstellungsvertrag mag sich zwar in der Praxis im Ausnahmefall ergeben, allerdings sollten die Beteiligungsführungen auch hier den Einzelfall nachvollziehbar begründen und mithin rechtfertigen können. Alle Beteiligten haben darauf zu achten, dass in der Praxis die Ausnahme – nämlich die Abweichung – nicht zur Regel wird.

Abweichungen sind deshalb nachvollziehbar zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, an die Dokumentation von Ausnahmen hohe Anforderungen zu stellen. Die Dokumentation hat die tragenden Gründe der Entscheidung nachvollziehbar und belastbar darzustellen. Auch Dritte müssen in der Lage sein, sich später auf Grundlage der Dokumentation ein Urteil über die Abweichung bilden zu können.

3.2 Vergabe von Abschlussprüferleistungen

Das BMF will zusätzlich zu den Anlagen eine Handreichung zur Bestellung von Abschlussprüfern entwickeln.

Dazu merkt der Bundesrechnungshof an: Die Vorgaben in einer Handreichung sollten von den Beteiligungsführungen nicht als lediglich unverbindliche Empfehlungen angesehen werden. Der Bundesrechnungshof wird deshalb in seinen Prüfungen beobachten, wie die Beteiligungsführungen künftig die Vergabe von Abschlussprüferleistungen handhaben. Dabei wird er auch die „Einhaltung“ bzw. Anwendung der Handreichung im Blick haben.

Der Bundesrechnungshof weist ebenfalls erneut auf die allgemeinen Hinweise im PCGK zur Vergabe und auf den BWV-Leitsatz Nummer 06/08 zur Abschlussprüferbestellung hin.

3.3 Zusammenfassende Würdigung

Die neuen Grundsätze mit ihrem PCGK und ihren Richtlinien sieht der Bundesrechnungshof als erfolgreiche Fortentwicklung der bisherigen Vorgaben für Bundesunternehmen und Beteiligungsführungen an. Für die Praxis haben die neugefassten Anlagen eine hohe Bedeutung. Durch ihre Mustertexte entwickeln sie eine unmittelbare Auswirkung auf das Handeln von Unternehmens- und Beteiligungsführungen. Aus den Prüferkenntnissen des Bundesrechnungshofes ergibt sich allerdings, dass die Beteiligungsführungen sie bislang allein schon aufgrund der Bezeichnung „Anlage“ als lediglich nachrangig und unverbindlich wahrgenommen haben. Das BMF hat klargestellt, dass in den Richtlinien „Anwendungsbefehle“ für alle Anlagen enthalten sind.

Wesentlich für den Erfolg der neugefassten Anlagen wird sein:

- Die Beteiligten sehen die Anlagen weitest möglich als verbindlich an.
- Dadurch wird eine einheitliche Beteiligungsführung sichergestellt.
- Abweichungen von den Anlagen bleiben die Ausnahme.
- Abweichungen sind sachgerecht zu begründen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Ehmann Klabunn