



OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen

AUSGABE 2015

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen

Ausgabe 2015

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2016), *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*, Ausgabe 2015, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264251526-de>

ISBN 978-92-64-25151-9 (Print)

ISBN 978-92-64-25152-6 (PDF)

Originaltitel: *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt © ann triling/Thinkstock.com

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2016

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

Vorwort

Die OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (die Leitsätze) sind Empfehlungen für die staatlichen Stellen in Bezug darauf, wie gewährleistet werden kann, dass staatseigene Unternehmen ihre Aktivitäten nach den Regeln der Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht ausüben. Sie bilden den international vereinbarten Standard dafür, wie der Staat die staatliche Eigentümerfunktion erfüllen sollte, um die Fallstricke zu vermeiden, die mit einer passiven Eigentumsausübung oder mit übermäßiger staatlicher Einmischung verbunden sind. Die Leitsätze wurden erstmals 2005 als Ergänzung zu den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance¹ (den Grundsätzen) erarbeitet. Sie wurden 2015 aktualisiert, um den während der letzten zehn Jahre bei ihrer Umsetzung gewonnenen Erfahrungen Rechnung zu tragen und auf neue Probleme einzugehen, die im Fall staatseigener Unternehmen im nationalen und internationalen Kontext aufgetreten sind.

Bei der Ausübung ihrer Pflichten als Eigentümer kann es sich für Staaten auch als nützlich erweisen, für den privaten Sektor geltende Empfehlungen zu befolgen, insbesondere die G20/OECD-Grundsätze der Corporate Governance. Die Leitsätze sollen die Grundsätze ergänzen und sind mit ihnen in vollem Umfang vereinbar. Zu den weiteren maßgeblichen OECD-Instrumenten gehören unter anderem die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Als zusätzliche Orientierungshilfen können auch andere Quellen, wie z.B. der OECD-Politikrahmen für Investitionen (Policy Framework for Investment) sowie das OECD Competition Assessment Toolkit, herangezogen werden. Die Leitsätze enthalten Ratschläge dazu, wie Regierungen sicherstellen können, dass die Rechenschaftspflicht staatseigener Unternehmen gegenüber der Öffentlichkeit mindestens der Rechenschaftspflicht eines börsennotierten Unternehmens gegenüber seinen Aktionären gleichkommt.

Die aktualisierten Leitsätze wurden vom Rat der OECD, dem Entscheidungsgremium der Organisation, im Juli 2015 im Rahmen einer Empfehlung des Rats zur Förderung ihrer Anwendung durch die internationale Gemeinschaft angenommen.

1. Diese Grundsätze wurden nach ihrer Überarbeitung im Jahr 2015 und ihrer Billigung durch die G20-Finanzminister und -Notenbankgouverneure bei ihrem Treffen vom 4.-5. September 2015 in G20/OECD-Grundsätze der Corporate Governance umbenannt.

Dank

Die Leitsätze wurden von den OECD-Ländern in Zusammenarbeit mit einem sehr großen Kreis von Partnern und Stakeholdern geprüft. Kolumbien, Lettland und die Russische Föderation haben an der Prüfung der Leitsätze als assoziierte Länder (auf gleicher Basis mit den OECD-Ländern) teilgenommen und haben sich mit dem Ergebnis der Prüfung assoziiert. Die Weltbankgruppe hat als Beobachter an den Aktivitäten der Arbeitsgruppe Staatsbeteiligungen und Privatisierungen teilgenommen. Argentinien, Brasilien, die Volksrepublik China, Costa Rica, Kasachstan, Litauen, Peru, die Philippinen, Südafrika und die Ukraine beteiligten sich direkt an den im Rahmen der Prüfung stattfindenden Diskussionen der Arbeitsgruppe. Umfassende Konsultationen außerhalb der regelmäßigen Sitzungen der Arbeitsgruppe wurden während des Prüfungsprozesses organisiert. Kommentare kamen von den zuständigen Behörden der folgenden Länder: Ägypten, Ecuador, Indien, Indonesien, Irak, Kap Verde, Demokratische Volksrepublik Laos, Malaysia, Marokko, Mauretanien, Myanmar, Paraguay, Suriname, Thailand, Uruguay und Vietnam.

In den Prüfungsprozess flossen darüber hinaus Beiträge von den institutionellen Konsultationspartnern der OECD ein, nämlich dem Beratenden Ausschuss der Wirtschaft (BIAC) und dem Gewerkschaftlichen Beratungsausschuss (TUAC) ebenso wie dem Instituto para el Gobierno Corporativo (IAGO – argentinischen Institut für Corporate Governance), der Asiatischen Entwicklungsbank, dem baltischen Institut für Corporate Governance, der Brazilian Association of Capital Market Investors, dem Brazilian Institute of Corporate Directors, Guberna, der Interamerikanischen Entwicklungsbank, dem International Corporate Governance Network, der Lateinamerikanischen Entwicklungsbank, der Malaysian Directors Academy, dem Myanmar Development Resource Institute – Centre for Economic and Social Development, dem Myanmar Institute of Certified Public Accountants, dem Pakistan Institute of Corporate Governance, dem Philippine Institute of Certified Public Accountants, dem Philippine Institute of Corporate Directors, dem Singapore Institute of Directors, der Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry und der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen.

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	7
Empfehlung des Rats betreffend die Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen	9
Einführung	11
Geltungsbereich und Definitionen	15
I. Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen	19
II. Die Rolle des Staats als Eigentümer	20
III. Staatseigene Unternehmen am Markt	22
IV. Gleichbehandlung der Anteilseigner und sonstigen Anleger	24
V. Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln	26
VI. Offenlegung und Transparenz	27
VII. Die Pflichten des Board (Aufsichtsorgan) staatseigener Unternehmen	29
Anmerkungen zu Kapitel I: Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen	31
Anmerkungen zu Kapitel II: Die Rolle des Staats als Eigentümer	37
Anmerkungen zu Kapitel III: Staatseigene Unternehmen am Markt	53
Anmerkungen zu Kapitel IV: Gleichbehandlung der Anteilseigner und sonstigen Anleger	61
Anmerkungen zu Kapitel V: Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln	67
Anmerkungen zu Kapitel VI: Offenlegung und Transparenz	73
Anmerkungen zu Kapitel VII: Die Pflichten des Board (Aufsichtsorgan) staatseigener Unternehmen	83

Folgen Sie OECD-Veröffentlichungen auf:



https://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Geleitwort

Eine gute Corporate Governance staatseigener Unternehmen ist für effiziente und offene Märkte auf nationaler wie internationaler Ebene von grundlegender Bedeutung. In vielen Ländern werden wesentliche öffentliche Dienstleistungen, einschließlich Versorgungsdienstleistungen, vorwiegend durch staatseigene Unternehmen erbracht. Das bedeutet, dass sich die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen auf den Alltag der Bürger und die Wettbewerbsfähigkeit der übrigen Volkswirtschaft auswirkt. Darüber hinaus spielen staatseigene Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle an den internationalen Märkten. Um weiterhin ein offenes und wachstumsförderndes Handels- und Investitionsumfeld sicherzustellen, ist ein solider Wettbewerbs- und Regulierungsrahmen für diese Unternehmen unerlässlich.

Die OECD-Leitsätze zu *Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen* (die Leitsätze) sind Empfehlungen für die staatlichen Stellen in Bezug darauf, wie gewährleistet werden kann, dass staatseigene Unternehmen ihre Aktivitäten nach den Regeln der Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht ausüben. Sie bilden den international vereinbarten Standard dafür, wie der Staat die staatliche Eigentümerfunktion erfüllen sollte, um die Fallstricke zu vermeiden, die mit einer passiven Eigentumsausübung oder mit übermäßiger staatlicher Einmischung verbunden sind. Die Leitsätze wurden erstmals 2005 als Ergänzung zu den *OECD-Grundsätzen der Corporate Governance* erarbeitet. Sie wurden 2015 aktualisiert, um den während der letzten zehn Jahre bei ihrer Umsetzung gewonnenen Erfahrungen Rechnung zu tragen und auf neue Probleme einzugehen, die im Zusammenhang mit staatseigenen Unternehmen im nationalen und internationalen Kontext auftreten.

Die Leitsätze wurden erheblich geändert, und ihre Politikrelevanz hat sich deutlich erhöht. Das aktualisierte und erweiterte Instrument bietet größere Klarheit darüber, wie die Politikverantwortlichen öffentliche Institutionen einbinden und die Umsetzung der vereinbarten empfehlenswerten Praktiken sicherstellen sollten. Es wurden Empfehlungen im Hinblick auf die Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen entwickelt, die Regierungen bei der Entscheidung unterstützen, ob und unter welchen

Rechenschaftsanforderungen sie ein Engagement im Unternehmenssektor in Erwägung ziehen könnten. Empfehlungen für die Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen für staatseigene und privatwirtschaftliche Unternehmen bieten eine Orientierungshilfe für staatseigene Unternehmen, die am inländischen und am internationalen Markt aktiv sind.

Die Veröffentlichung dieser überarbeiteten *Leitsätze* erfolgt zu einem kritischen Zeitpunkt. Angesichts eines niedrigeren Wirtschaftswachstums und geringerer fiskalischer Spielräume in vielen Ländern wird es für die Regierungen zunehmend schwierig, gut funktionierende staatseigene Unternehmenssektoren zu gewährleisten, wofür ihnen dieses Dokument entsprechende Orientierungshilfen bietet. Viele Volkswirtschaften verfügen über einen großen staatseigenen Unternehmenssektor, der erfahrungsgemäß die wirtschaftliche und soziale Entwicklung entweder fördern oder behindern kann – je nachdem, inwieweit er gemeinsam vereinbarte empfehlenswerte Praktiken befolgt. Zugleich beobachtet eine Reihe von Ländern die ausländischen staatseigenen Unternehmen, die – u.a. im Rahmen von Handels- und Investitionsübereinkommen – in ihrem Staatsgebiet tätig sind, mit wachsender Aufmerksamkeit, um ihre kommerzielle Ausrichtung und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf das Wettbewerbsumfeld zu beurteilen.

Ich bin überzeugt, dass die Bedeutung der *Leitsätze* als nützliches Hilfsmittel für Regierungen weiter zunehmen wird. Sie bilden ein wirkungsvolles Instrument, um zu einer faireren und wettbewerbsoffeneren Gestaltung von Märkten sowie zu Wertschöpfung, Wachstum und Entwicklung beizutragen und die Erbringung grundlegender Dienstleistungen für alle Mitglieder der Gesellschaft zu verbessern. Daher lege ich den Regierungen von OECD- und Partnerländern gleichermaßen nahe, die *Leitsätze* aktiv zu nutzen.



Angel Gurría
OECD-Generalsekretär

Empfehlung des Rats betreffend die Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen

8. Juli 2015

DER RAT,

Gestützt auf Artikel 5(b) des Übereinkommens über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960;

Gestützt auf die Empfehlung des Rats betreffend die Grundsätze der Corporate Governance, deren Ergänzung die mit der vorliegenden Empfehlung aufgestellten Leitsätze für staatseigene Unternehmen bilden;

Gestützt auf die Empfehlung des Rats betreffend die Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (nachstehend „die Leitsätze“), die durch die vorliegende Empfehlung abgelöst wird;

Gestützt auf die Leitsätze für multinationale Unternehmen, die fester Bestandteil der Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen sind, das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, die Empfehlung des Rats betreffend die Grundsätze für die Beteiligung des Privatsektors an der Bereitstellung von Infrastruktur, die Empfehlung des Rats betreffend die Grundsätze für die öffentliche Governance von öffentlich-privaten Partnerschaften sowie die Empfehlung des Rats über Geschlechtergleichstellung in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Unternehmertum;

In Anbetracht der Überarbeitung der Leitsätze nach Jahren zunehmenden Interesses durch Regierungen, die ihre staatseigenen Sektoren reformieren;

In Anerkennung der wichtigen Rolle staatseigener Unternehmen in vielen Volkswirtschaften, ihrer zunehmenden Betätigung an den internationalen Märkten und des bedeutenden positiven Effekts einer guten Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen;

In Anerkennung der besonderen Governance-Herausforderungen für staats-eigene Unternehmen auf Grund der Tatsache, dass die Ausübung der Eigentümerfunktion durch Staatsbedienstete im Namen der Allgemeinheit erfolgt;

Auf Vorschlag des Ausschusses für Corporate Governance:

- I.** Empfiehlt, dass die Mitgliedsländer und Nichtmitgliedsländer, die dieser Empfehlung beigetreten sind (nachstehend „die Teilnehmer“), den Leitsätzen, die im Anhang zu dieser Empfehlung dargelegt und fester Bestandteil von ihr sind, als gemeinsam vereinbarte empfehlenswerte Praktiken für die Organisation ihrer staatseigenen Unternehmenssektoren gebührend Rechnung tragen;
- II.** Empfiehlt, dass die Teilnehmer die Umsetzung der Leitsätze bei der Entwicklung ihrer Eigentumspraxis und bei der Festlegung eines Rahmens für die Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen aktiv fördern;
- III.** Ersucht den Generalsekretär, diese Empfehlung einem breiten Kreis zur Kenntnis zu bringen;
- IV.** Ersucht die Teilnehmer, diese Empfehlung einem breiten Kreis zur Kenntnis zu bringen;
- V.** Ersucht die Nichtteilnehmer, dieser Empfehlung gebührend Rechnung zu tragen und ihr gegebenenfalls vorbehaltlich einer Prüfung durch die Arbeitsgruppe Staatsbeteiligungen und Privatisierungen beizutreten;
- VI.** Weist den Ausschuss für Corporate Governance an, über die Arbeitsgruppe Staatsbeteiligungen und Privatisierungen die Umsetzung dieser Empfehlung zu verfolgen und dem Rat darüber spätestens fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung sowie anschließend nach Bedarf Bericht zu erstatten.

Einführung

Die meisten industrialisierten Volkswirtschaften verfügen über offene und wettbewerbsbestimmte Märkte mit soliden rechtsstaatlichen Grundlagen, an denen privatwirtschaftliche Unternehmen die dominierenden Wirtschaftsakteure sind. In anderen Ländern aber, darunter vielen aufstrebenden Volkswirtschaften, entfällt ein nicht unwesentlicher Teil des BIP, der Beschäftigung und der Marktkapitalisierung auf staatseigene Unternehmen. Selbst in Ländern, in denen staatseigene Unternehmen lediglich eine untergeordnete Rolle in der Wirtschaft einnehmen, sind sie oft vorwiegend in Versorgungs- und Infrastruktursektoren – wie z.B. in der Energiewirtschaft, im Verkehrswesen, im Telekommunikationssektor sowie vereinzelt auch im Mineralöl- und Finanzsektor – anzutreffen, deren Leistungsfähigkeit für weite Teile der Bevölkerung wie auch für andere Bereiche des Unternehmenssektors von entscheidender Bedeutung ist. Folglich ist eine gute Corporate Governance staatseigener Unternehmen wichtig, um sicherzustellen, dass sie einen positiven Beitrag zur Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft leisten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass marktgesteuerte Entwicklung das erfolgreichste Modell für eine effiziente Ressourcenallokation ist. In einer Reihe von Ländern werden die Organisations- und Führungsstrukturen der staatseigenen Unternehmen gegenwärtig reformiert, wobei in vielen Fällen internationale Best Practices wie die vorliegenden Leitsätze als Ausgangspunkt oder sogar als Vergleichsmaßstab dienen. Ziel der Leitsätze ist es, a) den Staat als Eigentümer zu professionalisieren, b) sicherzustellen, dass staatseigene Unternehmen bei ihrer Geschäftstätigkeit ein ähnliches Niveau an Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht aufweisen wie nach empfehlenswerter Praxis handelnde privatwirtschaftliche Unternehmen, sowie c) zu gewährleisten, dass dort, wo staatseigene und privatwirtschaftliche Unternehmen miteinander im Wettbewerb stehen, gleiche Rahmenbedingungen für alle Unternehmen gelten. Die Leitsätze setzen sich nicht mit der Frage auseinander, ob sich bestimmte Aktivitäten am besten in öffentlicher oder privater Hand befinden sollten. Wenn aber eine Regierung beschließt, staatseigene Unternehmen zu veräußern, ist gute Corporate Governance eine wichtige Voraussetzung

für eine wirtschaftlich erfolgreiche Privatisierung, da sie die Bewertung der staatseigenen Unternehmen verbessert und dem Staatshaushalt somit höhere Privatisierungserlöse zufließen.

Die Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen sind je nach Land und Wirtschaftszweig unterschiedlich. In der Regel handelt es sich um ein Zusammenspiel sozialer, wirtschaftlicher und strategischer Interessen. Dazu zählen beispielsweise die Industriepolitik, die Regionalentwicklung, die Bereitstellung öffentlicher Güter sowie sogenannte „natürliche“ Monopole, d.h. Bereiche, in denen Wettbewerb als nicht praktikabel gilt. Allerdings haben die Globalisierung der Märkte, der technologische Wandel und die Deregulierung zuvor monopolistischer Märkte in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern zu Anpassungen und Umstrukturierungen im staatseigenen Unternehmenssektor geführt. Darüber hinaus sind staatseigene Unternehmen mittlerweile in wesentlich größerem Umfang am Welthandel und an der internationalen Investitionstätigkeit beteiligt. Während ihre Aktivitäten früher in erster Linie auf die Bereitstellung grundlegender Infrastruktur oder anderer öffentlicher Dienstleistungen an ihren Heimatmärkten beschränkt waren, entwickeln sich staatseigene Unternehmen zunehmend zu wichtigen Akteuren außerhalb ihres Staatsgebiets. Parallel dazu hat auch die Verbreitung von Staatsfonds zugenommen, wodurch sich die Komplexität der Beziehungen zwischen Staaten und den Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, erhöht. Diese Entwicklungen werden in einer Reihe von OECD-Berichten untersucht, deren Erkenntnisse in diese Leitsätze eingeflossen sind².

Staatseigene Unternehmen stehen aus Sicht der Corporate Governance vor einer Reihe spezieller Herausforderungen. Einerseits können staatseigene Unternehmen unter unbilliger, politisch motivierter Einmischung leiden, die zu unklaren Zuständigkeiten, mangelnder Rechenschaftspflicht sowie Effizienzverlusten in den unternehmerischen Abläufen führt. Andererseits kann das Fehlen jeglicher Aufsicht auf Grund einer völlig passiven oder distanzierter Eigentumsausübung durch den Staat die Anreize für staatseigene Unternehmen und ihre Mitarbeiter schwächen, im besten Interesse des Unternehmens und der Allgemeinheit – die der eigentliche Anteilseigner des Unternehmens ist – zu handeln, und die Wahrscheinlichkeit eines von Eigeninteressen geleiteten Verhaltens von

2. *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, OECD, 2011; *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business*, OECD, 2012; *Boards of Directors of State-Owned Enterprises*, OECD, 2013; *Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, OECD, 2014 sowie *State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership*, OECD, 2015.

Unternehmensangehörigen erhöhen. Zudem ist die Geschäftsführung staatseigener Unternehmen u.U. vor zwei Faktoren geschützt, denen eine entscheidende Rolle bei der Disziplinierung der Geschäftsführung privatwirtschaftlicher Unternehmen zugeschrieben wird, nämlich die Möglichkeit einer Übernahme und die Gefahr eines Konkurses. Auf der Ebene des Staates kann die Durchsetzung handelsrechtlicher Gesetze und Bestimmungen gegenüber staatseigenen Unternehmen eine besondere Herausforderung darstellen, da Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen seitens der Regulierungsbehörden gegen Unternehmen, die der Kontrolle des Staates unterliegen, zu Spannungen zwischen verschiedenen staatlichen Stellen führen können. Zusätzliche Governance-Probleme entstehen dann, wenn staatseigene Unternehmen sowohl wirtschaftliche Aktivitäten ausüben als auch öffentliche Politikziele erfüllen sollen.

Grundlegender betrachtet ergeben sich Corporate-Governance-Probleme auf Grund der Tatsache, dass die Rechenschaftspflicht für die Leistungen staatseigener Unternehmen auf eine komplexe Kette von Agenten (Geschäftsführung, Board, Eigentümern, Ministerien, Regierung und Legislative) verteilt ist, bei der der Prinzipal entweder nur schwer bzw. nicht eindeutig zu identifizieren oder weit entfernt ist; die intrinsischen Interessenkonflikte einzelner Beteiligter könnten dazu führen, dass Entscheidungen nicht im besten Interesse des Unternehmens und der Allgemeinheit, die der eigentliche Anteilseigner des Unternehmens ist, sondern auf der Grundlage anderer Motive getroffen werden. Dieses komplexe Netz an Verantwortlichkeiten so zu strukturieren, dass effiziente Entscheidungen und eine gute Corporate Governance gewährleistet werden, ist eine Herausforderung und erfordert die Einhaltung derselben drei Grundprinzipien, die auch für ein attraktives Anlagenumfeld entscheidend sind: Transparenz, Evaluierung und Politikkohärenz.

Die OECD-Leitsätze zu *Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen* wurden erstmals 2005 erarbeitet, um diesen Herausforderungen zu begegnen. 2014 ersuchte der OECD-Ausschuss für Corporate Governance die Arbeitsgruppe Staatsbeteiligungen und Privatisierungen, dieses Instrument auf der Grundlage der Erfahrungen, die über einen Zeitraum von nahezu zehn Jahren bei seiner Umsetzung gewonnen wurden, zu überprüfen und zu überarbeiten. Zuvor hatte ein Bericht die Veränderung der Corporate-Governance-Strukturen und staatlichen Beteiligungsmodelle in OECD-Ländern seit 2005 untersucht und war zu dem Schluss gekommen, dass die nationalen Reformbemühungen abgesehen von wenigen Ausnahmen mit

den Leitsätzen konform waren³. Auf dieser Grundlage zog die Arbeitsgruppe die Schlussfolgerung, dass die Leitsätze weiterhin hohe Erwartungen an die Regierungen stellen und als Messlatte für Reformen im staatseigenen Unternehmenssektor dienen sollten.

Bei der Ausübung ihrer Pflichten als Eigentümer kann es sich für Staaten auch als zweckmäßig erweisen, für den privatwirtschaftlichen Sektor geltende Empfehlungen zu befolgen, insbesondere die *OECD-Grundsätze der Corporate Governance* (die *Grundsätze*)⁴. Die Leitsätze sollen die *Grundsätze* ergänzen und sind mit ihnen in vollem Umfang vereinbar. Weitere maßgebliche OECD-Rechtsinstrumente umfassen beispielsweise die *OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen*, die als festen Bestandteil die *Leitsätze für multinationale Unternehmen* enthält. Als zusätzliche Orientierungshilfen können auch andere Quellen, wie z.B. der OECD-Politikrahmen für Investitionen (*Policy Framework for Investment*) sowie das *OECD Competition Assessment Toolkit*, herangezogen werden. Die Leitsätze enthalten Ratschläge dazu, wie Regierungen sicherstellen können, dass die Rechenschaftspflicht staatseigener Unternehmen gegenüber der Öffentlichkeit mindestens der Rechenschaftspflicht eines börsennotierten Unternehmens gegenüber seinen Aktionären gleichkommt.

Der Haupttext gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil werden die Leitsätze vorgestellt, die folgende Bereiche abdecken: I) Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen, II) Die Rolle des Staates als Eigentümer, III) Staatseigene Unternehmen am Markt, IV) Gleichbehandlung der Anteilseigner und sonstigen Anleger, V) Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, VI) Offenlegung und Transparenz sowie VII) Die Pflichten des Board (Aufsichtsorgan) staatseigener Unternehmen. Jeder dieser Abschnitte beginnt mit einem – kursiv und fett gedruckten – Leitsatz, an den sich entsprechende Unterleitsätze anschließen. Im zweiten Teil werden die Leitsätze durch Anmerkungen ergänzt, mit denen die Leitsätze kommentiert und die ihnen zu Grunde liegenden Überlegungen verdeutlicht werden. Ferner können in den Anmerkungen vorherrschende Trends beschrieben sowie verschiedene Durchführungsmethoden und Beispiele angeführt werden, die für die praktische Umsetzung der Leitsätze von Nutzen sein können.

3. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005*, OECD, 2010.
4. Diese Grundsätze wurden nach ihrer Überarbeitung im Jahr 2015 und ihrer Billigung durch die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G20 bei ihrem Treffen vom 4.-5. September 2015 in G20/OECD-Grundsätze der *Corporate Governance* umbenannt.

Geltungsbereich und Definitionen

Die Leitsätze richten sich an jene Staatsbediensteten, die für staatliche Unternehmensbeteiligungen zuständig sind, und stellen zudem eine nützliche Orientierungshilfe für Boards und Geschäftsleitungen staatseigener Unternehmen dar. Sie enthalten Empfehlungen zur Corporate Governance einzelner staatseigener Unternehmen sowie zur staatlichen Eigentumspraxis und zu dem regulatorischen und gesetzlichen Umfeld, in dem staatseigene Unternehmen tätig sind. Die Leitsätze gelten generell für staatseigene Unternehmen, unabhängig davon, ob sie im Inland oder international tätig sind.

Dabei ist zu bedenken, dass es keine für alle Situationen gleichermaßen geeignete Einheitslösung gibt und unterschiedliche Rechts- und Verwaltungstraditionen möglicherweise abweichende Regelungen erfordern. Die Leitsätze sind daher ergebnisbasiert, d.h. die Entscheidung, wie die empfohlenen Ergebnisse erreicht werden sollen, liegt bei den einzelnen Regierungen. In diesem Abschnitt werden einige der Fragen und Sachverhalte erörtert, die von den Unternehmenseigentümern geklärt werden müssen, um zu beurteilen, ob die Leitsätze anwendbar sind.

Definition eines staatseigenen Unternehmens. Die Bandbreite der Institutionen, die als staatseigene Unternehmen betrachtet werden, ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Für die Zwecke der Leitsätze sollte jede juristische Person, die nach innerstaatlichem Recht als Unternehmen gilt und in der der Staat eine Eigentümerfunktion wahrnimmt, als staatseigenes Unternehmen betrachtet werden. Dazu zählen Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Kommanditgesellschaften auf Aktien. Darüber hinaus sollten Institutionen des öffentlichen Rechts, deren Rechtspersönlichkeit durch spezifische Gesetze geschaffen wird, als staatseigene Unternehmen betrachtet werden, wenn ihre Zielsetzungen und Aktivitäten bzw. Teile ihrer Aktivitäten überwiegend wirtschaftlicher Natur sind.

Eigentum und Beherrschung. Die Leitsätze gelten für Unternehmen, die insofern unter staatlicher Beherrschung stehen, als der Staat entweder der tatsächliche wirtschaftliche Eigentümer der Mehrheit der stimm-

berechtigten Anteile ist oder anderweitig einen vergleichbaren Grad an Beherrschung ausübt. Ein vergleichbarer Grad an Beherrschung läge beispielsweise dann vor, wenn gesetzliche Bestimmungen oder Unternehmenssatzungen einen fortwährenden beherrschenden Einfluss des Staats auf ein Unternehmen bzw. dessen Board sicherstellen, an dem der Staat eine Minderheitsbeteiligung hält. Einige Grenzfälle müssen auf Einzelfallbasis geklärt werden. Ob beispielsweise eine „goldene Aktie“ mit Beherrschung gleichzusetzen ist, hängt davon ab, wie viel Macht sie dem Staat verleiht. Minderheitsbeteiligungen des Staats können auch dann unter den Geltungsbereich der Leitsätze fallen, wenn die Unternehmens- oder Beteiligungsstrukturen dem Staat faktisch einen beherrschenden Einfluss verschaffen (z.B. durch Vereinbarungen zwischen Anteilseignern). Im Gegensatz dazu wird staatlicher Einfluss auf Unternehmensentscheidungen, der über echte Regulierung ausgeübt wird, normalerweise nicht als Beherrschung betrachtet. Rechtsträger, an denen der Staat eine Kapitalbeteiligung von weniger als 10% hält, die ihm keinen beherrschenden Einfluss verschafft und nicht zwangsläufig ein langfristiges Interesse an dem Zielunternehmen impliziert, wobei die Beteiligung indirekt über unabhängige Vermögensverwalter wie z.B. Pensionsfonds erfolgt, gelten ebenfalls nicht als staatseigene Unternehmen. Für die Zwecke dieser Leitsätze gelten Rechtsträger, die sich infolge einer Insolvenz, Liquidation, Zwangsverwaltung oder Insolvenzverwaltung für einen begrenzten Zeitraum im Eigentum oder unter Beherrschung eines Staats befinden, in der Regel nicht als staatseigene Unternehmen. Die unterschiedlichen Ausprägungen staatlicher Beherrschung sorgen auch für unterschiedliche Governance-Probleme. In den Leitsätzen wird „Eigentum“ so aufgefasst, dass es eine Beherrschung impliziert.

Wirtschaftliche Aktivitäten. Im Sinne dieser Leitsätze handelt es sich bei einer wirtschaftlichen Tätigkeit um eine Aktivität, die die Bereitstellung bzw. Erbringung von Waren oder Dienstleistungen an einem bestimmten Markt beinhaltet und die – zumindest im Prinzip – von einem privaten Anbieter zum Zweck der Gewinnerzielung ausgeübt werden könnte. Die Marktstruktur (z.B. Wettbewerbsmarkt, Oligopol oder Monopol) ist nicht ausschlaggebend dafür, ob es sich um eine wirtschaftliche Tätigkeit handelt. Vom Staat erhobene obligatorische Benutzungsgebühren sollten im Normalfall nicht als Verkauf von Waren und Dienstleistungen am Markt betrachtet werden. Wirtschaftliche Aktivitäten finden überwiegend an Märkten statt, an denen Wettbewerb mit anderen Unternehmen besteht bzw. auf der Grundlage existierender Gesetze und Vorschriften bestehen könnte.

Öffentliche Politikziele. Für die Zwecke dieses Dokuments werden unter öffentlichen Politikzielen Ziele verstanden, die dem Wohl der Allgemeinheit im Heimatstaat des staatseigenen Unternehmens dienen. Ihre Umsetzung erfolgt über spezifische, nicht auf Gewinnmaximierung und Shareholder Value fokussierte Leistungsanforderungen an staatseigene und/oder privatwirtschaftliche Unternehmen. Dies könnte die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, wie z.B. Postdienstleistungen, sowie andere besondere Pflichten umfassen, die im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden. Vielfach könnten öffentliche Politikziele andernfalls über staatliche Stellen erfüllt werden, wurden jedoch aus Effizienzerwägungen oder anderen Gründen einem staatseigenen Unternehmen übertragen. Ad-hoc-Eingriffe der Regierung in die Handlungen staatseigener Unternehmen sollten normalerweise nicht als Teil der öffentlichen Politikziele eines Unternehmens betrachtet werden. Öffentliche Politikziele können entweder getrennt von wirtschaftlichen Aktivitäten oder in Kombination mit diesen verfolgt werden.

Leitungsorgane staatseigener Unternehmen. Einige staatseigene Unternehmen haben zweistufige Boards, bei denen die Aufsichtsfunktion und die Geschäftsführung von zwei getrennten Organen wahrgenommen werden. Andere haben lediglich einstufige Boards, denen auch Mitglieder der Geschäftsführung angehören können. Im Kontext dieses Dokuments bezieht sich „Board“ auf das Organ eines Unternehmens, das für Steuerungsaufgaben und die Überwachung der Geschäftsführung zuständig ist. Viele Regierungen berufen „unabhängige“ Mitglieder in die Boards staatseigener Unternehmen, doch im Hinblick auf den Grad der Unabhängigkeit und deren Definition bestehen in Abhängigkeit von den jeweiligen nationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Corporate-Governance-Kodizes erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern. Der Vorsitzende der Geschäftsführung (Chief Executive Officer – CEO) ist als hochrangigste Führungskraft des Unternehmens für die Führung der Geschäfte und die Umsetzung der Unternehmensstrategie verantwortlich. Der CEO ist dem Board gegenüber rechenschaftspflichtig.

Börsennotierte staatseigene Unternehmen. Einige Teilbereiche der Leitsätze sind speziell auf „börsennotierte staatseigene Unternehmen“ ausgerichtet. Für die Zwecke dieses Dokuments werden unter „börsennotierten staatseigenen Unternehmen“ jene staatseigenen Unternehmen verstanden, deren Aktien an einer Börse gehandelt werden. In einigen Staaten können auch staatseigene Unternehmen, die Vorzugsaktien, börsengehandelte Schuldverschreibungen und/oder ähnliche Finanzinstrumente emittiert haben, als börsennotierte staatseigene Unternehmen gelten.

Eigentumsträger. Der Eigentumsträger ist der Teil des Staatsapparats, der für die Eigentümerfunktion bzw. die Ausübung der Eigentumsrechte an staatseigenen Unternehmen verantwortlich ist. „Eigentumsträger“ kann sich entweder auf ein einzelnes staatliches Eigentumsorgan, eine Koordinierungsstelle oder ein Ministerium beziehen, bei dem bzw. der die Verantwortung für die Ausübung der staatlichen Eigentümerfunktion liegt. In den Leitsätzen und den zugehörigen Anmerkungen wird durchgehend der Ausdruck „Eigentumsträger“ verwendet, wodurch jedoch die Wahl des Eigentumsmodells nicht berührt wird. Nicht alle Länder, die die Leitsätze einhalten, haben zwangsläufig eine staatliche Institution damit beauftragt, eine tonangebende Eigentümerrolle auszuüben, was aber keine Auswirkungen auf die Umsetzung der übrigen Empfehlungen haben muss.

Geltungsbereich. Die Leitsätze gelten für alle staatseigenen Unternehmen, die wirtschaftliche Aktivitäten ausüben – entweder ausschließlich oder in Kombination mit der Verfolgung öffentlicher Politikziele oder der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt oder der Wahrnehmung einer staatlichen Aufgabe. Ob andere staatliche Organe die Leitsätze einhalten sollten, hängt zum Teil davon ab, in welchem Umfang sie wirtschaftliche Aktivitäten ausüben. Generell ist keine Anwendung der Leitsätze auf Rechtsträger oder Aktivitäten vorgesehen, deren vorrangiger Zweck die Wahrnehmung einer öffentlichen Politikaufgabe ist, selbst wenn die betreffenden Rechtsträger die Rechtsform eines Unternehmens haben. Grundsätzlich sollten jene Rechtsträger, die für die Eigentümerfunktionen von Unternehmen zuständig sind, die auf subnationaler Verwaltungsebene gehalten werden, eine Umsetzung aller zutreffenden Empfehlungen der Leitsätze anstreben.

I. Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen

Der Staat übt seine Eigentumsrechte an staatseigenen Unternehmen im Interesse der Öffentlichkeit aus. Er sollte die Ziele, die staatliche Unternehmensbeteiligungen rechtfertigen, sorgfältig evaluieren und offenlegen und sie in regelmäßigen Abständen einer Prüfung unterziehen.

- A.** Das oberste Ziel der staatlichen Beteiligung an Unternehmen sollte darin bestehen, durch eine effiziente Ressourcenallokation den Wert für die Gesellschaft zu maximieren.
- B.** Der Staat sollte eine Eigentümerpolitik ausarbeiten. Darin sollten u.a. die allgemeinen Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen, die Rolle des Staats bei der Leitung und Überwachung staatseigener Unternehmen, die Umsetzung dieser Eigentümerpolitik sowie die jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der staatlichen Stellen, die an der Umsetzung beteiligt sind, definiert werden.
- C.** Die Eigentümerpolitik sollte Gegenstand geeigneter Verfahren der politischen Rechenschaftspflicht sein und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden. Der Staat sollte seine Eigentümerpolitik in regelmäßigen Abständen überprüfen.
- D.** Der Staat sollte die Beweggründe für die Beteiligung an einzelnen staatseigenen Unternehmen definieren und sie in regelmäßigen Abständen einer Prüfung unterziehen. Alle Ziele der öffentlichen Politik, die einzelne staatseigene Unternehmen oder eine Gruppe von staatseigenen Unternehmen erreichen sollen, sollten von den zuständigen Behörden klar vorgegeben und offengelegt werden.

II. Die Rolle des Staats als Eigentümer

Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und sicherstellen, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit einem hohen Maß an Professionalität und Effektivität geführt werden.

- A.** Die Regierungen sollten die Rechtsformen staatseigener Unternehmen vereinfachen und standardisieren. Ihre betrieblichen Praktiken sollten sich an allgemein anerkannten Unternehmensnormen orientieren.
- B.** Die Regierung sollte den staatseigenen Unternehmen völlige operative Autonomie zur Verwirklichung der gesetzten Ziele gewähren und sich nicht in die Betriebsführung einmischen. Die Regierung als Anteilseigner sollte davon absehen, die Ziele staatseigener Unternehmen auf nicht transparente Weise neu zu definieren.
- C.** Der Staat sollte die Boards staatseigener Unternehmen ihre Aufgaben wahrnehmen lassen und ihre Unabhängigkeit respektieren.
- D.** Die Zuständigkeit für die Ausübung der Eigentumsrechte sollte innerhalb der staatlichen Verwaltung klar identifiziert werden. Die Ausübung der Eigentumsrechte sollte bei einem einzigen Eigentümer zentralisiert werden oder, falls dies nicht möglich ist, über eine Koordinierungsstelle erfolgen. Dieser „Eigentümer“ sollte über die erforderlichen Kapazitäten und Kompetenzen verfügen, um seinen Pflichten effektiv nachzukommen.
- E.** Der Eigentümer sollte den maßgeblichen repräsentativen Organen gegenüber rechenschaftspflichtig sein und klar definierte Beziehungen zu den einschlägigen öffentlichen Stellen, darunter den obersten Rechnungskontrollbehörden, unterhalten.
- F.** Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und seine Eigentumsrechte entsprechend der Rechtsform des jeweiligen Unternehmens ausüben. Seine Hauptaufgaben sind:
 - 1. Sicherstellung seiner Vertretung bei Hauptversammlungen und effektive Stimmrechtsausübung;

2. Schaffung klar strukturierter, leistungsbasierter und transparenter Verfahren für die Bestellung von Board-Mitgliedern in Unternehmen, die voll oder mehrheitlich Staatseigentum sind, aktive Mitwirkung bei der Bestellung sämtlicher Boards staatseigener Unternehmen und Förderung von Vielfalt in den Boards;
3. Festlegung sowie Überwachung der Umsetzung allgemeiner Mandate und Zielsetzungen für staatseigene Unternehmen, wie z.B. finanzielle Zielvorgaben, Kapitalstrukturziele und Risikotoleranzniveaus;
4. Einrichtung von Berichtssystemen, die es dem Eigentümer ermöglichen, die Leistungen staatseigener Unternehmen einer regelmäßigen Überwachung, Prüfung und Evaluierung zu unterziehen und die Einhaltung maßgeblicher Corporate-Governance-Standards durch die staatseigenen Unternehmen zu beaufsichtigen und zu überwachen;
5. Entwicklung einer Offenlegungspolitik für staatseigene Unternehmen, in der die offenzulegenden Informationen, die geeigneten Kanäle für die Offenlegung sowie Mechanismen zur Gewährleistung der Informationsqualität bestimmt werden;
6. Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen Dialogs mit den externen Abschlussprüfern und den spezifischen Kontrollinstanzen des Staats, sofern dies nach Maßgabe des Rechtssystems und des Umfangs der staatlichen Unternehmensbeteiligung angemessen und zulässig ist;
7. Entwicklung einer klaren Vergütungspolitik für die Boards staatseigener Unternehmen, die den lang- und mittelfristigen Interessen der Unternehmen dient und die Anwerbung und Motivierung qualifizierter Fachkräfte unterstützt.

III. Staatseigene Unternehmen am Markt

In Übereinstimmung mit den Beweggründen für staatliche Unternehmensbeteiligungen sollte der gesetzliche und regulatorische Rahmen für staatseigene Unternehmen gleiche Bedingungen und einen fairen Wettbewerb auf dem Markt sicherstellen, wenn staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten ausüben.

- A.** Die Eigentümerfunktion des Staats sollte klar von den anderen Funktionen des Staats getrennt sein, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmenstätigkeit und insbesondere auf die Regulierung der Märkte haben können.
- B.** Die Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) und andere betroffene Akteure, u.a. Gläubiger und Konkurrenten, sollten durch unparteiische Rechts- oder Schiedsverfahren Zugang zu effektiven Rechtsmitteln haben, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Rechte verletzt wurden.
- C.** Wenn staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten ausüben und gleichzeitig öffentliche Politikziele erfüllen, müssen hohe Standards für Transparenz und Offenlegung in Bezug auf die Struktur ihrer Kosten und Einnahmen gewahrt bleiben, damit deren Zuordnung zu den wichtigsten Aktivitätsbereichen vorgenommen werden kann.
- D.** Mit öffentlichen Politikzielen verbundene Kosten sollten vom Staat finanziert und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden.
- E.** Staatseigene Unternehmen, die wirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen, sollten grundsätzlich nicht von allgemein geltenden Gesetzen, Steuerregeln und Rechtsvorschriften ausgenommen werden. Gesetze und Rechtsvorschriften sollten zwischen staatseigenen Unternehmen und ihren Konkurrenten am Markt nicht unangemessen differenzieren. Die Rechtsform der staatseigenen Unternehmen sollte es Gläubigern gestatten, ihre Forderungen einzuklagen und Insolvenzverfahren anzustrengen.
- F.** Die wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten im Hinblick auf den Zugang zu Fremd- und Eigenfinanzierung den marktüblichen Bedingungen unterliegen. Dabei gilt insbesondere:
 - 1. Die Beziehungen, die staatseigene Unternehmen zu sämtlichen Finanzinstituten sowie nichtfinanziellen staatlichen Unternehmen unterhalten, sollten rein kommerzieller Natur sein.

2. Die wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten nicht von einer indirekten finanziellen Unterstützung profitieren, die ihnen einen Vorteil gegenüber privaten Anbietern verschafft, so z.B. in Form von vergünstigten Finanzierungsbedingungen, Steuerrückständen oder Handelskrediten zu vergünstigten Bedingungen von anderen staatseigenen Unternehmen. Den wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten keine Vorleistungen (wie Energie, Wasser oder Land) zu Preisen oder Bedingungen zugute kommen, die günstiger sind als die, die für private Anbieter gelten.
 3. Die wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten Renditen erzielen, die sich unter Berücksichtigung ihrer betrieblichen Bedingungen mit den von konkurrierenden privatwirtschaftlichen Unternehmen erzielten Renditen decken.
- G.** Wenn sich staatseigene Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen, ganz gleich, ob sie als Bieter oder Beschaffungsverantwortlicher auftreten, sollten die damit verbundenen Verfahren wettbewerblich, diskriminierungsfrei und durch angemessene Transparenzstandards gesichert sein.

IV. Gleichbehandlung der Anteilseigner und sonstigen Anleger

Im Fall staatseigener Unternehmen, die börsennotiert sind oder an denen nichtstaatliche Anleger anderweitig Eigentumsanteile halten, sollten der Staat und die Unternehmen die Rechte aller Anteilseigner anerkennen und ihre Gleichbehandlung sowie ihren gleichberechtigten Zugang zu Unternehmensinformationen sicherstellen.

- A.** Der Staat sollte die vollständige Umsetzung der OECD-Grundsätze der Corporate Governance in den staatseigenen Unternehmen anstreben, bei denen er nicht der alleinige Eigentümer ist, sowie die Umsetzung aller zutreffenden Abschnitte der Grundsätze in den Unternehmen, bei denen er Alleineigentümer ist. Im Hinblick auf den Schutz der Anteilseigner umfasst dies folgende Aspekte:
1. Der Staat und die staatseigenen Unternehmen sollten die Gleichbehandlung aller Anteilseigner sicherstellen.
 2. Staatseigene Unternehmen sollten allen Anteilseignern gegenüber ein hohes Maß an Transparenz gewährleisten, was im Allgemeinen eine gleichberechtigte und gleichzeitige Offenlegung von Informationen einschließt.
 3. Staatseigene Unternehmen sollten eine aktive Politik der Kommunikation und Konsultation mit sämtlichen Anteilseignern entwickeln.
 4. Minderheitseigentümern sollte die Teilnahme an Anteilseigner-versammlungen erleichtert werden, damit sie sich an grundlegenden Unternehmensentscheidungen wie der Wahl der Board-Mitglieder beteiligen können.
 5. Transaktionen zwischen dem Staat und staatseigenen Unternehmen sowie zwischen staatseigenen Unternehmen untereinander sollten zu marktüblichen Bedingungen erfolgen.
- B.** Alle börsennotierten und, soweit praktikabel, nicht börsennotierten staatseigenen Unternehmen sollten die jeweiligen nationalen Corporate-Governance-Kodizes einhalten.

- C.** In Fällen, in denen staatseigene Unternehmen verpflichtet sind, öffentliche Politikziele zu verfolgen, sollten nichtstaatlichen Anteilseignern jederzeit hinreichende Informationen über diese Ziele zur Verfügung stehen.
- D.** Wenn sich staatseigene Unternehmen an Kooperationsprojekten wie z.B. Joint Ventures oder öffentlich-privaten Partnerschaften beteiligen, sollte die Vertragspartei sicherstellen, dass die vertraglichen Rechte gewahrt und Streitigkeiten zeitnah und objektiv geklärt werden.

V. Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln

Die staatliche Eigentümerpolitik sollte der Verantwortung staatseigener Unternehmen gegenüber den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholdern) in vollem Umfang Rechnung tragen und verlangen, dass staatseigene Unternehmen über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten. Alle Erwartungen des Staats in Bezug auf ein verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln staatseigener Unternehmen sollten klar formuliert werden.

- A.** Die staatlichen Stellen, die Eigentumsträger und die staatseigenen Unternehmen selbst sollten die gesetzlich verankerten oder einvernehmlich festgelegten Rechte der Unternehmensbeteiligten anerkennen und achten.
- B.** Große oder börsennotierte staatseigene Unternehmen sollten über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten, gegebenenfalls und sofern durchführbar auch zu den Beschäftigten, den Gläubigern und den betroffenen Gemeinwesen.
- C.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten interne Kontrollmechanismen, Ethikregeln und Compliance-Programme bzw. -Maßnahmen ausarbeiten, umsetzen, begleiten und darüber informieren, einschließlich jener, die zur Prävention von Betrug und Korruption beitragen. Sie sollten sich auf die Normen des jeweiligen Landes stützen, mit etwaigen internationalen Engagements in Einklang stehen und für die staatseigenen Unternehmen wie auch deren Tochtergesellschaften gelten.
- D.** Staatseigene Unternehmen sollten hohe Standards für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln einhalten. Diesbezügliche Erwartungen des Staats sollten der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden, und die Mechanismen für ihre Umsetzung sollten klar festgelegt sein.
- E.** Staatseigene Unternehmen sollten nicht als Instrumente zur Finanzierung politischer Aktivitäten genutzt werden. Staatseigene Unternehmen selbst sollten keine Beiträge zur Wahlkampffinanzierung leisten.

VI. Offenlegung und Transparenz

Staatseigene Unternehmen sollten hohe Transparenzstandards einhalten und denselben qualitativ anspruchsvollen Rechnungslegungs-, Offenlegungs-, Compliance- und Rechnungsprüfungsgrundsätzen unterliegen wie börsennotierte Unternehmen.

A. Staatseigene Unternehmen sollten wesentliche finanzielle und nichtfinanzielle Informationen über das Unternehmen im Einklang mit qualitativ anspruchsvollen international anerkannten Offenlegungsstandards für Unternehmen ausweisen und dabei auf Bereiche eingehen, die für den Staat in seiner Eigenschaft als Eigentümer wie auch für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind. Dazu zählen insbesondere Aktivitäten staatseigener Unternehmen, die im öffentlichen Interesse ausgeübt werden. Unter gebührender Berücksichtigung der Unternehmenskapazität und -größe handelt es sich beispielsweise um folgende Informationen:

1. Eine klare öffentliche Erklärung zu den Unternehmenszielen und deren Verwirklichung (bei voll in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen würde dies etwaige vom staatlichen Eigentümer formulierte Mandate einschließen);
2. Finanz- und Betriebsergebnisse des Unternehmens sowie gegebenenfalls die Kosten und Finanzierungsstrukturen für die Verwirklichung öffentlicher Politikziele;
3. Governance- und Eigentumsstrukturen des Unternehmens sowie Verteilung der Stimmrechte, einschließlich Angaben zum Inhalt etwaiger Corporate-Governance-Kodizes oder -Strategien sowie den entsprechenden Umsetzungsverfahren;
4. Vergütungen der Board-Mitglieder und der Geschäftsführung;
5. Informationen zu den Qualifikationen der Board-Mitglieder, dem Bestellungsverfahren einschließlich Strategien zur Förderung von Vielfalt im Board, etwaigen Tätigkeiten von Board-Mitgliedern in den Boards anderer Unternehmen sowie Angaben darüber, ob die betreffenden Personen vom Board des staatseigenen Unternehmens als unabhängig eingestuft werden;

6. wesentliche absehbare Risikofaktoren und entsprechende Risikomanagementmaßnahmen;
 7. alle Arten von staatlichen Finanzhilfen, einschließlich Staatsbürgschaften, und Verpflichtungen, die vom Staat zu Gunsten des staatseigenen Unternehmens eingegangen wurden, einschließlich vertraglicher Verpflichtungen und Verbindlichkeiten aus öffentlich-privaten Partnerschaften;
 8. wesentliche Geschäfte mit dem Staat und anderen nahestehenden Rechtsträgern;
 9. maßgebliche Belange im Hinblick auf Beschäftigte und andere Unternehmensbeteiligte.
- B.** Die Jahresabschlüsse staatseigener Unternehmen sollten einer unabhängigen, auf qualitativ anspruchsvollen Standards beruhenden, externen Jahresabschlussprüfung unterzogen werden. Spezifische staatliche Kontrollverfahren stellen keinen Ersatz für eine unabhängige externe Abschlussprüfung dar.
- C.** Der Eigentümer sollte eine einheitliche Berichterstattung für staatseigene Unternehmen entwickeln und alljährlich einen Gesamtbericht über diese Unternehmen veröffentlichen. Dabei gilt die Nutzung internetbasierter Kommunikationskanäle als empfehlenswerte Praxis, um der Öffentlichkeit den Zugang zu Informationen zu erleichtern.

VII. Die Pflichten des Board (Aufsichtsorgan) staatseigener Unternehmen

Die Boards staatseigener Unternehmen sollten über die Befugnisse, die Kompetenzen und die Objektivität verfügen, die notwendig sind, damit sie ihre Funktionen der Festlegung der strategischen Ausrichtung und der Überwachung der Geschäftsführung erfüllen können. Sie sollten dem Gebot der Integrität gehorchen und für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden können.

- A.** Den Boards staatseigener Unternehmen sollten ein klares Mandat und in letzter Instanz die Verantwortung für die Unternehmensergebnisse übertragen werden. Die Rolle der Boards staatseigener Unternehmen sollte in der Gesetzgebung klar festgelegt sein, vorzugsweise gemäß dem Gesellschaftsrecht. Der Board sollte den Eigentümern in vollem Umfang Rechenschaft schuldig sein, im besten Interesse des Unternehmens handeln und allen Anteilseignern die gleiche Behandlung zuteilwerden lassen.
- B.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten ihre Funktionen der Festlegung der strategischen Ausrichtung und Überwachung der Geschäftsführung auf der Grundlage umfassender, von den staatlichen Stellen festgelegter Mandate und Zielsetzungen effektiv ausüben. Sie sollten zur Bestellung und Abberufung des Vorsitzenden der Geschäftsführung (CEO bzw. Vorstandsvorsitzenden) befugt sein. Sie sollten Vergütungsniveaus für die Geschäftsführung festsetzen, die im langfristigen Interesse des Unternehmens liegen.
- C.** Die Zusammensetzung der Boards staatseigener Unternehmen sollte die Bildung eines objektiven und unabhängigen Urteils ermöglichen. Alle Board-Mitglieder, einschließlich öffentlicher Amtsträger, sollten auf Grund ihrer Qualifikationen nominiert werden und dieselben gesetzlichen Pflichten haben.
- D.** Unabhängige Board-Mitglieder sollten gegebenenfalls frei von wesentlichen Interessen oder Beziehungen zu dem betreffenden Unternehmen, seiner Geschäftsführung, anderen bedeutenden Anteilseignern und dem Eigentümer sein, durch die die Bildung eines objektiven Urteils gefährdet werden könnte.

- E.** Es sollten Mechanismen eingerichtet werden, um Interessenkonflikten vorzubeugen, die die Board-Mitglieder davon abhalten, ihren Pflichten objektiv nachzukommen, und um die politische Einflussnahme auf die Boards zu begrenzen.
- F.** Der Board-Vorsitzende sollte die Verantwortung für die effiziente Funktionsweise des Board übernehmen und, gegebenenfalls in Koordination mit anderen Board-Mitgliedern, als Verbindungsglied für die Kommunikation mit dem staatlichen Eigentümer fungieren. Die empfehlenswerten Praktiken sprechen gegen eine Personalunion zwischen dem Amt des Vorsitzenden des Board und dem des CEO.
- G.** Wenn eine Arbeitnehmervertretung im Board vorgeschrieben ist, sollten Mechanismen entwickelt werden, mit denen gewährleistet werden kann, dass diese Vertretung effektiv wahrgenommen wird und zur Kompetenz, zum Informationsstand und zur Unabhängigkeit des Board beiträgt.
- H.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten die Einrichtung von Fachausschüssen in Betracht ziehen, die sich aus unabhängigen und qualifizierten Mitgliedern zusammensetzen, um den Board als Ganzes bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen, vor allem in den Bereichen Rechnungsprüfung, Risikomanagement und Vergütung. Die Einrichtung von Fachausschüssen sollte die Effizienz des Board verbessern und sollte nicht von der Verantwortung des Board als Ganzes ablenken.
- I.** Die Boards staatseigener Unternehmen sollten unter der Aufsicht des Vorsitzenden jährliche, strukturierte Evaluierungen zur Beurteilung ihrer Leistung und Effizienz durchführen.
- J.** Staatseigene Unternehmen sollten leistungsfähige interne Rechnungsprüfungsverfahren entwickeln und eine interne Audit-Stelle einrichten, die direkt dem Board und dem Prüfungsausschuss bzw. dem entsprechenden Unternehmensorgan berichtet und der Aufsicht dieser Gremien unterstellt ist.

Anmerkungen zu Kapitel I: Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen

Der Staat übt seine Eigentumsrechte an staatseigenen Unternehmen im Interesse der Öffentlichkeit aus. Er sollte die Ziele, die staatliche Unternehmensbeteiligungen rechtfertigen, sorgfältig evaluieren und offenlegen und sie in regelmäßigen Abständen einer Prüfung unterziehen.

Die Mitglieder der Öffentlichkeit, deren Eigentumsrechte von den zuständigen staatlichen Stellen ausgeübt werden, sind die eigentlichen Eigentümer staatseigener Unternehmen. Das bedeutet, dass diejenigen, die die Eigentumsrechte an staatseigenen Unternehmen ausüben, der Öffentlichkeit gegenüber Pflichten haben, die den treuhänderischen Pflichten des Board gegenüber den Aktionären nicht unähnlich sind und als Treuhänder des öffentlichen Interesses handeln sollten. Hohe Transparenz- und Rechnungslegungsstandards sind notwendig, damit sich die Öffentlichkeit darüber vergewissern kann, dass der Staat seine Befugnisse im besten Interesse der Öffentlichkeit ausübt.

In den OECD-Ländern gehören zu den Beweggründen, die den Erwerb bzw. das Halten von Unternehmensbeteiligungen rechtfertigen, in der Regel einer oder mehrere der folgenden Aspekte: a) die Bereitstellung öffentlicher Güter oder Dienstleistungen, wenn staatseigene Unternehmen als effizienter oder zuverlässiger erachtet werden als die Auftragsvergabe an Privatunternehmen, b) der Betrieb natürlicher Monopole, wenn eine Marktregulierung als nicht durchführbar oder ineffizient gilt, und c) die Unterstützung weitergehender wirtschaftlicher und strategischer Ziele, die im nationalen Interesse liegen, wie der Erhalt bestimmter Branchen in staatlicher Hand oder die Sanierung von Insolvenz bedrohten Unternehmen, die von systemischer Bedeutung sind⁵.

5. *State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership*, OECD, 2015.

A. Das oberste Ziel der staatlichen Beteiligung an Unternehmen sollte darin bestehen, durch eine effiziente Ressourcenallokation den Wert für die Gesellschaft zu maximieren.

Die Aufgaben, die staatseigenen Unternehmen zufallen, und die Beweggründe, die staatliche Beteiligungen rechtfertigen, unterscheiden sich grundlegend von Staat zu Staat. Es gilt indessen als empfehlenswerte Praxis, dass die staatlichen Stellen untersuchen und festlegen, wie ein bestimmtes Unternehmen durch eine effiziente Ressourcenallokation Mehrwert für die Mitglieder der Öffentlichkeit schaffen soll, die letztlich die eigentlichen Eigentümer des Unternehmens sind. Um eine fundierte Entscheidung über den Erwerb bzw. das Halten von Unternehmensbeteiligungen zu ermöglichen, sollten die staatlichen Stellen erwägen, ob durch eine andere Beteiligungsstrategie oder eine andere Steuerstruktur eine effizientere Ressourcenallokation zu Gunsten der Öffentlichkeit erreicht werden könnte.

Wenn staatseigene Unternehmen öffentliche Dienstleistungen bereitstellen sollen, ergeben sich automatisch mehrere Erwägungen zur Effizienz. Der Öffentlichkeit ist am besten gedient, wenn die Dienstleistungen auf effiziente und transparente Weise erbracht werden und wenn keine andere Form der Verwendung derselben fiskalischen Ressourcen zu besseren Dienstleistungen hätte führen können. Diese Erwägungen sollten die Politikverantwortlichen bei der Entscheidungsfindung leiten, wenn es darum geht, staatseigene Unternehmen als Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Politikziele zu nutzen. Wenn staatseigene Unternehmen wettbewerbliche wirtschaftliche Aktivitäten ausüben, dienen sie der Öffentlichkeit am besten, indem sie die langfristige Wertschöpfung maximieren und ausreichend regelmäßige Einnahmen für die öffentliche Hand erwirtschaften.

B. Der Staat sollte eine Eigentümerpolitik ausarbeiten. Darin sollten u.a. die allgemeinen Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen, die Rolle des Staats bei der Leitung und Überwachung staatseigener Unternehmen, die Umsetzung dieser Eigentümerpolitik sowie die jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der staatlichen Stellen, die an der Umsetzung beteiligt sind, definiert werden.

Die vielfältigen und gegensätzlichen Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen können entweder in einer nur sehr passiven Ausübung der Eigentümerfunktionen oder im Gegenteil in einer zu starken Einmischung des Staats in Angelegenheiten und Entscheidungen resultieren, die eigentlich dem Unternehmen und seinen Führungsgremien überlassen bleiben sollten. Um sich selbst klar als Unternehmenseigen-

tümer zu positionieren, sollte der Staat seine Beweggründe für Beteiligungen klarstellen und nach Prioritäten gliedern, indem eine klare und explizite Eigentümerpolitik ausgearbeitet wird. Dies wird bei den staats-eigenen Unternehmen, beim Markt und in der Öffentlichkeit für Voraussehbarkeit und Verständnis der globalen Zielsetzungen des Staats in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigentümer sorgen.

Die Eigentümerpolitik sollte idealerweise die Form eines kurzen, allgemeinen Grundsatzdokuments haben, in dem die allgemeinen Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen dargelegt werden. Es kann als empfehlenswerte Praxis betrachtet werden, in die Zielsetzungen der Eigentümerpolitik, wie der Wertschöpfung, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen oder strategische Ziele wie den Erhalt bestimmter Branchen in staatlicher Hand einzubeziehen. Es gehört zu den Aufgaben des Staats, die Beweggründe für Beteiligungen festzulegen, aber ganz gleich, um welche es sich handelt, sollten sie der Öffentlichkeit und sämtlichen staatlichen Instanzen, die Eigentumsrechte ausüben oder die sonst an der Umsetzung der Eigentümerpolitik des Staats beteiligt sind, klar mitgeteilt werden.

Überdies sollte die Eigentümerpolitik detailliertere Informationen darüber enthalten, wie die Eigentumsrechte innerhalb der staatlichen Verwaltung ausgeübt werden, sowie über das Mandat des Eigentumsträgers, die wichtigsten Funktionen und die Aufgaben und Verantwortlichkeiten sämtlicher staatlichen Instanzen, die Eigentumsrechte ausüben. Sie sollte zudem auf die wichtigsten Elemente aller Politikmaßnahmen, Gesetze und Vorschriften verweisen, die für staatseigene Unternehmen gelten, und deren Inhalt zusammenfassen, ebenso wie auf alle zusätzlichen Leitlinien, die Aufschluss über die Ausübung der Eigentumsrechte durch den Staat geben. Der Staat sollte gegebenenfalls auch Informationen über seine Politik und Vorhaben der Privatisierung staatseigener Unternehmen einbeziehen. Ein hohes Maß an Transparenz ist wichtig, um eine Vorzugsbehandlung zu vermeiden und mithin die Erlöse zu maximieren.

C. Die Eigentümerpolitik sollte Gegenstand geeigneter Verfahren der politischen Rechenschaftspflicht sein und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden. Der Staat sollte seine Eigentümerpolitik in regelmäßigen Abständen überprüfen.

Bei der Ausarbeitung und Aktualisierung der Eigentümerpolitik des Staats sollten die staatlichen Stellen gebührenden Gebrauch vom Mittel öffentlicher Konsultationen machen. Die Mechanismen und der Rahmen von Konsultationen der Öffentlichkeit unterscheiden sich zwar von einem Land zum anderen, sie sollten aber Unterrichtung und Stellungnahmen

der Öffentlichkeit bzw. ihrer Vertreter vorsehen. Sie sollten zudem umfassende Konsultationen mit Vertretern des Privatsektors, u.a. den Anlegern und den auf dem Markt vertretenen Dienstleistungserbringern, sowie Gewerkschaftsvertretern beinhalten. Die wirksame und frühe Nutzung von Konsultationen der Öffentlichkeit kann entscheidend dazu beitragen, die Akzeptanz der Eigentümerpolitik durch die Marktteilnehmer und die wichtigsten Unternehmensbeteiligten zu begünstigen. Für die Ausarbeitung der Eigentümerpolitik können auch Konsultationen mit allen betreffenden staatlichen Instanzen notwendig sein, z.B. einschlägigen legislativen oder parlamentarischen Ausschüssen, staatlichen Rechnungsprüfungsinstanzen ebenso wie den zuständigen Ministerien und Regulierungsstellen.

Die Eigentümerpolitik sollte in einem Grundsatzdokument verankert sein, das von der Öffentlichkeit eingesehen werden kann und den zuständigen Ministerien und Behörden, den Boards und der Geschäftsführung staatseigener Unternehmen wie auch der Legislative allgemein zur Kenntnis gebracht werden sollte. Das politische Engagement kann durch Zugrundelegung geeigneter Mechanismen für die Rechenschaftspflicht, wie die grundsätzliche Zustimmung der Legislative, weiter gestärkt werden.

Der Staat sollte bestrebt sein, eine kohärente Eigentümerpolitik zu verfolgen und häufige Änderungen der globalen Beweggründe für staatliche Beteiligungen zu vermeiden. Die Beweggründe und Zielsetzungen können sich jedoch im Zeitverlauf weiterentwickeln, so dass die Eigentümerpolitik gegebenenfalls entsprechend aktualisiert werden muss. Je nach nationalem Kontext besteht die beste Vorgehensweise darin, im Rahmen des staatlichen Haushaltsverfahrens, der mittelfristigen Finanzplanung oder gemäß dem Wahlzyklus Prüfungen der Beteiligungen an staatseigenen Unternehmen vorzunehmen.

D. Der Staat sollte die Beweggründe für die Beteiligung an einzelnen staatseigenen Unternehmen definieren und sie in regelmäßigen Abständen einer Prüfung unterziehen. Alle Ziele der öffentlichen Politik, die einzelne staatseigene Unternehmen oder eine Gruppe von staatseigenen Unternehmen erreichen sollen, sollten von den zuständigen Behörden klar vorgegeben und offengelegt werden.

Die Beweggründe für die Beteiligung an einzelnen Unternehmen – bzw. gegebenenfalls einer Kategorie von Unternehmen – können unterschiedlich sein. So befinden sich beispielsweise bestimmte Gruppen von Unternehmen in Staatsbesitz, weil sie wichtige Funktionen der öffentlichen Politik erfüllen, während andere Gruppen mit überwiegend wirtschaftlichen Aktivitäten aus strategischen Gründen in staatlicher Hand bleiben oder weil sie in Sektoren

mit Merkmalen eines natürlichen Monopols tätig sind. Natürliche Monopole sind Sektoren, in denen es am wirksamsten ist, dass die Produktion durch ein einziges Unternehmen erfolgt. In solchen Fällen erachtet es der Staat möglicherweise als kosteneffizienter, unmittelbar an den betreffenden Unternehmen beteiligt zu sein als private Monopole zu regulieren. Um die jeweiligen politischen Beweggründe zu klären, die das Halten solcher Unternehmensbeteiligungen rechtfertigen, kann es mitunter hilfreich sein, diese staatseigenen Unternehmen in gesonderte Kategorien einzuteilen und für jede entsprechende Beweggründe festzulegen. Alle Akteure in der Kette der Agenten, die an der Governance staatseigener Unternehmen beteiligt sind, sollten über die vom Staat eingegangene Verpflichtung zur Einhaltung der vorliegenden Leitsätze in Kenntnis gesetzt werden.

In manchen Fällen wird von staatseigenen Unternehmen erwartet, dass sie im Interesse sozialer Anliegen und öffentlicher Politikziele besondere Pflichten und Aufgaben erfüllen. In einigen Ländern beinhaltet dies eine Regulierung der Preise für die von staatseigenen Unternehmen angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Diese besonderen Pflichten und Aufgaben sollten durch Gesetze und Rechtsvorschriften klar zugewiesen und begründet werden. Sie könnten auch in der Unternehmenssatzung verankert werden. Der Markt und die Öffentlichkeit sollten klar über Art und Umfang dieser Pflichten sowie über deren Gesamteffekt auf Mittelausstattung und Wirtschaftsleistung staatseigener Unternehmen informiert werden.

Die Behörden, die dafür zuständig sind, staatseigenen Unternehmen besondere Pflichten zuzuweisen, unterscheiden sich zwischen den einzelnen Ländern. In manchen Fällen besitzt nur der Staat diese Befugnis. In anderen Fällen kann die Legislative durch den Gesetzgebungsprozess diese Pflichten zuteilen. Im letztgenannten Fall ist es wichtig, dass einschlägige Mechanismen für die Konsultation zwischen der Legislative und den für die Beteiligung zuständigen staatlichen Instanzen eingerichtet werden, um eine angemessene Koordinierung zu gewährleisten und eine Schwächung der Autonomie des Eigentumsträgers zu vermeiden.

Anmerkungen zu Kapitel II: Die Rolle des Staats als Eigentümer

Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und sicherstellen, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit einem hohen Maß an Professionalität und Effektivität geführt werden.

Im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer Eigentümerfunktionen sollten sich die Regierungen an Governance-Standards des privaten und des öffentlichen Sektors orientieren und sich insbesondere an die *OECD-Grundsätze der Corporate Governance* halten, die auch für staatseigene Unternehmen gelten. Zusätzlich gibt es einige spezifische Aspekte der Corporate Governance staatseigener Unternehmen, die besondere Aufmerksamkeit verdienen oder genauer dokumentiert werden sollten, um den Board-Mitgliedern, der Geschäftsführung und dem staatlichen Eigentümer Orientierungshilfen für eine effektive Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben zu bieten.

A. Die Regierungen sollten die Rechtsformen staatseigener Unternehmen vereinfachen und standardisieren. Ihre betrieblichen Praktiken sollten sich an allgemein anerkannten Unternehmensnormen orientieren.

Die Rechtsformen staatseigener Unternehmen können sich von den Rechtsformen anderer Unternehmen unterscheiden. Dies kann durch spezifische Zielsetzungen oder gesellschaftliche Anliegen wie auch einen besonderen Schutz für bestimmte Unternehmensbeteiligte (Stakeholder) bedingt sein. Dies betrifft insbesondere Arbeitnehmer, deren Vergütungen durch Verwaltungsvorschriften oder Regulierungsbehörden festgelegt werden und für die besondere Rentenanspruchs- und Kündigungsschutzregeln analog zu denen der Beamten gelten. In einigen Fällen sind staatseigene Unternehmen durch ihren besonderen rechtlichen Status auch weitgehend gegen Insolvenz- oder Konkursverfahren geschützt.

Wenn solche Fälle eintreten, wurden oft verschiedene andere Elemente der Leitsätze nicht richtig umgesetzt. Beispielsweise unterscheiden sich die staatseigenen Unternehmen dann möglicherweise von privatwirtschaftlichen Gesellschaften mit beschränkter Haftung im Hinblick auf: a) die Verteilung der Weisungs- und Handlungsbefugnisse zwischen Board,

Geschäftsleitung und Ministerien, b) die Zusammensetzung und Struktur dieser Organe, c) den Umfang der Konsultations- oder Entscheidungsrechte, die einigen Unternehmensbeteiligten, insbesondere den Arbeitnehmern, eingeräumt werden, d) die Offenlegungspflichten sowie e) die Frage, inwieweit Insolvenz- und Konkursverfahren gegen sie angestrengt werden können. Die Rechtsform staatseigener Unternehmen beinhaltet häufig auch eine streng abgegrenzte Definition des Tätigkeitsbereichs der betreffenden Unternehmen, die diese daran hindert, ihre Aktivitäten zu diversifizieren oder auf neue Sektoren bzw. in andere Länder auszuweiten. Zweck dieser Einschränkungen ist es, einem Missbrauch öffentlicher Mittel vorzubeugen, übertrieben ehrgeizigen Expansionsstrategien einen Riegel vorzuschieben und den Export sensibler Technologien durch staats-eigene Unternehmen zu verhindern. Dabei ist darauf zu achten, dass derartige rechtliche Beschränkungen die notwendige Autonomie des Board bei der Wahrnehmung seiner Pflichten nicht behindern.

Bei der Standardisierung der Rechtsform staatseigener Unternehmen sollten sich die Regierungen soweit wie möglich auf das Gesellschaftsrecht stützen, das für privatwirtschaftliche Unternehmen in gleicher Weise gilt, und es vermeiden, eine besondere Rechtsform zu schaffen bzw. staats-eigenen Unternehmen einen privilegierten Status oder speziellen Schutz zu gewähren, wenn dies zur Verwirklichung der öffentlichen Politikziele, die für das Unternehmen gesetzt wurden, nicht unbedingt erforderlich ist. Durch eine Standardisierung der Rechtsformen staatseigener Unternehmen wird die Transparenz verbessert und die Aufsicht durch Benchmarking-Verfahren erleichtert. Die Standardisierung sollte insbesondere auf staats-eigene Unternehmen abzielen, die wirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen. Sie sollte darauf ausgerichtet sein, Methoden und Instrumente, die üblicherweise von privaten Unternehmenseigentümern genutzt werden, auch dem Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner zur Verfügung zu stellen. Bei der Standardisierung sollte es daher in erster Linie um die Rolle und Befugnisse der Führungsorgane der betreffenden Unternehmen wie auch um Transparenz und Offenlegungspflichten gehen.

B. Die Regierung sollte den staats-eigenen Unternehmen völlige operative Autonomie zur Verwirklichung der gesetzten Ziele gewähren und sich nicht in die Betriebsführung einmischen. Die Regierung als Anteilseigner sollte davon absehen, die Ziele staatseigener Unternehmen auf nicht transparente Weise neu zu definieren.

Die wichtigsten Instrumente, die es dem Staat ermöglichen, als aktiver und sachkundiger Unternehmenseigentümer aufzutreten, sind eine klare und beständige Eigentümerpolitik, die Entwicklung allgemeiner Mandate

und Zielsetzungen für staatseigene Unternehmen, ein strukturiertes Verfahren zur Nominierung von Board-Mitgliedern und eine effektive Ausübung der bestehenden Eigentumsrechte. Die allgemeinen Mandate und Zielsetzungen für staatseigene Unternehmen sollten nur dann korrigiert werden, wenn sich ihr Auftrag fundamental geändert hat. Obwohl es gelegentlich notwendig sein kann, die Zielsetzungen eines staatseigenen Unternehmens einer Überprüfung zu unterziehen und anschließend zu ändern, sollte der Staat von allzu häufigen Änderungen absehen und sicherstellen, dass die dabei eingesetzten Verfahren transparent sind.

Das heißt nicht, dass der Staat nicht als aktiver Eigentümer in Erscheinung treten sollte. Es bedeutet aber, dass sich die Weisungsbefugnis des Eigentumsträgers gegenüber einem staatseigenen Unternehmen bzw. dessen Board auf strategische Belange und öffentliche Politikziele beschränken sollte. Der Staat sollte nicht an betrieblichen Entscheidungsprozessen, wie z.B. den Einstellungsentscheidungen des staatseigenen Unternehmens, beteiligt sein. Der Staat sollte öffentlich und detailliert ausweisen, in welchen Bereichen und bei welchen Arten von Entscheidungen der Eigentumsträger befugt ist, Weisungen zu erteilen.

C. Der Staat sollte die Boards staatseigener Unternehmen ihre Aufgaben wahrnehmen lassen und ihre Unabhängigkeit respektieren.

Bei der Nominierung und Wahl von Board-Mitgliedern sollte der Eigentumsträger vor allem beachten, dass die Boards staatseigener Unternehmen in der Lage sein müssen, ihre Aufgaben professionell und unabhängig wahrzunehmen. Es ist wichtig, dass die einzelnen Board-Mitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten nicht als Vertreter verschiedener Interessengruppen handeln. Das Gebot der Unabhängigkeit verlangt, dass sämtliche Board-Mitglieder ihren Pflichten allen Anteilseignern gegenüber mit der gleichen Unparteilichkeit nachkommen.

Wenn der Staat eine Mehrheitsbeteiligung besitzt, befindet er sich in der einmaligen Lage, die Board-Mitglieder ohne Zustimmung der anderen Anteilseigner nominieren und wählen zu können. Dieses legitime Recht geht mit einem hohen Maß an Verantwortung für die Auswahl, Nominierung und Wahl der Board-Mitglieder einher. Um die Gefahr von Interessenkonflikten so gering wie möglich zu halten, sollte der Eigentumsträger vermeiden, zu viele Sitze im Board mit Angehörigen der öffentlichen Verwaltung zu besetzen. Dies ist insbesondere für wirtschaftlich tätige staatseigene Unternehmen relevant, wo eine Beschränkung der Board-Mitgliedschaft von Vertretern des Eigentumsträgers oder anderen staatlichen Amtsträgern die Professionalität steigern und dazu beitragen kann, übermäßige staatliche

Eingriffe in die Führung der staatseigenen Unternehmen zu verhindern und die Haftung des Staats für die Entscheidungen von Boards staatseigener Unternehmen zu begrenzen.

Mitarbeiter des Eigentumsträgers oder Fachkräfte aus anderen Teilen der Verwaltung sollten nur dann in die Boards staatseigener Unternehmen berufen werden, wenn sie das von allen Board-Mitgliedern geforderte Kompetenzniveau mitbringen und nicht als Vektor einer politischen Einflussnahme fungieren, die über die Eigentümerrolle hinausgeht. Sie sollten dieselben Pflichten und Aufgaben haben wie die anderen Board-Mitglieder und im Interesse des Unternehmens und all seiner Anteilseigner handeln. Ausschlussbedingungen und Situationen möglicher Interessenkonflikte sollten genau evaluiert werden, und es sollten Orientierungshilfen für die Handhabung und Bewältigung derartiger Situationen bereitgestellt werden. Die betreffenden Personen dürfen sich weder effektiv noch potenziell in zu heftigen Interessenkonflikten befinden. Das bedeutet insbesondere, dass sie weder an Regulierungsentscheidungen beteiligt sein sollten, die sich auf das jeweilige staatseigene Unternehmen auswirken, noch besonderen Pflichten oder Einschränkungen unterliegen dürfen, die sie daran hindern könnten, im Interesse des Unternehmens zu handeln. Generell sollten alle potenziellen Interessenkonflikte von Board-Mitgliedern dem Board gemeldet werden, der diese Fälle offenlegen und über den Umgang damit informieren sollte.

Sind staatliche Amtsträger in den Boards staatseigener Unternehmen vertreten, so ist es wichtig, deren persönliche Haftung und die jeweilige Haftung des Staats zu klären. Die betreffenden staatlichen Amtsträger sollten jegliche persönliche Beteiligung an dem staatseigenen Unternehmen offenlegen und sich an die einschlägigen Bestimmungen über Insiderhandel halten. Der Eigentumsträger könnte für seine Mitarbeiter und andere staatliche Amtsträger, die den Boards staatseigener Unternehmen angehören, Leitlinien oder Verhaltenskodizes ausarbeiten. Diese Leitlinien oder Verhaltenskodizes sollten Angaben darüber enthalten, wie von diesen Board-Mitgliedern an den Staat weitergeleitete Informationen zu behandeln sind. Allgemeinere Politikziele betreffende Weisungen sollten nicht unmittelbar von den Board-Mitgliedern durchgesetzt werden, sondern über den Eigentumsträger laufen und als Unternehmensziele ausgedrückt werden.

D. Die Zuständigkeit für die Ausübung der Eigentumsrechte sollte innerhalb der staatlichen Verwaltung klar identifiziert werden. Die Ausübung der Eigentumsrechte sollte bei einem einzigen Eigentumsträger zentralisiert werden oder, falls dies nicht möglich ist, über eine Koordinierungsstelle erfolgen. Dieser „Eigentumsträger“ sollte

über die erforderlichen Kapazitäten und Kompetenzen verfügen, um seinen Pflichten effektiv nachzukommen.

Es ist äußerst wichtig, dass die Eigentümerfunktion innerhalb der staatlichen Verwaltung klar identifiziert ist, sei sie nun in einem zentralen Ministerium, wie dem Finanz- oder Wirtschaftsministerium, einer gesonderten Verwaltungseinheit oder einem Fachministerium angesiedelt.

Um eine klare Identifizierung der Eigentümerfunktion zu gewährleisten, kann diese in einer einzigen Stelle zentralisiert werden, die unabhängig oder einem einzigen Minister unterstellt ist. Dieser Ansatz trägt dazu bei, die Eigentumspolitik und ihre Ausrichtung zu verdeutlichen und auch eine konsequentere Umsetzung dieser Politik zu gewährleisten. Die Zentralisierung der Eigentümerfunktion ermöglicht zudem die Stärkung und Zusammenführung einschlägiger Kompetenzen durch Einrichtung von „Expertenpools“ für bestimmte Schlüsselfragen wie Rechnungslegung oder Bestellung der Board-Mitglieder. Auf diese Weise können von der Zentralisierung starke Impulse für die Entwicklung einer Gesamtrechnungslegung für staatliche Beteiligungen ausgehen. Außerdem kann die Zentralisierung ein wirksames Instrument sein, um die Ausübung der Eigentümerfunktion klar von anderen möglicherweise damit in Konflikt stehenden Aktivitäten des Staats, insbesondere der Marktregulierung und Industriepolitik, zu trennen, wie nachstehend in Leitsatz III.A. ausgeführt.

Der Eigentümsträger sollte über die erforderlichen Kapazitäten und Kompetenzen verfügen, um seinen Pflichten effektiv nachzukommen, und durch formelle Regelungen und Verfahren unterstützt werden, die mit jenen in Einklang stehen, die für die Unternehmen gelten, in denen er die Eigentumsrechte des Staats wahrnimmt.

Wenn die Eigentümerfunktion nicht zentralisiert ist, sollte zumindest eine starke Koordinierungsstelle für die verschiedenen betroffenen Verwaltungseinheiten eingerichtet werden. Auf diese Weise kann dafür gesorgt werden, dass jedes staatseigene Unternehmen ein klares Mandat hat und in Bezug auf die strategische Ausrichtung oder Berichtspflichten kohärente Anweisungen erhält. Die Koordinierungsstelle wäre dafür zuständig, die von den verschiedenen Ministerialressorts, bei denen die Eigentümerfunktionen angesiedelt sind, ergriffenen Aktivitäten und Maßnahmen zu harmonisieren und zu koordinieren, und dafür zu sorgen, dass Entscheidungen in Bezug auf Unternehmensbeteiligungen ressortübergreifend getroffen werden. Darüber hinaus sollte der Koordinierungsstelle die Festlegung einer allgemeinen Politik für staatliches Unternehmenseigentum, die Ausarbeitung spezifischer

Leitlinien und die Vereinheitlichung der Verfahren der verschiedenen Ministerien obliegen. Die Einrichtung einer Koordinierungsstelle kann auch die Zentralisierung einiger Schlüsselfunktionen erleichtern, um spezifisches Fachwissen zu nutzen und die Unabhängigkeit von einzelnen Fachministerien zu gewährleisten. So kann es beispielsweise zweckmäßig sein, die Koordinierungsstelle mit der Nominierung von Board-Mitgliedern zu betrauen.

E. Der Eigentümer sollte den maßgeblichen repräsentativen Organen gegenüber rechenschaftspflichtig sein und klar definierte Beziehungen zu den einschlägigen öffentlichen Stellen, darunter den obersten Rechnungskontrollbehörden, unterhalten.

Die Beziehungen zwischen dem Eigentümer und anderen staatlichen Stellen sollten klar definiert sein. Eine Reihe staatlicher Stellen, Ministerien und Verwaltungen können unterschiedliche Funktionen im Hinblick auf ein und dasselbe staatseigene Unternehmen ausüben. Zur Festigung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Methoden des Staats bei der Verwaltung seines Unternehmenseigentums ist es wichtig, dass diese verschiedenen Rollen der Öffentlichkeit gegenüber klar ausgewiesen und erläutert werden. Der Eigentümer sollte beispielsweise die Zusammenarbeit und den ständigen Dialog mit den obersten staatlichen Rechnungskontrollbehörden sichern, die für die Prüfung der staatseigenen Unternehmen zuständig sind. Er sollte die Arbeit dieser Stellen unterstützen und auf die Ergebnisse der Prüfung mit geeigneten Maßnahmen reagieren.

Der Eigentümer sollte eindeutig die Verantwortung für die Art und Weise tragen, in der er seine Eigentümerfunktion ausübt. Dabei sollte er direkt oder indirekt den Organen gegenüber rechenschaftspflichtig sein, die die Interessen der Öffentlichkeit vertreten, wie z.B. die Legislative. Seine Rechenschaftspflicht gegenüber der Legislative sollte klar definiert sein, ebenso wie die Rechenschaftspflicht der staatseigenen Unternehmen selbst, die nicht durch die zwischengeschaltete Berichtsbeziehung verwässert werden sollte.

Die Rechenschaftspflicht sollte sich nicht nur darauf beschränken, sicherzustellen, dass die Ausübung der Eigentumsfunktion nicht mit den Prärogativen der Legislative im Bereich der Haushaltspolitik in Konflikt gerät. Der Eigentümer sollte über seine Leistungen bei der Ausübung der staatlichen Eigentumsfunktion und der Verwirklichung der diesbezüglichen staatlichen Ziele Bericht erstatten. Er sollte der Öffentlichkeit und deren Vertretern verlässliche quantitative Informationen darüber liefern, wie die staatseigenen Unternehmen im Interesse ihrer Eigentümer verwaltet

werden. Bei Anhörungen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren sollten vertrauliche Angelegenheiten im Wege besonderer Verfahren, wie z.B. vertrauliche oder nichtöffentliche Sitzungen, behandelt werden. In Bezug auf Form, Häufigkeit und Inhalt dieses Dialogs, der generell als ein sinnvolles Verfahren angesehen wird, können je nach der verfassungsrechtlichen Struktur und den Traditionen und Aufgaben der Legislative Unterschiede bestehen.

Die Rechenschaftspflicht sollte die Autonomie des Eigentümsträgers bei der Erfüllung seiner Aufgaben nicht ungebührlich einschränken. Beispielsweise sollten die Fälle, in denen der Eigentümsträger die Ex-ante-Zustimmung der Legislative benötigt, begrenzt bleiben und sich auf wesentliche Veränderungen der staatlichen Eigentümerpolitik insgesamt, wesentliche Veränderungen des Umfangs des Staatssektors sowie wesentliche Transaktionen (Investitionen und Desinvestitionen) beschränken. Generell sollte der Eigentümsträger gegenüber dem zuständigen Ministerium – soweit zutreffend – über ein gewisses Maß an Flexibilität hinsichtlich seiner Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse in Bezug auf Verfahrensfragen verfügen. Dem Eigentümsträger könnte auch ein gewisses Maß an budgetärer Autonomie eingeräumt werden, die ihm Flexibilität im Hinblick auf die Einstellung, Vergütung und Bindung von Mitarbeitern mit dem erforderlichen Fachwissen ermöglicht, z.B. durch befristete Arbeitsverhältnisse oder Entsendungen aus dem privaten Sektor.

F. Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und seine Eigentumsrechte entsprechend der Rechtsform des jeweiligen Unternehmens ausüben.

Um einerseits ungebührliche politische Einmischung und andererseits mangelnde Aufsicht auf Grund einer passiven staatlichen Eigentümerschaft – mit negativen Folgen für die Ergebnisse des Unternehmens – zu vermeiden, ist es wichtig, dass der Eigentümsträger sein Hauptaugenmerk auf die wirksame Ausübung der Eigentumsrechte richtet. Wenn er einen wesentlichen Einfluss auf das Unternehmen ausüben kann, sollte sich der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigentümer in der Regel genauso verhalten wie jeder andere Großaktionär in einer solchen Situation; hält er eine Minderheitsbeteiligung, sollte er als sachkundiger und aktiver Anteilseigner auftreten. Der Staat muss seine Rechte so ausüben, dass sein Eigentum geschützt und dessen Wert optimiert wird.

Zu den grundlegenden Rechten von Anteilseignern zählen u.a. a) Teilnahme an und Ausübung des Stimmrechts bei den Hauptversammlungen, b) rechtzeitiger und regelmäßiger Erhalt relevanter, hinreichender

Informationen über das Unternehmen, c) Wahl und Abberufung von Board-Mitgliedern, d) Billigung außerordentlicher Transaktionen sowie e) Abstimmung über Dividendenausschüttungen und die Auflösung des Unternehmens. Der Eigentümer sollte diese Rechte in vollem Umfang und mit Bedacht wahrnehmen, weil er auf diese Weise den nötigen Einfluss auf die staatseigenen Unternehmen ausüben kann, ohne dabei in deren Tagesgeschäft einzugreifen. Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Corporate Governance und der Aufsicht über die staatseigenen Unternehmen hängen in hohem Maße von der Fähigkeit des Eigentümers ab, sachkundig von seinen Rechten als Anteilseigner Gebrauch zu machen und seine Eigentümerfunktionen in den staatseigenen Unternehmen effektiv auszuüben.

Der Eigentümer braucht ganz spezifische Kompetenzen und sollte über Fachkräfte mit juristischen, finanziellen, wirtschaftlichen und Managementkompetenzen verfügen, die Erfahrung in der Wahrnehmung treuhänderischer Aufgaben haben. Diese Fachkräfte müssen zudem eine klare Vorstellung von den Aufgaben und Pflichten haben, die sie als öffentliche Bedienstete im Hinblick auf die staatseigenen Unternehmen zu erfüllen haben. Darüber hinaus sollte der Eigentümer über Kompetenzen in Bezug auf die spezifischen Verpflichtungen verfügen, die einige der seiner Aufsicht unterstehenden staatseigenen Unternehmen als öffentliche Dienstleistungserbringer zu erfüllen haben. Der Eigentümer sollte ferner auch die Möglichkeit haben, externe Beratung in Anspruch zu nehmen und einige Aspekte der Eigentümerfunktion auszulagern, um die Eigentumsrechte des Staats besser wahrnehmen zu können. Soweit er dies für notwendig und angemessen erachtet, könnte er beispielsweise Experten mit der Durchführung von Evaluierungen, aktiven Monitoring-Aufgaben oder der Stimmrechtsvertretung betrauen. Kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse oder Entsendungen können sich in diesem Zusammenhang als zweckmäßig erweisen.

Seine Hauptaufgaben sind:

1. Sicherstellung seiner Vertretung bei Hauptversammlungen und effektive Stimmrechtsausübung;

Der Staat sollte in seiner Eigenschaft als Eigentümer seinen treuhänderischen Pflichten nachkommen, indem er seine Stimmrechte ausübt bzw. deren Nichtausübung zumindest begründet. Er sollte nicht in eine Situation geraten, in der er es unterlassen hat, auf Vorschläge zu reagieren, die den Hauptversammlungen staatseigener Unternehmen unterbreitet wurden. Es ist wichtig, durch geeignete Vorkehrungen dafür zu sorgen, dass

der Staat bei den Hauptversammlungen vertreten ist. Dies kann erreicht werden, indem der Eigentümsträger eindeutig als Vertreter des Staats in Bezug auf dessen Kapitalbeteiligung ausgewiesen wird.

Damit der Staat seine Meinung zu Angelegenheiten äußern kann, die der Hauptversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden, muss der Eigentümsträger ferner intern die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen treffen, um eine sachlich fundierte Stellungnahme zu diesen Punkten abgeben und diese den Boards staatseigener Unternehmen auf der Hauptversammlung darlegen zu können.

2. Schaffung klar strukturierter, leistungsbasierter und transparenter Verfahren für die Bestellung von Board-Mitgliedern in Unternehmen, die voll oder mehrheitlich Staatseigentum sind, aktive Mitwirkung bei der Bestellung sämtlicher Boards staatseigener Unternehmen und Förderung von Vielfalt in den Boards;

Der Eigentümsträger sollte sicherstellen, dass den staatseigenen Unternehmen effiziente, gut funktionierende, professionelle Boards vorstehen, die das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Kompetenzspektrum aufweisen. Voraussetzung hierfür ist die Schaffung eines strukturierten Nominierungsverfahrens für Board-Mitglieder und die aktive Mitwirkung an diesem Verfahren. Erleichtert wird dieser Prozess, wenn dem Eigentümsträger die Alleinverantwortung für die Organisation der Mitwirkung des Staats am Nominierungsverfahren übertragen wird.

Die Verfahren zur Bestellung der Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen sollten transparent und klar strukturiert sein und auf einer Beurteilung der erforderlichen Kombination von Qualifikationen, Kompetenzen und Erfahrungen beruhen. Die Kriterien in Bezug auf Kompetenzen und Erfahrung sollten auf einer Evaluierung des amtierenden Board und den aus der langfristigen Strategie des Unternehmens resultierenden Erfordernissen beruhen. Dabei sollte auch die Rolle der Arbeitnehmervertretung im Board berücksichtigt werden, falls eine solche gesetzlich vorgeschrieben ist oder einvernehmlich beschlossen wurde. Ein Verfahren zur Bestellung der Board-Mitglieder, das sich auf solche expliziten Kompetenzanforderungen und -evaluierungen stützt, dürfte die Professionalität, Verantwortlichkeit und Geschäftsorientierung der Boards steigern.

Die Boards staatseigener Unternehmen sollten auch die Möglichkeit haben, dem Eigentümsträger Empfehlungen zu den festgelegten Profilen von Board-Mitgliedern, den Qualifikationsanforderungen an die Board-Mitglieder und den Evaluierungen der Board-Mitglieder zu unterbreiten.

Hier könnte sich die Einrichtung von Nominierungsausschüssen als sinnvoll erweisen, weil dies eine zielgerichtetere Suche nach geeigneten Kandidaten erleichtern und zur besseren Strukturierung des Bestellungsverfahrens beitragen könnte. In einigen Ländern gilt es auch als empfehlenswerte Praxis, einen Fachausschuss oder „öffentlichen Rat“ einzurichten, der die Aufsicht über die Bestellung der Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen führt. Auch wenn derartige Gremien nur Empfehlungsbefugnisse haben, können sie in der Praxis doch starken Einfluss auf die Stärkung der Unabhängigkeit und Professionalität der Boards staatseigener Unternehmen ausüben. Die Namen der vorgeschlagenen Kandidaten sollten vor der Hauptversammlung zusammen mit sachdienlichen Informationen zu ihrem beruflichen Hintergrund und ihren fachlichen Kompetenzen bekannt gegeben werden.

Sinnvoll kann für den Eigentümsträger auch die Einrichtung einer Datenbank mit den Namen qualifizierter Kandidaten sein, die in einem offenen, wettbewerblichen Verfahren ermittelt wurden. Weitere Möglichkeiten, die Suche nach geeigneten Kandidaten zu verbessern, sind die Einschaltung professioneller Personalvermittlungen oder internationale Stellenausschreibungen. Diese Verfahren können dazu beitragen, den Kreis qualifizierter Kandidaten für die Boards staatseigener Unternehmen zu vergrößern, insbesondere was im privaten Sektor erworbene Fachkenntnisse und internationale Erfahrung anbelangt. Außerdem könnte dadurch die Vielfalt der Boards, z.B. im Hinblick auf die Geschlechterdiversität, gefördert werden.

Der Eigentümsträger sollte die *OECD-Empfehlung über Geschlechtergleichstellung in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Unternehmertum* berücksichtigen. Darin wird den Staaten empfohlen, Maßnahmen wie z.B. freiwillige Zielgrößen, Offenlegungspflichten und private Initiativen zu fördern, mit denen sich die Geschlechterdiversität in den Boards und der Unternehmensleitung börsennotierter Unternehmen steigern lässt, und die Kosten und Nutzen anderer Ansätze, wie z.B. Quotenregelungen, abzuwägen. Für staatseigene Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, sind die Empfehlungen zur Geschlechtergleichstellung im öffentlichen Sektor ebenfalls relevant. Diesen Empfehlungen zufolge sollten die zuständigen Stellen Maßnahmen ergreifen, die u.a. die Einführung von Mechanismen zur Verbesserung des Geschlechterverhältnisses in Führungspositionen im öffentlichen Sektor umfassen, wie z.B. Offenlegungspflichten, die Festlegung von Zielgrößen oder Frauenquoten für die oberste Führungsebene.

3. Festlegung sowie Überwachung der Umsetzung allgemeiner Mandate und Zielsetzungen für staatseigene Unternehmen, wie z.B. finanzielle Zielvorgaben, Kapitalstrukturziele und Risikotoleranzniveaus;

Der Staat als aktiver Eigentümer sollte, wie oben erwähnt, allgemeine Mandate und Zielsetzungen für voll in Staatsbesitz befindliche Unternehmen definieren und kommunizieren. Ist der Staat nicht der alleinige Eigentümer, so ist er in der Regel nicht in der Lage, die Erfüllung bestimmter Ziele formell vorzuschreiben, sondern sollte stattdessen seine Erwartungen über die üblichen Kanäle als wesentlicher Anteilseigner übermitteln.

Mandate für staatseigene Unternehmen beschreiben in knapper überblicksartiger Form die übergeordneten langfristigen Zielsetzungen eines staatseigenen Unternehmens im Einklang mit den Beweggründen für die staatliche Beteiligung an dem Unternehmen. Ein Mandat definiert im Allgemeinen die vorwiegenden Aktivitäten eines staatseigenen Unternehmens und skizziert seine wichtigsten wirtschaftlichen Zielsetzungen sowie gegebenenfalls seine öffentlichen Politikziele. Beispielsweise könnte der Staat das Mandat seines staatseigenen Postdienstleisters wie folgt definieren: „Erbringung des nationalen Postdienstes auf selbsttragender Basis und Bereitstellung eines Universaldienstes zu erschwinglichen Preisen zur Deckung der Bedürfnisse der inländischen Bevölkerung“. Klar definierte Mandate gewährleisten einen angemessenen Grad an Verantwortlichkeit auf Unternehmensebene und können dazu beitragen, unvorhersehbare Änderungen an der Geschäftstätigkeit eines staatseigenen Unternehmens zu begrenzen, wie z.B. einmalige Sonderverpflichtungen, die dem Unternehmen durch den Staat auferlegt werden und seine kommerzielle Tragfähigkeit gefährden könnten. Sie bieten außerdem einen Rahmen für den Staat, um die kurzfristigeren Zielsetzungen und -vorgaben eines staatseigenen Unternehmens zu definieren und anschließend deren Erfüllung zu überwachen.

Zusätzlich zur Formulierung der allgemeinen Mandate für staatseigene Unternehmen sollte der Eigentümer den staatseigenen Unternehmen auch konkretere finanzielle, operative und nichtfinanzielle Leistungsziele setzen und regelmäßig deren Umsetzung überwachen. Dies kann Situationen vermeiden helfen, in denen staatseigenen Unternehmen zu viel Autonomie bei der Festlegung ihrer eigenen Ziele oder bei der Definition von Art und Umfang ihrer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen eingeräumt wird. Zu diesen Zielen können die Vermeidung von Marktverzerrungen und das Streben nach Rentabilität gehören, ausgedrückt in Form spezifischer

Zielvorgaben, z.B. für die Rendite oder die Dividendenpolitik, sowie Leitlinien für die Bewertung der Angemessenheit der Kapitalstruktur. Bei der Festlegung der Ziele können Zielkonflikte auftreten, beispielsweise zwischen Shareholder Value, langfristigen Investitionen, gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Arbeitsplatzsicherheit. Der Staat sollte es daher nicht dabei belassen, seine wichtigsten Ziele als Unternehmenseigentümer zu definieren, sondern sollte zudem seine Prioritäten aufzeigen und klarstellen, wie mit Zielkonflikten umzugehen ist. Dabei sollte der Staat die Einmischung in betriebliche Belange vermeiden und so die Unabhängigkeit des Board respektieren.

4. Einrichtung von Berichtssystemen, die es dem Eigentümer ermöglichen, die Leistungen staatseigener Unternehmen einer regelmäßigen Überwachung, Prüfung und Evaluierung zu unterziehen und die Einhaltung maßgeblicher Corporate-Governance-Standards durch die staatseigenen Unternehmen zu beaufsichtigen und zu überwachen;

Damit der Eigentümer sachlich fundierte Entscheidungen in wichtigen Unternehmensfragen treffen kann, sollte sichergestellt werden, dass er alle erforderlichen sachdienlichen Informationen rechtzeitig erhält. Ferner sollte der Eigentümer Vorkehrungen treffen, die ein kontinuierliches Monitoring der Aktivitäten und Leistungen staatseigener Unternehmen ermöglichen. Der Eigentümer sollte sicherstellen, dass für alle staatseigenen Unternehmen geeignete externe Rechnungslegungssysteme vorhanden sind. Diese Systeme sollten dem Eigentümer ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen vermitteln und es ihm so gestatten, rechtzeitig zu reagieren und selektiv einzugreifen.

Der Eigentümer sollte geeignete Vorkehrungen treffen und angemessene Bewertungsmethoden wählen, um die Ergebnisse staatseigener Unternehmen auf Basis der gesetzten Ziele zu überwachen. Diesbezüglich könnte es hilfreich sein, ein systematisches Benchmarking-Verfahren zum Vergleich der Leistungen staatseigener Unternehmen mit denen anderer privater oder öffentlicher Unternehmen im In- und Ausland zu entwickeln. Steht für ein staatseigenes Unternehmen kein vergleichbares Unternehmen für ein Benchmarking der Gesamtperformance zur Verfügung, können Vergleiche in Bezug auf bestimmte Elemente seiner Geschäftstätigkeit und Leistungen angestellt werden. Dieses Benchmarking sollte sich auf die Produktivität sowie die Effizienz des Arbeits-, Vermögens- und Kapitaleinsatzes beziehen. Besonders wichtig ist dieses Benchmarking

bei staatseigenen Unternehmen, die in Sektoren tätig sind, in denen sie keiner Konkurrenz ausgesetzt sind. Es ermöglicht den Unternehmen, dem Eigentümern sowie der Öffentlichkeit, sich ein besseres Bild von der Leistung der staatseigenen Unternehmen zu machen und ihre Entwicklung bewusst zu verfolgen.

Ein effektives Monitoring der Leistung staatseigener Unternehmen wird erleichtert, wenn der Eigentümer über geeignete Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungskompetenzen verfügt, um die erforderliche Kommunikation mit den betreffenden Ansprechpartnern, seien es die Finanzabteilungen der staatseigenen Unternehmen, deren Innenrevision oder spezifische Kontrollinstanzen des Staats, zu gewährleisten. Der Eigentümer sollte die Boards staatseigener Unternehmen außerdem verpflichten, für angemessene interne Kontrollmechanismen, Ethikregeln und Compliance-Maßnahmen zu sorgen, um Gesetzesverstöße aufzudecken bzw. zu verhindern.

5. Entwicklung einer Offenlegungspolitik für staatseigene Unternehmen, in der die offenzulegenden Informationen, die geeigneten Kanäle für die Offenlegung sowie Mechanismen zur Gewährleistung der Informationsqualität bestimmt werden;

Um eine angemessene Rechenschaftslegung staatseigener Unternehmen gegenüber den Anteilseignern, Berichtsinstanzen und der Öffentlichkeit zu gewährleisten, sollte der Staat als Eigentümer eine kohärente Transparenz- und Offenlegungspolitik für die in seinem Besitz befindlichen Unternehmen entwickeln und kommunizieren. Die Offenlegungspolitik sollte das Erfordernis zur Offenlegung wesentlicher Informationen durch staatseigene Unternehmen betonen. Die Entwicklung der Offenlegungspolitik sollte auf einer umfassenden Prüfung bestehender rechtlicher und regulatorischer Anforderungen, die für staatseigene Unternehmen gelten, sowie der Identifizierung etwaiger Lücken in den Anforderungen und Praktiken im Vergleich zur empfehlenswerten Praxis und den nationalen Börsenzulassungsanforderungen aufbauen. Auf Basis dieses Prüfprozesses könnte der Staat eine Reihe von Maßnahmen in Erwägung ziehen, um den bestehenden Transparenz- und Offenlegungsrahmen zu verbessern, z.B. durch Vorschläge für Änderungen des Rechts- und Regulierungsrahmens oder die Entwicklung spezifischer Leitlinien, Grundsätze oder Kodizes zur Verbesserung der Praktiken auf Unternehmensebene. Der Prozess sollte strukturierte Konsultationen mit Boards und Unternehmensleitungen staatseigener Unternehmen sowie Regulierungsstellen, Mitgliedern der Legislative und anderen maßgeblichen Stakeholdern umfassen.

Der Eigentümsträger sollte umfassend und effektiv über den Transparenz- und Offenlegungsrahmen für staatseigene Unternehmen informieren und darüber hinaus auf Unternehmensebene die Umsetzung fördern und Informationsqualität gewährleisten. Dies könnte beispielsweise Maßnahmen umfassen wie die Entwicklung von Leitfäden und Schulungen für staatseigene Unternehmen, Sonderinitiativen wie z.B. Auszeichnungen für staatseigene Unternehmen mit hervorragenden Offenlegungspraktiken sowie Mechanismen, um die Umsetzung von Offenlegungsanforderungen durch staatseigene Unternehmen zu messen, zu bewerten und darüber Bericht zu erstatten.

6. Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen Dialogs mit den externen Abschlussprüfern und den spezifischen Kontrollinstanzen des Staats, sofern dies nach Maßgabe des Rechtssystems und des Umfangs der staatlichen Unternehmensbeteiligung angemessen und zulässig ist;

Die nationalen Rechtsvorschriften zur Kommunikation mit externen Abschlussprüfern sind unterschiedlich. In einigen Staaten ist sie dem Board vorbehalten. In anderen Staaten wird bei voll in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen erwartet, dass der Eigentümsträger als alleiniger Vertreter der Hauptversammlung mit den externen Abschlussprüfern kommuniziert. In diesem Fall muss der Eigentümsträger über die erforderlichen Kapazitäten – einschließlich detaillierter Kenntnisse im Bereich der Rechnungslegung – verfügen, um diese Funktion wahrnehmen zu können. Je nach Gesetzeslage ist der Eigentümsträger möglicherweise berechtigt, durch die Hauptversammlung die externen Abschlussprüfer zu nominieren bzw. sogar zu ernennen. Bei voll in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen sollte der Eigentümsträger einen kontinuierlichen Dialog mit den externen Abschlussprüfern wie auch, sofern vorhanden, mit den spezifischen Kontrollinstanzen des Staats aufrechterhalten. Dieser kontinuierliche Dialog kann in Form von regelmäßigem Informationsaustausch, Treffen oder Diskussionen bei Auftreten spezifischer Probleme geführt werden. Die externen Abschlussprüfer liefern dem Eigentümsträger eine externe, unabhängige und qualifizierte Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen. Dieser kontinuierliche Dialog des Eigentümsträgers mit den externen Abschlussprüfern und den staatlichen Kontrollinstanzen darf jedoch nicht die Verantwortung des Board schmälern.

Im Fall von börsennotierten oder sonstigen nur in Teilbesitz des Staats befindlichen Unternehmen muss der Eigentümsträger die Rechte und das Prinzip der Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre respektieren. Der

Dialog mit den externen Abschlussprüfern sollte dem Eigentümsträger keinen Zugang zu schutzwürdigen Informationen verschaffen und die geltenden Regeln in Bezug auf schutzwürdige und vertrauliche Informationen einhalten.

7. Entwicklung einer klaren Vergütungspolitik für die Boards staats-eigener Unternehmen, die den lang- und mittelfristigen Interessen der Unternehmen dient und die Anwerbung und Motivierung qualifizierter Fachkräfte unterstützt.

Es gibt gewichtige Argumente für eine Angleichung der Vergütung von Board-Mitgliedern staatseigener Unternehmen an die im privaten Sektor geltenden Praktiken. Bei staatseigenen Unternehmen mit vorwiegend wirtschaftlichen Zielsetzungen, die in einem wettbewerbsorientierten Umfeld tätig sind, sollten die Board-Vergütungen insoweit den Marktbedingungen entsprechen, als dies notwendig ist, um hochqualifizierte Board-Mitglieder anzuwerben und zu halten. Wichtig ist dabei allerdings auch ein effektiver Umgang mit potenziellen heftigen Reaktionen gegenüber staatseigenen Unternehmen und dem Eigentümsträger auf Grund einer negativen öffentlichen Wahrnehmung, die durch überhöhte Vergütungen für Board-Mitglieder ausgelöst werden. Dies kann die Anwerbung von Spitzenkräften für die Boards staatseigener Unternehmen erschweren, wenngleich andere Faktoren wie Reputationsgewinn, Prestige und Networking-Möglichkeiten manchmal als nicht unwesentliche Aspekte der Vergütung von Board-Mitgliedern angesehen werden.

Anmerkungen zu Kapitel III: Staatseigene Unternehmen am Markt

In Übereinstimmung mit den Beweggründen für staatliche Unternehmensbeteiligungen sollte der gesetzliche und regulatorische Rahmen für staatseigene Unternehmen gleiche Bedingungen und einen fairen Wettbewerb auf dem Markt sicherstellen, wenn staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten ausüben.

Wenn staatseigene Unternehmen wirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen, müssen diese Aktivitäten nach allgemeiner Auffassung ohne unrechtmäßige Vor- oder Nachteile gegenüber anderen staatseigenen oder privatwirtschaftlichen Unternehmen ausgeübt werden. Es herrscht jedoch weniger Konsens darüber, wie es gelingen kann, gleiche Wettbewerbsbedingungen in der Praxis zu schaffen, insbesondere wenn staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten ausüben und gleichzeitig nicht unerhebliche Ziele der öffentlichen Politik erfüllen. Zusätzlich zu den besonderen Herausforderungen, wie der Gewährleistung einer gleichen finanziellen, regulatorischen und steuerlichen Behandlung, kommen einige grundlegendere Fragen hinzu, darunter die Bestimmung der Kosten öffentlicher Dienstleistungsaktivitäten und, sofern möglich, die Trennung von wirtschaftlichen Aktivitäten und öffentlichen Politikzielen. Die Publikation OECD (2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, die empfehlenswerte Verfahrensweisen aus den OECD-Mitgliedsländern enthält, soll Regulierungsinstanzen und Politikverantwortlichen entsprechende Informationen liefern.

A. Die Eigentümerfunktion des Staats sollte klar von den anderen Funktionen des Staats getrennt sein, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmenstätigkeit und insbesondere auf die Regulierung der Märkte haben können.

Wenn der Staat eine Doppelrolle als Marktregulierer und Eigentümer wirtschaftlich tätiger Unternehmen spielt (z.B. in den erst in jüngster Zeit deregulierten und häufig teilprivatisierten Netzwerkindustrien), tritt er als wichtiger Marktteilnehmer und Schiedsinstanz in einem auf. Dies kann zu Interessenkonflikten führen, die weder im Interesse des

Unternehmens noch des Staats oder der Öffentlichkeit liegen. Eine vollständige administrative und rechtliche Trennung zwischen Eigentümer- und Marktregulierungsfunktionen ist eine grundlegende Voraussetzung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für staatseigene und privatwirtschaftliche Unternehmen sowie die Verhinderung von Marktverzerrungen. Eine solche Trennung der Zuständigkeiten wird auch in den *OECD Principles of Regulatory Reform* befürwortet.

Eine andere wichtige Konstellation ist gegeben, wenn staatseigene Unternehmen als Instrumente zur Erfüllung besonderer Ziele der öffentlichen Politik, wie der Umsetzung der Industriepolitik, eingesetzt werden. In solchen Fällen ist eine fehlende Trennung zwischen Eigentümer- und Politikformulierungsfunktionen aus mehreren in den Leitsätzen aufgeführten Gründen problematisch und kann leicht zu Unklarheiten bei den Zielsetzungen und Interessenkonflikten zwischen verschiedenen Fachressorts führen. Eine Trennung von Industriepolitik und Eigentümerfunktion muss dabei der notwendigen Koordination zwischen den zuständigen Stellen nicht entgegenstehen und würde dazu beitragen, die Identität des Staats als Eigentümer besser herauszustellen und die Transparenz bei der Festlegung der Ziele und der Ergebniskontrolle zu erhöhen.

Um Interessenkonflikten vorzubeugen, ist es notwendig, auch eine klare Trennung zwischen der Eigentümerfunktion und sonstigen Instanzen der staatlichen Verwaltung vorzunehmen, die u.U. wichtige Zulieferer- oder Kundenbeziehungen zu staatseigenen Unternehmen unterhalten. Rechtliche wie ungeschriebene Hindernisse für eine faire Auftragsvergabe gilt es zu beseitigen. Bei der Gewährleistung einer sauberen Trennung zwischen den verschiedenen Funktionen des Staats in Zusammenhang mit staatseigenen Unternehmen sollten sowohl tatsächlich bestehende als auch vermutete Interessenkonflikte berücksichtigt werden.

B. Die Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) und andere betroffene Akteure, u.a. Gläubiger und Konkurrenten, sollten durch unparteiische Rechts- oder Schiedsverfahren Zugang zu effektiven Rechtsmitteln haben, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Rechte verletzt wurden.

Weder die staatseigenen Unternehmen noch der Staat in seiner Eigenschaft als Anteilseigner sollten vor gerichtlichen Klagen geschützt sein, falls sie beschuldigt werden, gegen das Gesetz verstoßen oder vertragliche Verpflichtungen missachtet zu haben. Die Stakeholder sollten die Möglichkeit haben, staatseigene Unternehmen und den Staat als Eigentümer vor Gericht und/oder Schiedsgerichten zu verklagen, und vollen Zugang zu Rechtsmitteln erhalten. Sie sollten in der Lage sein, dies zu tun, ohne

eine negative Reaktion von Seiten der staatlichen Instanzen fürchten zu müssen, die die Eigentumsrechte an dem staatseigenen Unternehmen ausüben, das Gegenstand der Streitigkeiten ist.

C. Wenn staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten ausüben und gleichzeitig öffentliche Politikziele erfüllen, müssen hohe Standards für Transparenz und Offenlegung in Bezug auf die Struktur ihrer Kosten und Einnahmen gewahrt bleiben, damit deren Zuordnung zu den wichtigsten Aktivitätsbereichen vorgenommen werden kann.

Wenn staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten ausüben und gleichzeitig öffentliche Politikziele erfüllen, kann eine strukturelle Trennung dieser Aktivitäten, wenn dies durchführbar und effizient ist, den Prozess der Bestimmung, der Kostenberechnung und der Finanzierung öffentlicher Politikziele erleichtern. Eine strukturelle Trennung ist mit der Teilung eines zuvor integrierten Unternehmens in wirtschaftliche Aktivitäten einerseits und mit der Umsetzung öffentlicher Politikziele beauftragten Stellen andererseits verbunden. Eine Trennung kann in unterschiedlichen Abstufungen vorgenommen werden; sie kann in Form einer buchhalterischen, funktionalen oder betrieblichen Trennung erfolgen. Allerdings ist einzuräumen, dass eine Trennung je nachdem, welche Produktionsfaktoren, darunter Technologie, Investitionsgüter und Humankapital, die einzelnen staatseigenen Unternehmen einsetzen, nicht immer durchführbar ist und, sofern sie durchführbar ist, manchmal nicht wirtschaftlich sinnvoll ist.

Den wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen, die in andere Teile des Staatssektors integriert bleiben, sind in der Regel Kosten und/oder Forderungen und Verbindlichkeiten gemein. Die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen erfordert daher vor allem ein hohes Maß an Transparenz und Offenlegung in Bezug auf die Kostenstruktur. Dieser Aspekt wird noch verstärkt, wenn die öffentlichen Politikziele eines staatseigenen Unternehmens Gegenstand staatlicher Subventionen oder einer anderen Vorzugsbehandlung sind. Darüber hinaus sollte eine Aufschlüsselung der Kosten und der Forderungen zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und öffentlichen Politikzielen vorgenommen werden. Diesbezügliche Bemühungen waren Gegenstand der internationalen Regelsetzung. Die Trennung zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und öffentlichen Politikzielen trägt zudem dazu bei, marktverzerrenden Quersubventionen zwischen diesen beiden Arten von Aktivitäten vorzubeugen.

D. Mit öffentlichen Politikzielen verbundene Kosten sollten vom Staat finanziert und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden.

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen mit privaten Anbietern sicherzustellen, müssen staatseigene Unternehmen für die Erfüllung öffentlicher Politikziele angemessen vergütet werden, wobei es Maßnahmen zu ergreifen gilt, um sowohl eine übermäßige als auch eine unzureichende Vergütung zu vermeiden. Wenn staatseigene Unternehmen für ihre öffentlichen Politikaktivitäten eine übermäßige Vergütung erhalten, kann dies auf eine effektive Subventionierung für ihre wettbewerblichen Aktivitäten hinauslaufen, was zu Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen gegenüber privaten Anbietern führt. Eine unzureichende Vergütung für öffentliche Politikaktivitäten kann hingegen die Rentabilität des Unternehmens gefährden.

Es ist daher wichtig, dass die mit der Erfüllung von öffentlichen Politikzielen verbundenen Kosten klar identifiziert, offengelegt und durch den Staat auf der Grundlage spezifischer rechtlicher Bestimmungen und/oder vertraglicher Mechanismen, wie Geschäftsführungs- oder Dienstleistungsverträge, entsprechend abgegolten werden. Damit verbundene Finanzierungsvereinbarungen sollten ebenfalls veröffentlicht werden. Die Vergütung sollte so strukturiert sein, dass Marktverzerrungen vermieden werden. Dies gilt umso mehr, wenn die betreffenden Unternehmen neben wirtschaftlichen Aktivitäten öffentliche Politikziele verfolgen. Wenn staatseigene Unternehmen rentabel sind, kann die Vergütung in Form eines Dividendenverzichts des Staats erfolgen, was den gleichen Effekt wie eine Subvention hat, unabhängig von der Form der Abgeltung sollte sie aber identifiziert und verbucht werden. Es ist wichtig, dass die staatseigenen Unternehmen gewährte Vergütung auf die tatsächlichen Kosten der Erfüllung klar definierter öffentlicher Politikziele abgestimmt ist und nicht dafür verwendet wird, um finanzielle oder betriebliche Ineffizienzen zu kompensieren. Die Finanzierung und die Erfüllung öffentlicher Politikziele sollten daher auch durch das allgemeine System der Ergebniskontrolle überwacht und evaluiert werden.

E. Staatseigene Unternehmen, die wirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen, sollten grundsätzlich nicht von allgemein geltenden Gesetzen, Steuerregeln und Rechtsvorschriften ausgenommen werden. Gesetze und Rechtsvorschriften sollten zwischen staatseigenen Unternehmen und ihren Konkurrenten am Markt nicht unangemessen differenzieren. Die Rechtsform der staatseigenen Unternehmen sollte es Gläubigern gestatten, ihre Forderungen einzuklagen und Insolvenzverfahren anzustrengen.

Wenngleich staatseigene Unternehmen in einigen Ländern von bestimmten Gesetzen und Rechtsvorschriften (z.B. Steuergesetzen, wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen, Konkursvorschriften ebenso wie Raumordnungsvorschriften und baurechtlichen Bestimmungen) ausgenommen sind, sollten derartige Ausnahmen im Allgemeinen vermieden werden; wenn sie existieren, sollten sie begrenzt und transparent sein, und die staatseigenen Unternehmen sollten, soweit dies möglich ist, die diesen Gesetzen und Rechtsvorschriften zu Grunde liegenden Politiken befolgen. Jede Ausnahme von den allgemein geltenden Gesetzen oder Rechtsvorschriften, die zu einer Vorzugsbehandlung staatseigener Unternehmen führt oder sich auf die öffentliche Sicherheit auswirkt, sollte entweder durch den staatlichen Eigentümer oder das betreffende staatseigene Unternehmen offengelegt werden.

Staatseigene Unternehmen und private Anbieter sollten generell gleichbehandelt werden, auch bei den Regeln für die Inländerbehandlung und den Marktzugang. Dies beinhaltet gegebenenfalls die Anwendung der *OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen* sowie der *OECD-Kodizes der Liberalisierung*.

F. Die wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten im Hinblick auf den Zugang zu Fremd- und Eigenfinanzierung den marktüblichen Bedingungen unterliegen.

Unabhängig davon, ob die wirtschaftlichen Aktivitäten eines staatseigenen Unternehmens aus dem Staatshaushalt oder über den Markt finanziert werden, sollten Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass sowohl die Bedingungen der Fremd- als auch der Eigenfinanzierung marktüblich sind.

Dabei gilt insbesondere:

1. Die Beziehungen, die staatseigene Unternehmen zu sämtlichen Finanzinstituten sowie nichtfinanziellen staatlichen Unternehmen unterhalten, sollten rein kommerzieller Natur sein.

Die Gläubiger gehen offenbar mitunter davon aus, dass die Schulden staatseigener Unternehmen implizit durch eine staatliche Bürgschaft abgesichert sind. Diese Situation hat in vielen Fällen zu künstlich niedrigen Finanzierungskosten geführt, was die Wettbewerbsbedingungen beeinträchtigt hat. Überdies besteht in den Ländern, in denen Finanzinstitute in Staatsbesitz in der Regel die größten Kreditgeber staatseigener Unternehmen sind, die wirtschaftliche Aktivitäten ausüben, ein großes Potenzial für Interessenkonflikte. Durch die Fokussierung auf

Finanzinstitute in Staatsbesitz können staatseigene Unternehmen einer besonders wichtigen Form marktseitiger Kontrolle und marktseitigen Drucks entzogen sein, was ihre Anreizstruktur zu verzerren droht und zu Überschuldung, Ressourcenvergeudung und Marktverzerrungen führt.

Es bedarf einer klaren Trennung zwischen den Verpflichtungen des Staats und staatseigener Unternehmen gegenüber den Gläubigern. Es sollten Mechanismen für die Bewältigung von Interessenkonflikten entwickelt werden, und es sollte sichergestellt werden, dass die Beziehungen, die staatseigene Unternehmen zu Banken und sonstigen Finanzinstituten in Staatsbesitz sowie zu anderen staatseigenen Unternehmen unterhalten, rein kommerzieller Natur sind. Staatseigene Banken sollten staatseigenen Unternehmen Kredite zu den gleichen Bedingungen gewähren wie privatwirtschaftlichen Unternehmen. Ferner könnte vorgesehen werden, die Mitgliedschaft von Angehörigen der Boards staatseigener Unternehmen in den Boards staatseigener Banken zu begrenzen und sorgfältig zu überwachen.

Wenn der Staat staatseigenen Unternehmen effektiv Bürgschaften als Ausgleich dafür gewährt, dass er sie nicht mit Eigenkapital auszustatten imstande ist, können andere Probleme auftreten. Der Staat sollte grundsätzlich für Verbindlichkeiten staatseigener Unternehmen nicht automatisch bürgen. Darüber hinaus sollten Verhaltensregeln (*fair practices*) für die Offenlegung und die finanzielle Abgeltung von Staatsbürgschaften ausgearbeitet werden, und die staatseigenen Unternehmen sollten dazu angeregt werden, sich Finanzmittel auf den Kapitalmärkten zu beschaffen. Was die kommerziellen Kreditgeber anbelangt, sollte der Staat allen Marktteilnehmern verdeutlichen, dass er nicht für die von staatseigenen Unternehmen aufgenommenen Schulden bürgt. Zudem sollten Mechanismen in Erwägung gezogen werden, die Ausgleichszahlungen an die öffentliche Hand von staatseigenen Unternehmen vorsehen, die von niedrigeren Finanzierungskosten profitieren als privatwirtschaftliche Unternehmen unter ähnlichen Umständen.

- 2. Die wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten nicht von einer indirekten finanziellen Unterstützung profitieren, die ihnen einen Vorteil gegenüber privaten Anbietern verschafft, so z.B. in Form von vergünstigten Finanzierungsbedingungen, Steuerrückständen oder Handelskrediten zu vergünstigten Bedingungen von anderen staatseigenen Unternehmen. Den wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten keine Vorleistungen (wie Energie, Wasser oder Land) zu Preisen oder Bedingungen zugute kommen, die günstiger sind als die, die für private Anbieter gelten.**

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, sollten staats-eigene Unternehmen einer gleichen bzw. äquivalenten steuerlichen Behandlung unterliegen wie private Anbieter unter ähnlichen Umständen. Zusätzlich zu den oben erwähnten Punkten sollten zudem keine Erwartungen bestehen, dass staatseigene Unternehmen sich ihren staatsnahen Status zunutze machen können, um Steuerrückstände anzuhäufen oder von einer laxen Durchsetzung der Steuerregeln zu profitieren.

Staatseigene Unternehmen sollten darüber hinaus generell nicht von nicht marktkonformen Finanzierungsvereinbarungen mit anderen staatseigenen Unternehmen, wie Handelskrediten, profitieren. Derartige Vereinbarungen – es sei denn, sie stimmen vollständig mit den üblichen Corporate-Governance-Praktiken privatwirtschaftlicher Unternehmen überein – kommen einer Kreditvergabe zu vergünstigten Bedingungen gleich. Der Staat sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Transaktionen zwischen staatseigenen Unternehmen unter rein marktüblichen Bedingungen erfolgen.

3. Die wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen sollten Renditen erzielen, die sich unter Berücksichtigung ihrer betrieblichen Bedingungen mit den von konkurrierenden privatwirtschaftlichen Unternehmen erzielten Renditen decken.

Es sollte davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten staatseigener Unternehmen langfristig Renditen erzielen, die mit denen von Konkurrenzunternehmen vergleichbar sind. Renditen müssen über einen langen Zeitraum betrachtet werden, da sie selbst unter privatwirtschaftlichen Unternehmen, die in einem höchst wettbewerbsorientierten Umfeld tätig sind, auf kurze und mittlere Sicht recht unterschiedlich ausfallen können. Außerdem sollte aus dem Staatshaushalt bereitgestelltes Eigenkapital Gegenstand einer vorgegebenen erwarteten Mindestrendite sein, die sich mit der von privatwirtschaftlichen Unternehmen unter ähnlichen Umständen erzielten Rendite deckt. Eine Reihe von Staaten gestattet niedrigere Renditen, um Unregelmäßigkeiten in der Bilanz, wie beispielsweise einen befristeten Bedarf an hohen Kapitalausgaben, auszugleichen. Diese Praxis ist in anderen Teilen des Unternehmens-sektors nicht unüblich und stellt, wenn die erlaubte Abweichung sorgfältig ermittelt wurde, keine Abkehr von den Praktiken dar, die mit der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen in Einklang stehen. Einige Staaten neigen hingegen auch dazu, die Renditeanforderungen zu senken, um staatseigene Unternehmen für öffentliche Politikziele zu vergüten, mit deren Erfüllung sie beauftragt sind. Dies gilt jedoch nicht

als empfehlenswerte Praxis, da diese Art von Ziel, wie an anderer Stelle der Leitlinien erörtert, gesondert vergütet und enger mit den tatsächlichen Kosten öffentlicher Politikziele in Zusammenhang gestellt werden sollte.

G. Wenn sich staatseigene Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen, ganz gleich, ob sie als Bieter oder Beschaffungsverantwortlicher auftreten, sollten die damit verbundenen Verfahren wettbewerblich, diskriminierungsfrei und durch angemessene Transparenzstandards gesichert sein.

Die Beteiligung staatseigener Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge ist für Staaten problematisch, die bestrebt sind, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Die Gestaltung von Ausschreibungsverfahren, die im Prinzip keine Bieterkategorie begünstigen, ist unkompliziert, und daher ist dieses Prinzip in der Gesetzgebung einer zunehmenden Zahl von Staaten verankert. Die Umsetzung kann sich in der Praxis aber als kompliziert erweisen. Ob sich die diesbezüglichen Regeln auf das Beschaffungswesen staatlicher Stellen beschränken oder ob sie sich auch auf das Beschaffungswesen staatseigener Unternehmen erstrecken, unterscheidet sich von Staat zu Staat. Wenn sich staatseigene Unternehmen an der Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen, ganz gleich, ob sie als Bieter oder Beschaffungsverantwortlicher auftreten, sollten die damit verbundenen Verfahren transparent, wettbewerblich, diskriminierungsfrei und durch angemessene Transparenzstandards gesichert sein. Im Allgemeinen lassen sich die Aktivitäten von staatseigenen Unternehmen in zwei Kategorien einteilen: Aktivitäten für den Verkauf bzw. Weiterverkauf und Aktivitäten für die Erfüllung eines staatlichen Ziels. In Fällen, in denen ein staatseigenes Unternehmen ein staatliches Ziel erfüllt, oder soweit es eine besondere Aktivität einem staatseigenen Unternehmen erlaubt, ein solches Ziel zu erfüllen, sollte das betreffende staatseigene Unternehmen die staatlichen Beschaffungsleitlinien befolgen, die für alle Wettbewerber, staatseigene Unternehmen und sonstige Anbieter gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherstellen. Die staatseigenen Monopole sollten dieselben Beschaffungsregeln einhalten, die auch für die staatlichen Stellen gelten.

Anmerkungen zu Kapitel IV: Gleichbehandlung der Anteilseigner und sonstigen Anleger

Im Fall staatseigener Unternehmen, die börsennotiert sind oder an denen nichtstaatliche Anleger anderweitig Eigentumsanteile halten, sollten der Staat und die Unternehmen die Rechte aller Anteilseigner anerkennen und ihre Gleichbehandlung sowie ihren gleichberechtigten Zugang zu Unternehmensinformationen sicherstellen.

Es liegt im Interesse des Staats, in allen Unternehmen, an denen er beteiligt ist, die Gleichbehandlung aller Anteilseigner sicherzustellen. Die Reputation des Staats im Hinblick auf diesen Aspekt beeinflusst sowohl die Fähigkeit staatseigener Unternehmen zur Mobilisierung externer Finanzierungsmittel als auch die Unternehmensbewertung. Der Staat sollte daher sicherstellen, von anderen Anteilseignern nicht als intransparent, unberechenbar und unfair wahrgenommen zu werden. Er sollte sich vielmehr vorbildlich verhalten und sich bei der Behandlung der Anteilseigner an empfehlenswerten Praktiken orientieren.

A. Der Staat sollte die vollständige Umsetzung der OECD-Grundsätze der Corporate Governance in den staatseigenen Unternehmen anstreben, bei denen er nicht der alleinige Eigentümer ist, sowie die Umsetzung aller zutreffenden Abschnitte der Grundsätze in den Unternehmen, bei denen er Alleineigentümer ist. Im Hinblick auf den Schutz der Anteilseigner umfasst dies folgende Aspekte:

- 1. Der Staat und die staatseigenen Unternehmen sollten die Gleichbehandlung aller Anteilseigner sicherstellen.**

Wann immer sich ein Teil des Kapitals eines staatseigenen Unternehmens in Händen privater Anteilseigner befindet, seien es institutionelle Anleger oder Privatpersonen, sollte der Staat deren Rechte anerkennen. Nichtstaatliche Anteilseigner sollten insbesondere vor missbräuchlichen Handlungen des Staats als Eigentümer geschützt werden und über effektive Rechtsmittel verfügen. Insiderhandel und missbräuchliche Insichgeschäfte sollten untersagt sein. Bezugsrechte sowie qualifizierte Mehrheiten für

bestimmte Entscheidungen der Anteilseigner können ebenfalls ein zweckmäßiges Ex-ante-Instrument zum Schutz der Minderheitseigentümer sein. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, den Schutz der Anteilseigner bei Teilprivatisierungen staatseigener Unternehmen sicherzustellen.

Als dominierender Anteilseigner ist es dem Staat vielfach möglich, in Hauptversammlungen Entscheidungen ohne Zustimmung anderer Anteilseigner zu treffen. Üblicherweise ist er in der Lage, über die Zusammensetzung des Board zu entscheiden. Obwohl es sich bei diesen Entscheidungsbefugnissen um einen legitimen Anspruch handelt, der sich aus den Eigentumsrechten ergibt, ist es doch wichtig, dass der Staat seine Stellung als dominierender Anteilseigner nicht missbraucht, indem er z.B. Ziele verfolgt, die nicht im Interesse des Unternehmens liegen und folglich für andere Anteilseigner von Nachteil sein können. Zu Missbrauch kann es durch unangemessene Geschäfte mit nahestehenden Unternehmen und Personen, die Beeinflussung von Geschäftsentscheidungen im eigenen Interesse oder Veränderungen der Kapitalstruktur zu Gunsten beherrschender Anteilseigner kommen.

Der Eigentümsträger sollte Leitlinien für die Gleichbehandlung nicht-staatlicher Anteilseigner ausarbeiten. Er sollte sicherstellen, dass sich die einzelnen staatseigenen Unternehmen und insbesondere deren Boards der Bedeutung der Beziehungen mit den Anteilseignern vollauf bewusst sind und aktiv auf deren Verbesserung hinarbeiten. Es besteht ein Missbrauchspotenzial, wenn der Staat in einem über das Niveau seiner Kapitalbeteiligung hinausgehenden Maß Einfluss ausüben kann. Die Nutzung goldener Aktien sollte auf Fälle beschränkt sein, in denen sie zum Schutz bestimmter grundlegender öffentlicher Interessen, z.B. im Hinblick auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit, zwingend erforderlich sind und in einem angemessenen Verhältnis zur Verfolgung dieser Ziele stehen. Ferner sollten die Regierungen die Existenz etwaiger Vereinbarungen zwischen Anteilseignern sowie Kapitalstrukturen offenlegen, die es einzelnen Anteilseignern ermöglichen, einen im Vergleich zu ihrem Kapitalanteil unverhältnismäßig großen Einfluss auf das betreffende Unternehmen auszuüben.

2. Staatseigene Unternehmen sollten allen Anteilseignern gegenüber ein hohes Maß an Transparenz gewährleisten, was im Allgemeinen eine gleichberechtigte und gleichzeitige Offenlegung von Informationen einschließt.

Eine entscheidende Voraussetzung für den Schutz der Anteilseigner ist die Gewährleistung eines hohen Maßes an Transparenz. Im Allgemeinen sollten

wesentliche Informationen allen Anteilseignern gegenüber gleichzeitig offengelegt werden, um deren Gleichbehandlung zu gewährleisten. Zudem sollten Vereinbarungen zwischen Anteilseignern, einschließlich Informationsvereinbarungen, die die Board-Mitglieder betreffen, offengelegt werden.

Minderheits- und sonstige Anteilseigner sollten Zugang zu allen notwendigen Informationen haben, um sachlich fundierte Anlageentscheidungen treffen zu können. Zugleich sollten bedeutende Anteilseigner, einschließlich des Eigentümers, die Informationen, die sie als beherrschende Anteilseigner oder Board-Mitglieder u.U. erlangen, nicht missbräuchlich nutzen. In nicht börsennotierten staatseigenen Unternehmen sind die anderen Anteilseigner im Allgemeinen bekannt und haben häufig bevorzugten Zugang zu Informationen, weil sie z.B. Mitglieder des Board sind. Der Eigentümer sollte jedoch – ungeachtet der Qualität und Vollständigkeit des Rechts- und Regulierungsrahmens in Bezug auf die Offenlegung von Informationen – sicherstellen, dass alle Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist, Mechanismen und Verfahren einführen, die einen leichten und gleichberechtigten Zugang aller Anteilseigner zu Informationen gewährleisten. Insbesondere ist darauf zu achten, dass bei teilprivatisierten staatseigenen Unternehmen der Staat als Anteilseigner nicht in größerem Umfang an Unternehmensentscheidungen beteiligt sein oder Zugang zu Informationen haben sollte als ihm gemäß seiner Kapitalbeteiligung zusteht.

3. Staatseigene Unternehmen sollten eine aktive Politik der Kommunikation und Konsultation mit sämtlichen Anteilseignern entwickeln.

Staatseigene Unternehmen, einschließlich sämtlicher Unternehmen, an denen der Staat eine Minderheitsbeteiligung hält, sollten ihre Anteilseigner identifizieren und sie zeitnah und systematisch ordnungsgemäß über wesentliche Ereignisse und bevorstehende Anteilseignerversammlungen informieren. Ferner sollten sie den Anteilseignern ausreichende Hintergrundinformationen zu Angelegenheiten bereitstellen, die zur Entscheidung anstehen. Es obliegt den Boards der staatseigenen Unternehmen sicherzustellen, dass die Unternehmen ihren Informationspflichten gegenüber den Anteilseignern nachkommen. Dabei sollten sich staatseigene Unternehmen nicht nur an die Vorgaben des bestehenden Rechts- und Regulierungsrahmens halten, sondern gegebenenfalls sogar darüber hinausgehen, wenn es zur Stärkung der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens angebracht erscheint und die damit verbundenen Anforderungen keine übermäßige Belastung darstellen. Soweit durchführbar, kann eine aktive Beratung mit den Minderheitseigentümern zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse und der Akzeptanz besonders wichtiger Entscheidungen beitragen.

4. Minderheitseigentümern sollte die Teilnahme an Anteilseignerversammlungen erleichtert werden, damit sie sich an grundlegenden Unternehmensentscheidungen wie der Wahl der Board-Mitglieder beteiligen können.

Eine potenzielle Befürchtung von Minderheitseigentümern ist, dass Entscheidungen effektiv außerhalb der Anteilseignerversammlungen oder der Board-Sitzungen staatseigener Unternehmen getroffen werden könnten. Dies ist in börsennotierten Unternehmen mit einem bedeutenden oder beherrschenden Anteilseigner eine berechtigte Sorge, kann aber auch in Unternehmen, in denen der Staat der dominierende Anteilseigner ist, ein Problem darstellen. Hier könnte es sich für den Staat in seiner Eigenschaft als Eigentümer empfehlen, den Minderheitseignern zuzusichern, dass ihre Interessen berücksichtigt werden. In Situationen, in denen ein Konflikt zwischen den Interessen des Staats und den Interessen der Minderheitseigentümer bestehen könnte, wie z.B. bei Geschäften mit nahestehenden Unternehmen und Personen, sollte die Beteiligung der Minderheitseigentümer am Zustimmungsverfahren für derartige Geschäfte in Betracht gezogen werden.

Das Recht zur Teilnahme an Hauptversammlungen ist ein Grundrecht der Anteilseigner. Um die aktive Teilnahme von Minderheitseigentümern an den Hauptversammlungen staatseigener Unternehmen zu fördern und ihnen die Ausübung ihrer Rechte zu erleichtern, könnten staats-eigene Unternehmen besondere Vorkehrungen treffen. Dazu könnten die Einführung qualifizierter Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen der Anteilseigner sowie, falls dies unter den jeweiligen Umständen sinnvoll erscheint, die Möglichkeit besonderer Abstimmungsregeln, wie z.B. kumulierter Stimmrechte, gehören. Zusätzlich sollten Maßnahmen zur Erleichterung der Stimmabgabe in Abwesenheit ergriffen oder elektronische Abstimmungsverfahren entwickelt werden, um die Teilnahme-kosten zu verringern. Darüber hinaus könnte auch die Beteiligung der Inhaber von Belegschaftsanteilen an den Hauptversammlungen erleichtert werden, z.B. durch das Einholen von Stimmrechtsvollmachten.

Wichtig ist, dass sämtliche Sondervorkehrungen für den Schutz der Minderheitseigentümer sorgfältig abgewogen werden. Derartige Vorkehrungen sollten allen Minderheitseigentümern zugute kommen und dem Prinzip der Gleichbehandlung in keiner Weise entgegenstehen. Sie sollten weder den Staat als Mehrheitseigner an der Ausübung seines rechtmäßigen Einflusses auf die Entscheidungsfindung hindern noch den Minderheitseignern gestatten, den Entscheidungsprozess über Gebühr zu verzögern.

5. Transaktionen zwischen dem Staat und staatseigenen Unternehmen sowie zwischen staatseigenen Unternehmen untereinander sollten zu marktüblichen Bedingungen erfolgen.

Um die Gleichbehandlung aller Anteilseigner sicherzustellen, sollten Transaktionen zwischen dem Staat und staatseigenen Unternehmen zu den gleichen Bedingungen erfolgen wie Transaktionen zwischen jeglichen anderen Marktteilnehmern. Dies ist konzeptionell mit dem Sachverhalt der missbräuchlichen Geschäfte mit nahestehenden Unternehmen und Personen verwandt, unterscheidet sich jedoch insofern davon, als „nahestehende Unternehmen und Personen“ im Fall einer staatlichen Beteiligung schwächer definiert sind. Der Regierung wird geraten, die Marktüblichkeit aller Geschäfte staatseigener Unternehmen mit dem Staat sowie staatlich beherrschten Rechtsträgern sicherzustellen und gegebenenfalls deren Redlichkeit zu prüfen. Ferner hängt dieser Sachverhalt auch mit den an anderer Stelle in diesen Leitsätzen behandelten Pflichten des Board zusammen, da der Schutz aller Anteilseigner eine klar artikulierte Loyalitätspflicht der Board-Mitglieder gegenüber dem Unternehmen und seinen Anteilseignern darstellt.

B. Alle börsennotierten und, soweit praktikabel, nicht börsennotierten staatseigenen Unternehmen sollten die jeweiligen nationalen Corporate-Governance-Kodizes einhalten.

Die meisten Länder verfügen über Corporate-Governance-Kodizes für börsennotierte Unternehmen. Die Umsetzungsmechanismen sind jedoch in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich: Einige Kodizes haben lediglich Empfehlungscharakter, andere werden (durch die Börsen- oder Wertpapieraufsicht) nach dem Comply-or-Explain-Prinzip umgesetzt, während wieder andere verbindlich sind. Die Leitsätze beruhen auf der Grundprämisse, dass sich staatseigene Unternehmen an Best-Practice-Standards für die Corporate Governance börsennotierter Unternehmen orientieren sollten. Daraus folgt, dass sowohl börsennotierte als auch nicht börsennotierte staatseigene Unternehmen stets die jeweiligen nationalen Corporate-Governance-Kodizes einhalten sollten, unabhängig davon wie bindend diese sind.

C. In Fällen, in denen staatseigene Unternehmen verpflichtet sind, öffentliche Politikziele zu verfolgen, sollten nichtstaatlichen Anteilseignern jederzeit hinreichende Informationen über diese Ziele zur Verfügung stehen.

Im Rahmen seiner Verpflichtung, ein hohes Maß an Transparenz gegenüber allen Anteilseignern zu gewährleisten, sollte der Staat sicher-

stellen, dass wesentliche Informationen zu öffentlichen Politikzielen, die ein staatseigenes Unternehmen erfüllen soll, nichtstaatlichen Anteilseignern gegenüber offengelegt werden. Diese Informationen sollten allen Anteilseignern zum Anlagezeitpunkt bereitgestellt und während des gesamten Anlagezeitraums kontinuierlich verfügbar gemacht werden.

D. Wenn sich staatseigene Unternehmen an Kooperationsprojekten wie z.B. Joint Ventures oder öffentlich-privaten Partnerschaften beteiligen, sollte die Vertragspartei sicherstellen, dass die vertraglichen Rechte gewahrt und Streitigkeiten zeitnah und objektiv geklärt werden.

Wenn sich staatseigene Unternehmen an Kooperationsprojekten mit privaten Partnern beteiligen, sollte darauf geachtet werden, dass die vertraglichen Rechte aller Parteien gewahrt werden und effektive Rechtsmittel und/oder Streitbeilegungsmechanismen zur Verfügung stehen. Dabei sollten einschlägige andere OECD-Empfehlungen befolgt werden, insbesondere die *OECD-Grundsätze für die öffentliche Governance von öffentlich-privaten Partnerschaften* sowie – in den entsprechenden Sektoren – die *OECD-Grundsätze für die Beteiligung des Privatsektors an der Bereitstellung von Infrastruktur*. Eine der zentralen Empfehlungen dieser Instrumente besagt, dass auf eine sorgfältige Überwachung und Handhabung aller impliziten oder expliziten fiskalischen Risiken für die Regierung zu achten ist, die aus öffentlich-privaten Partnerschaften oder anderen durch das staatseigene Unternehmen eingegangenen Vereinbarungen resultieren.

Ferner sollten in den förmlichen Vereinbarungen zwischen dem Staat und den privaten Partnern bzw. zwischen dem staatseigenen Unternehmen und den privaten Partnern die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Projektpartner im Fall unvorhergesehener Ereignisse genau aufgeführt werden, während zugleich ausreichend Flexibilität vorhanden sein sollte, um bei Bedarf die Verträge neu auszuhandeln. Streitbeilegungsmechanismen müssen – unbeschadet anderer Rechtsbehelfe – sicherstellen, dass während der Projektlaufzeit auftretende Streitfälle fair und zeitnah geklärt werden.

Anmerkungen zu Kapitel V: Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln

Die staatliche Eigentümerpolitik sollte der Verantwortung staatseigener Unternehmen gegenüber den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholdern) in vollem Umfang Rechnung tragen und verlangen, dass staatseigene Unternehmen über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten. Alle Erwartungen des Staats in Bezug auf ein verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln staatseigener Unternehmen sollten klar formuliert werden.

In einigen OECD-Ländern sichern Rechtsform, gesetzliche Regelungen oder Vereinbarungen bzw. Verträge bestimmten Unternehmensbeteiligten besondere Rechte in staatseigenen Unternehmen zu. Manche staatseigene Unternehmen können sogar durch besondere Governance-Strukturen gekennzeichnet sein, was die Rechte der Stakeholder betrifft, vor allem die Vertretung der Arbeitnehmer im Board oder sonstige den Arbeitnehmervertretern und Verbraucherverbänden eingeräumte Rechte zur Teilnahme an Konsultationen/Entscheidungen z.B. im Rahmen von Fachbeiräten.

Staatseigene Unternehmen sollten der Bedeutung Rechnung tragen, die den Beziehungen zu den Stakeholdern für den Aufbau bestandsfähiger, finanziell tragfähiger Unternehmen zukommt. Für staatseigene Unternehmen sind die Beziehungen zu den Stakeholdern insofern besonders wichtig, als sie eine entscheidende Rolle für die Erfüllung etwaiger gemeinschaftlicher Verpflichtungen spielen können und weil staatseigene Unternehmen in einigen Infrastruktursektoren einen wesentlichen Einfluss auf das makroökonomische Entwicklungspotenzial wie auch auf die jeweiligen Gemeinwesen ausüben können. Zudem berücksichtigen einige Anleger bei ihren Investitionsentscheidungen zunehmend auch Fragen der Stakeholder-Beziehungen und interessieren sich für das damit

verbundene potenzielle Prozessrisiko. Daher ist es wichtig, dass sich der Eigentümsträger und die staatseigenen Unternehmen der Wirkung bewusst sind, die eine aktive Stakeholder-Politik auf die langfristige strategische Zielsetzung und das Ansehen der Unternehmen ausüben kann. Staatseigene Unternehmen sollten daher in Konsultation mit dem Eigentümsträger eine klare Stakeholder-Politik ausarbeiten und diese angemessen offenlegen.

Der Staat sollte staatseigene Unternehmen jedoch nicht zur Verfolgung von Zielen einsetzen, die sich von denen des privaten Sektors unterscheiden, es sei denn, hierfür ist eine entsprechende Vergütung vorgesehen. Alle Sonderrechte oder Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung, die Stakeholdern eingeräumt werden, sollten explizit festgelegt sein. Unabhängig davon welche Rechte das Gesetz den Stakeholdern einräumt oder welche besonderen Verpflichtungen staats-eigenen Unternehmen diesbezüglich zur Auflage gemacht werden, sollten die Entscheidungsbefugnisse der Unternehmensorgane, namentlich der Hauptversammlung und des Board, unangetastet bleiben.

A. Die staatlichen Stellen, die Eigentümsträger und die staatseigenen Unternehmen selbst sollten die gesetzlich verankerten oder einvernehmlich festgelegten Rechte der Unternehmensbeteiligten anerkennen und achten.

Als dominierender Anteilseigner kann der Staat einen beherrschenden Einfluss auf die Unternehmensentscheidungen ausüben und in der Lage sein, Entscheidungen zu treffen, die für Unternehmensbeteiligte von Nachteil sind. Daher ist es wichtig, dass Mechanismen und Verfahren zum Schutz der Rechte der Unternehmensbeteiligten geschaffen werden. Der Eigentümsträger sollte diesbezüglich eine klare Politik verfolgen. Staatseigene Unternehmen sollten die in Gesetzen, Vorschriften oder Vereinbarungen verankerten Rechte der Unternehmensbeteiligten in vollem Umfang achten. Sie sollten genauso handeln wie börsennotierte Unternehmen des privaten Sektors.

Um eine aktive, der Wohlstandsmehrung dienende Zusammenarbeit mit den Stakeholdern zu fördern, sollten die staatseigenen Unternehmen sicherstellen, dass die Unternehmensbeteiligten zeitnah und regelmäßig Zugang zu relevanten, hinreichenden und verlässlichen Informationen haben, um ihre Rechte wahrnehmen zu können. Bei Verletzung ihrer Rechte sollten die Unternehmensbeteiligten effektive Rechtsmittel einlegen können. Die Beschäftigten sollten ferner die Möglichkeit haben, ihre Befürchtungen über rechtswidrige oder unethische Praktiken in gutem Glauben dem Board gegenüber frei zu äußern, ohne dass dies ihre Rechte

gefährdet. Die staatseigenen Unternehmen sollten klare Politiken und Verfahren festlegen, die es in dieser Hinsicht zu verfolgen gilt, so z.B. Maßnahmen für die Meldung von Fehlverhalten (Whistleblowing). Falls bei Verdachtshinweisen auf Gesetzesverstöße rechtzeitige Abhilfemaßnahmen ausbleiben oder begründete Befürchtungen negativer Reaktionen des Arbeitgebers gegenüber den Beschäftigten bestehen, sind die Beschäftigten angehalten, in gutem Glauben erfolgende Verdachtsmeldungen an die zuständigen Behörden zu richten. In vielen Ländern besteht auch die Möglichkeit, Verstöße gegen die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* der Nationalen Kontaktstelle zu melden.

Die Entwicklung von Mechanismen der Arbeitnehmerbeteiligung sollte gefördert werden, wenn dies angesichts der Bedeutung, die die Beziehungen zu den Unternehmensbeteiligten für einige staatseigene Unternehmen haben, als sinnvoll erachtet wird. Bei der Entscheidung über die Angemessenheit und den gewünschten Ausbau solcher Mechanismen sollte der Staat jedoch sorgfältig den Schwierigkeiten Rechnung tragen, die sich zwangsläufig ergeben, wenn es darum geht, nach und nach gewachsene Ansprüche in wirkungsvolle Mechanismen zur Steigerung des Unternehmenserfolgs umzuwandeln. Beispiele für derartige Verfahren sind die Vertretung der Arbeitnehmer in den Boards sowie Governance-Mechanismen wie die gewerkschaftliche Interessenvertretung und Betriebsräte, über die der Standpunkt der Arbeitnehmer bei bestimmten wichtigen Entscheidungen berücksichtigt werden kann. Internationale Übereinkommen und Normen anerkennen zudem die Informations-, Konsultations- und Verhandlungsrechte von Arbeitnehmern.

B. Große oder börsennotierte staatseigene Unternehmen sollten über ihre Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten, gegebenenfalls und sofern durchführbar auch zu den Beschäftigten, den Gläubigern und den betroffenen Gemeinwesen.

Es gilt als empfehlenswerte Praxis, dass börsennotierte Unternehmen über Fragen ihrer Beziehungen zu den Stakeholdern Bericht erstatten. Auf diese Weise können staatseigene Unternehmen ihre Bereitschaft zu größerer Transparenz und ihr Engagement für die Zusammenarbeit mit den Unternehmensbeteiligten zum Ausdruck bringen. Das wird wiederum Vertrauen schaffen und ihr Ansehen erhöhen. Große oder börsennotierte staatseigene Unternehmen sollten daher die Anleger, die Unternehmensbeteiligten und die Öffentlichkeit insgesamt über ihre Stakeholder-Politik auf dem Laufenden halten und ihnen Informationen über deren konkrete Umsetzung liefern. Dies sollte auch für sämtliche staatseigenen Unternehmen gelten, die wichtige öffentliche Politikziele

verfolgen oder gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu erfüllen haben, wobei den dadurch je nach Unternehmensgröße entstehenden Kosten hinreichend Rechnung getragen werden sollte. Die Berichterstattung über die Beziehungen zu den Stakeholdern sollte sich an den empfehlenswerten Praktiken orientieren und den bestehenden Leitlinien für die Offenlegung von Fragen der sozialen und ökologischen Verantwortung folgen. Für die staatseigenen Unternehmen empfiehlt es sich auch, ihre Stakeholder-Berichte von einer unabhängigen Stelle prüfen zu lassen, um ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen.

C. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten interne Kontrollmechanismen, Ethikregeln und Compliance-Programme bzw. -Maßnahmen ausarbeiten, umsetzen, begleiten und darüber informieren, einschließlich jener, die zur Prävention von Bestechung und Korruption beitragen. Sie sollten sich auf die Normen des jeweiligen Landes stützen, mit etwaigen internationalen Engagements in Einklang stehen und für die staatseigenen Unternehmen wie auch deren Tochtergesellschaften gelten.

Die Boards staatseigener Unternehmen sollten ebenso wie die Boards privatwirtschaftlicher Unternehmen hohe ethische Standards anwenden. Dies liegt im langfristigen Interesse aller Unternehmen, da es ihre Glaub- und Vertrauenswürdigkeit im Tagesgeschäft und im Hinblick auf ihre längerfristigen Engagements fördert. Staatseigene Unternehmen können angesichts der Interaktion zwischen geschäftlichen Interessen einerseits sowie politischen bzw. öffentlichen Interessen andererseits besonderem Druck ausgesetzt sein. Außerdem kommt es gerade für staatseigene Unternehmen in besonderem Maße darauf an, hohe ethische Standards zu wahren, weil sie zuweilen einen starken prägenden Einfluss auf das allgemeine Geschäftsgebaren in ihrem Land ausüben.

Staatseigene Unternehmen und deren Führungskräfte sollten ihr Verhalten an hohen ethischen Standards ausrichten. Staatseigene Unternehmen sollten interne Kontrollmechanismen, Ethikregeln sowie Compliance-Programme und -Maßnahmen ausarbeiten, mit denen sie sich dazu verpflichten, die geltenden Vorschriften ihres Landes wie auch allgemeinere Verhaltensregeln zu beachten. Dies sollte die Verpflichtung umfassen, das *OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung* einzuhalten und die Empfehlungen der *OECD-Leitlinien für Verfahren in den Bereichen interne Kontrollsysteme, Ethik und Compliance* umzusetzen.

Verhaltenskodizes sollten für staatseigene Unternehmen als Ganzes sowie deren Tochtergesellschaften gelten. Sie sollten allen Mitarbeitern

klare, detaillierte Orientierungshilfen in Bezug auf das von ihnen erwartete Verhalten liefern, und darüber hinaus sollten Compliance-Programme bzw. -Maßnahmen eingerichtet werden. Es gilt als empfehlenswerte Praxis, die Kodizes auf partizipatorischer Basis auszuarbeiten, damit alle betroffenen Mitarbeiter und Stakeholder daran mitwirken können. Diesen Kodizes sollten die volle Unterstützung und ein sichtbares Engagement des Board und der Unternehmensleitung zugute kommen. Die Einhaltung von Verhaltenskodizes durch staatseigene Unternehmen sollte durch ihre Boards regelmäßig überprüft werden.

Verhaltenskodizes sollten Orientierungshilfen für die öffentliche Auftragsvergabe und spezifische Mechanismen zum Schutz von Unternehmensbeteiligten und insbesondere Arbeitnehmern liefern, mit denen diese dazu ermutigt werden, Fälle von rechtswidrigem oder unethischem Verhalten zu melden, dessen sich Führungskräfte des Unternehmens schuldig gemacht haben. Im Hinblick hierauf sollte der Eigentümer sicherstellen, dass die seiner Verantwortung unterstehenden staatseigenen Unternehmen effektiv Schutzverfahren und -klauseln (*safe harbour*) für Beschwerden vorsehen, die von Arbeitnehmern, persönlich oder über deren repräsentative Gremien, bzw. von externen Beobachtern vorgebracht werden. Die Boards staatseigener Unternehmen könnten ihren Arbeitnehmern bzw. den sie vertretenden Organen die Möglichkeit einer direkten, vertraulichen Kontaktaufnahme mit einer vom Board unabhängigen Instanz bzw. einem unternehmensinternen Ombudsmann geben. Die Verhaltenskodizes sollten auch Disziplinarmaßnahmen für den Fall vorsehen, dass sich die fraglichen Anschuldigungen als unbegründet erweisen und dass diese nicht in gutem Glauben, sondern leichtfertig oder in böser Absicht vorgebracht wurden.

D. Staatseigene Unternehmen sollten hohe Standards für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln einhalten. Diesbezügliche Erwartungen des Staats sollten der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden und die Mechanismen für ihre Umsetzung sollten klar festgelegt sein.

Wie privatwirtschaftliche Unternehmen haben staatseigene Unternehmen ein geschäftliches Interesse daran, Reputationsrisiken zu minimieren und als guter Unternehmensbürger („Good Corporate Citizen“) angesehen zu werden. Staatseigene Unternehmen sollten hohe Standards für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln einhalten, vor allem was die Umwelt, die Beschäftigten, die öffentliche Gesundheit und Sicherheit sowie die Menschenrechte angeht. Ihr Handeln sollte von einschlägigen internationalen Standards geleitet sein, darunter die von allen

OECD-Mitgliedsländern verabschiedeten *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, in die alle vier Grundprinzipien der *ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* Eingang gefunden haben, sowie die *Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte*. Der Eigentümer kann seine diesbezüglichen Erwartungen mitteilen und von den staatseigenen Unternehmen verlangen, dass sie über entsprechende Ergebnisse Bericht erstatten. Board und Geschäftsführung staatseigener Unternehmen sollten sicherstellen, dass sie in die Corporate Governance staatseigener Unternehmen eingebunden sind, durch Anreize gefördert werden und einer angemessenen Berichterstattung und Ergebniskontrolle unterliegen.

Staatseigene Unternehmen sollten nicht verpflichtet sein, gemeinnützig zu handeln oder öffentliche Dienstleistungen zu erbringen, die die zuständigen staatlichen Stellen besser bereitstellen könnten. Die Erwartungen des Staats in Bezug auf ein verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln staatseigener Unternehmen sollten klar und auf transparente Weise mitgeteilt werden.

E. Staatseigene Unternehmen sollten nicht als Instrumente zur Finanzierung politischer Aktivitäten genutzt werden. Staatseigene Unternehmen selbst sollten keine Beiträge zur Wahlkampffinanzierung leisten.

Staatseigene Unternehmen sollten unter keinen Umständen als Kapitalquelle zur Finanzierung von Wahlkämpfen oder politischen Aktivitäten genutzt werden. Wenn sie in der Vergangenheit zur Parteienfinanzierung genutzt wurden, erfolgte dies nicht zwangsläufig in Form von direkten Auszahlungen. Es wurde angeführt, dass es in einigen Fällen zu Transaktionen zwischen staatseigenen Unternehmen und von politischen Interessen beherrschten Unternehmen gekommen sei, was effektiv zu Einbußen der betreffenden staatseigenen Unternehmen geführt habe.

Wenngleich es in einigen Ländern gängige Praxis ist, dass privatwirtschaftliche Unternehmen aus geschäftlichem Interesse Beiträge zur Wahlkampffinanzierung leisten, sollten staatseigene Unternehmen davon absehen, dies zu tun. Es liegt in der Verantwortung der Politikverantwortlichen, die politischen Parteien angehören, die wiederum von der Großzügigkeit privatwirtschaftlicher Sponsoren profitieren, einen beherrschenden Einfluss, einschließlich durch Regulierung, auf staatseigene Unternehmen auszuüben. Daher wird das Risiko von Interessenkonflikten – das bereits in privatwirtschaftlichen Unternehmen vorhanden ist – im Fall staatseigener Unternehmen deutlich verstärkt.

Anmerkungen zu Kapitel VI: Offenlegung und Transparenz

Staatseigene Unternehmen sollten hohe Transparenzstandards einhalten und denselben qualitativ anspruchsvollen Rechnungslegungs-, Offenlegungs-, Compliance- und Rechnungsprüfungsgrundsätzen unterliegen wie börsennotierte Unternehmen.

Transparenz bezüglich der finanziellen und nichtfinanziellen Entwicklung staatseigener Unternehmen ist von entscheidender Bedeutung, um die Verantwortlichkeit der Boards und Geschäftsleitungen staatseigener Unternehmen zu stärken und es dem Staat zu ermöglichen, als sachkundiger Eigentümer zu handeln. Bei der Bestimmung der Berichts- und Offenlegungspflichten für staatseigene Unternehmen sollten auch die Größe und kommerzielle Ausrichtung der Unternehmen eine gewisse Rolle spielen. Beispielsweise sollten für kleine staatseigene Unternehmen, die keine öffentlichen Politikziele verfolgen, die Offenlegungsanforderungen nicht so hoch sein, dass sie faktisch einen Wettbewerbsnachteil darstellen. Dagegen sollten große staatseigene Unternehmen bzw. jene, bei denen öffentliche Politikziele der Hauptgrund für die staatliche Beteiligung sind, besonders hohe Transparenz- und Offenlegungsstandards erfüllen.

A. Staatseigene Unternehmen sollten wesentliche finanzielle und nicht-finanzielle Informationen über das Unternehmen im Einklang mit qualitativ anspruchsvollen international anerkannten Offenlegungsstandards für Unternehmen ausweisen und dabei auf Bereiche eingehen, die für den Staat in seiner Eigenschaft als Eigentümer wie auch für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind. Dazu zählen insbesondere Aktivitäten staatseigener Unternehmen, die im öffentlichen Interesse ausgeübt werden.

Alle staatseigenen Unternehmen sollten finanzielle und nichtfinanzielle Informationen offenlegen, wobei die Offenlegung bei großen und börsennotierten Unternehmen anhand qualitativ anspruchsvoller international anerkannter Standards erfolgen sollte. Das bedeutet, dass die Board-Mitglieder die Jahresabschlüsse unterzeichnen und der Vorstandsvorsitzende sowie der Finanzvorstand bestätigen müssen, dass diese Berichte in allen

wesentlichen Aspekten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Geschäftstätigkeit sowie der Finanzlage des staatseigenen Unternehmens liefern.

Soweit möglich, sollten die zuständigen Stellen eine Kosten-Nutzen-Analyse durchführen, um zu ermitteln, welche staatseigenen Unternehmen qualitativ anspruchsvolle international anerkannte Standards erfüllen sollten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass anspruchsvolle Offenlegungsanforderungen sowohl ein Anreiz als auch ein Instrument für Board und Geschäftsführung sind, ihre Pflichten auf professionelle Weise wahrzunehmen.

Ein hoher Offenlegungsgrad ist auch für staatseigene Unternehmen angebracht, die wichtige öffentliche Politikziele verfolgen. Das gilt in besonderem Maße für Unternehmen, deren Tätigkeit starke Auswirkungen auf den Staatshaushalt bzw. auf die vom Staat zu tragenden Risiken hat oder von denen gesellschaftliche Effekte allgemeinerer Art ausgehen können. In der EU müssen Unternehmen, die Anspruch auf staatliche Beihilfen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse haben, für diese Aktivitäten beispielsweise gesonderte Konten führen.

Staatseigene Unternehmen sollten mindestens den gleichen Offenlegungsanforderungen unterliegen wie börsennotierte Unternehmen. Die Offenlegungspflichten sollten die notwendige Vertraulichkeit von Unternehmensinformationen nicht gefährden und nicht zu einer Benachteiligung der staatseigenen Unternehmen gegenüber privatwirtschaftlichen Wettbewerbern führen. Staatseigene Unternehmen sollten ihre Finanz- und Betriebsergebnisse, nichtfinanzielle Informationen, ihre Vergütungspolitik, Geschäfte mit nahestehenden Unternehmen und Personen sowie ihre Corporate-Governance-Strukturen und -Politik offenlegen. Sie sollten angeben, ob sie einen Corporate-Governance-Kodex befolgen, und gegebenenfalls präzisieren, um welchen Kodex es sich dabei handelt. Beim Ausweis finanzieller und nichtfinanzieller Ergebnisse gilt es als empfehlenswerte Praxis, international anerkannte Berichtsstandards einzuhalten.

In Bezug auf die Vergütung der Board-Mitglieder und der Geschäftsführung gilt die individualisierte Offenlegung als empfehlenswerte Praxis. Dabei sollten sich die offengelegten Informationen auch auf Abfindungen und Altersversorgungsregelungen sowie etwaige Sonderleistungen oder Sachzuwendungen erstrecken, die Mitgliedern des Board gewährt werden.

Unter gebührender Berücksichtigung der Unternehmenskapazität und -größe handelt es sich beispielsweise um folgende Informationen:

- 1. Eine klare öffentliche Erklärung zu den Unternehmenszielen und deren Verwirklichung (bei voll in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen würde dies etwaige vom staatlichen Eigentümer formulierte Mandate einschließen);**

Es ist wichtig, dass jedes staatseigene Unternehmen seine Gesamtziele klar darlegt. Unabhängig vom bestehenden System der Leistungskontrolle sollten ein begrenzter Katalog grundlegender globaler Ziele identifiziert und Angaben darüber gemacht werden, wie das Unternehmen mit potenziellen Zielkonflikten umgeht.

Wenn der Staat Mehrheitseigentümer ist oder faktisch einen beherrschenden Einfluss in dem betreffenden Unternehmen ausübt, sollten die Unternehmensziele allen anderen Investoren, dem Markt und der Öffentlichkeit gegenüber klar zum Ausdruck gebracht werden. Derartige Offenlegungspflichten werden für die Führungskräfte des staatseigenen Unternehmens ein Anreiz sein, sich dieser Ziele selbst stärker bewusst zu werden, und könnten zugleich die Geschäftsführung in ihrer Entschlossenheit zur Erfüllung dieser Ziele bestärken. Die offengelegten Informationen schaffen Bezugspunkte, an denen sich alle Anteilseigner, der Markt und die Öffentlichkeit bei der Beurteilung der verfolgten Strategie und der von der Geschäftsführung getroffenen Entscheidungen orientieren können.

Staatseigene Unternehmen sollten über die Umsetzung ihrer Ziele Bericht erstatten, indem sie zentrale finanzielle und nichtfinanzielle Leistungsindikatoren veröffentlichen. Wenn ein staatseigenes Unternehmen auch zur Verwirklichung öffentlicher Politikziele genutzt wird, sollte es zudem darüber berichten, wie diese erfüllt werden.

- 2. Finanz- und Betriebsergebnisse des Unternehmens sowie gegebenenfalls die Kosten und Finanzierungsstrukturen für die Verwirklichung öffentlicher Politikziele;**

Staatseigene Unternehmen sollten, ebenso wie privatwirtschaftliche Unternehmen, Informationen zu ihren finanziellen, operativen und nichtfinanziellen Ergebnissen offenlegen. Darüber hinaus sollten staatseigene Unternehmen, die spezifische öffentliche Politikziele erfüllen sollen, Informationen zu den Kosten diesbezüglicher Aktivitäten und deren Finanzierung offenlegen. Zugleich sollte der Eigentümer sicherstellen, dass die über die Berichtspflichten privatwirtschaftlicher Unternehmen hinausgehenden zusätzlichen Berichtspflichten für staatseigene Unternehmen diese in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit nicht über Gebühr belasten.

3. Governance- und Eigentumsstrukturen des Unternehmens sowie Verteilung der Stimmrechte, einschließlich Angaben zum Inhalt etwaiger Corporate-Governance-Kodizes oder -Strategien sowie den entsprechenden Umsetzungsverfahren;

Es ist wichtig, dass die Eigentumsstrukturen und die Verteilung der Stimmrechte staatseigener Unternehmen transparent sind, damit sich alle Anteilseigner ein klares Bild von ihrem Anteil am Cashflow und an den Stimmrechten machen können. Ferner sollte klar sein, wer der juristische Eigentümer der staatlichen Kapitalanteile ist und wo genau die Verantwortung für die Ausübung der Eigentumsrechte des Staats liegt. Sämtliche Sonderrechte oder Vereinbarungen, die von allgemein geltenden Corporate-Governance-Regeln abweichen und die Eigentums- oder Beherrschungsverhältnisse staatseigener Unternehmen verzerren können, wie z.B. „goldene Aktien“ oder Vetorechte, sollten offengelegt werden. Die Existenz von Vereinbarungen zwischen Anteilseignern sollte offengelegt werden, während ihr Inhalt zum Teil Vertraulichkeitsauflagen unterliegen kann.

4. Vergütungen der Board-Mitglieder und der Geschäftsführung;

Für staatseigene Unternehmen ist es wichtig, im Hinblick auf die Vergütung der Board-Mitglieder und der Geschäftsführung ein hohes Maß an Transparenz sicherzustellen. Wenn die Öffentlichkeit hierüber nicht hinreichend informiert wird, könnten eine negative öffentliche Wahrnehmung und potenzielle heftige Reaktionen gegen den Eigentümsträger und einzelne staatseigene Unternehmen die Folge sein. Die diesbezüglichen Angaben sollten sich auf die tatsächlichen Vergütungsniveaus und die ihnen zu Grunde liegende Vergütungspolitik beziehen.

5. Informationen zu den Qualifikationen der Board-Mitglieder, dem Bestellungsverfahren einschließlich Strategien zur Förderung von Vielfalt im Board, etwaigen Tätigkeiten von Board-Mitgliedern in den Boards anderer Unternehmen sowie Angaben darüber, ob die betreffenden Personen vom Board des staatseigenen Unternehmens als unabhängig eingestuft werden;

Umfassende Transparenz im Hinblick auf die Qualifikationen der Board-Mitglieder ist bei staatseigenen Unternehmen besonders wichtig. Die Nominierung der Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen liegt oft in der unmittelbaren Verantwortung der Regierung; dies geht mit dem Risiko einher, dass der Eindruck entstehen könnte, die Board-Mitglieder würden im Auftrag des Staats oder bestimmter politischer Interessengruppen anstatt im langfristigen Interesse des Unternehmens und seiner Anteilseigner

handeln. Hohe Transparenzanforderungen hinsichtlich der Qualifikationen und Bestellungsverfahren von Board-Mitgliedern können dazu beitragen, die Professionalität der Boards staatseigener Unternehmen zu steigern. Zudem ermöglichen sie es den Investoren, die Qualifikationen der Board-Mitglieder zu evaluieren und potenzielle Interessenkonflikte zu identifizieren.

6. Wesentliche absehbare Risikofaktoren und entsprechende Risikomanagementmaßnahmen;

Zu großen Schwierigkeiten kommt es, wenn staatseigene Unternehmen ehrgeizige Strategien verfolgen, ohne die damit verbundenen Risiken klar zu identifizieren, zu evaluieren oder ordnungsgemäß auszuweisen. Die Offenlegung wesentlicher Risikofaktoren ist für staatseigene Unternehmen dann besonders wichtig, wenn sie in erst kürzlich deregulierten und zunehmend globalisierten Branchen tätig sind, wo sie sich mit einer Reihe neuer Risiken konfrontiert sehen, wie z.B. politische Risiken, operative Risiken oder Wechselkursrisiken. Ohne eine angemessene Berichterstattung über wesentliche Risikofaktoren können die Unternehmen u.U. ein falsches Bild von ihrer Finanzlage und ihrer Gesamtentwicklung vermitteln. Dies kann sich wiederum in unsachgemäßen strategischen Entscheidungen und unerwarteten finanziellen Verlusten niederschlagen. Die Berichterstattung über wesentliche Risikofaktoren sollte zeitnah und mit hinreichender Regelmäßigkeit erfolgen.

Voraussetzung für eine angemessene Berichterstattung über Art und Umfang der an die Geschäftstätigkeit geknüpften Risiken ist ein solides internes Risikomanagementsystem zur Risikoidentifizierung, -steuerung, -kontrolle und -berichterstattung. Staatseigene Unternehmen sollten sich bei der Berichterstattung an den jeweils neuesten, ständig weiterentwickelten Standards orientieren und alle nicht bilanzwirksamen Aktiva und Passiva offenlegen. Diese Berichterstattung sollte sich gegebenenfalls auf die Risikomanagementstrategien sowie die zu deren Umsetzung eingerichteten Systeme erstrecken. Dies sollte für finanzielle und operative Risiken gelten, aber auch – sofern für das staatseigene Unternehmen zutreffend und wesentlich – für Risiken im Zusammenhang mit Menschenrechten, Personal, Umwelt und Steuern. Im Rohstoffsektor tätige Unternehmen sollten ihre Reserven anhand der diesbezüglichen empfehlenswerten Praxis ausweisen, da dies ein entscheidendes Element für die Beurteilung ihres Unternehmenswerts und Risikoprofils sein kann.

7. Alle Arten von staatlichen Finanzhilfen, einschließlich Staatsbürgschaften, und Verpflichtungen, die vom Staat zu Gunsten des staatseigenen Unternehmens eingegangen wurden, einschließlich vertraglicher Verpflichtungen und Verbindlichkeiten aus öffentlich-privaten Partnerschaften;

Zur Vermittlung eines vollständigen und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bilds der Finanzlage staatseigener Unternehmen müssen zwischen dem Staat und staatseigenen Unternehmen bestehende gegenseitige Verpflichtungen bzw. Mechanismen der finanziellen Unterstützung oder Risikoteilung angemessen offengelegt werden. Diese Informationen sollten Einzelheiten über etwaige an das Unternehmen gezahlte staatliche Zuschüsse oder Beihilfen, sämtliche vom Staat für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens geleistete Bürgschaften sowie alle Verpflichtungen umfassen, die der Staat zu Gunsten des Unternehmens eingeht. Die Offenlegungsstandards sollten mit den bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen, z.B. im Hinblick auf staatliche Beihilfen, in Einklang stehen. Die Offenlegung von Bürgschaften kann durch die staatseigenen Unternehmen selbst oder durch den Staat erfolgen. Es gilt als empfehlenswerte Praxis, dass die Legislative die staatlichen Bürgschaften überwacht, damit die Einhaltung der Haushaltsverfahren gesichert ist.

Öffentlich-private Partnerschaften sollten ebenfalls in angemessener Weise offengelegt werden. Solche Unternehmungen sind häufig mit Transfers von Risiken, Ressourcen und Vergütungen zwischen öffentlichen und privaten Partnern für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen oder öffentlicher Infrastruktur verbunden und können folglich neue und spezifische wesentliche Risiken mit sich bringen.

8. Wesentliche Geschäfte mit dem Staat und anderen nahestehenden Rechtsträgern;

Bei wesentlichen Geschäften zwischen staatseigenen Unternehmen und nahestehenden Rechtsträgern, wie z.B. einer Kapitalbeteiligung eines staatseigenen Unternehmens an einem anderen, könnte es potenziell zu Missbrauch kommen, weshalb solche Geschäfte offengelegt werden sollten. Im Rahmen dieser Berichterstattung sollten sämtliche Informationen geliefert werden, die zur Beurteilung der Redlichkeit und Angemessenheit der betreffenden Geschäfte erforderlich sind. Ferner gilt es selbst ohne Vorliegen wesentlicher Geschäfte als empfehlenswerte Praxis, die organisatorischen und unternehmensstrukturellen Verbindungen staatseigener Unternehmen mit anderen nahestehenden Rechtsträgern klar auszuweisen.

9. Maßgebliche Belange im Hinblick auf Beschäftigte und andere Unternehmensbeteiligte.

Staatseigene Unternehmen sollten über wichtige die Beschäftigten und andere Unternehmensbeteiligte betreffende Fragen informieren, die wesentlichen Einfluss auf die finanzielle und nichtfinanzielle Entwicklung des Unternehmens oder bedeutende Auswirkungen für die Unternehmensbeteiligten haben können. Die offenzulegenden Informationen können die Beziehungen zwischen der Geschäftsführung und den Beschäftigten, einschließlich Fragen im Hinblick auf Vergütung, Tarifbindungsgrad und Mechanismen der Arbeitnehmervertretung, sowie die Beziehungen zu anderen Unternehmensbeteiligten, wie etwa Gläubigern und Zulieferern sowie örtlichen Gebietskörperschaften, betreffen. Sie können ferner wesentliche Informationen zu Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, Soziales, Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung umfassen.

Einige Länder schreiben die Offenlegung detaillierter Angaben zur Belegschaft vor. Informationen zur Personalpolitik eines Unternehmens, z.B. im Hinblick auf Mitarbeiterschulung und -weiterbildung, Fluktuationsraten und Belegschaftsaktienprogramme können den Marktteilnehmern und anderen Stakeholdern wichtige Rückschlüsse auf die Wettbewerbsstärke des betreffenden Unternehmens gestatten.

B. Die Jahresabschlüsse staatseigener Unternehmen sollten einer unabhängigen, auf qualitativ anspruchsvollen Standards beruhenden, externen Jahresabschlussprüfung unterzogen werden. Spezifische staatliche Kontrollverfahren stellen keinen Ersatz für eine unabhängige externe Abschlussprüfung dar.

Im Interesse der Öffentlichkeit sollten staatseigene Unternehmen genauso transparent sein wie börsennotierte Unternehmen. Unabhängig von ihrer Rechtsform sollten sich alle staatseigenen Unternehmen – selbst wenn sie nicht börsennotiert sind – bei ihren Jahresabschlüssen an Best-Practice-Standards der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung orientieren.

In der Praxis ist für staatseigene Unternehmen eine unabhängige, externe Jahresabschlussprüfung nicht zwangsläufig Vorschrift. Häufig erklärt sich dies aus dem Vorhandensein besonderer staatlicher Audit- und Kontrollsysteme, die gelegentlich als ausreichend betrachtet werden, um die Qualität und Vollständigkeit der Rechnungslegung zu gewährleisten. Diese Kontrollen werden in der Regel von spezialisierten staatlichen bzw. „obersten“ Rechnungskontrollbehörden durchgeführt, die u.U. sowohl die staatseigenen Unternehmen als auch den Eigentümer prüfen.

Vielfach nehmen sie auch an Board-Sitzungen teil und erstatten häufig der Legislative direkt Bericht über die Entwicklung der staatseigenen Unternehmen. Diese spezifischen Kontrollen dienen allerdings weniger dazu, die Geschäftstätigkeit der staatseigenen Unternehmen insgesamt als vielmehr die Verwendung der öffentlichen Ressourcen und Haushaltsmittel zu überwachen.

Um das Vertrauen in die vorgelegten Informationen zu stärken, sollte der Staat verlangen, dass zumindest bei allen großen staatseigenen Unternehmen zusätzlich zu den speziellen staatlichen Audits externe Abschlussprüfungen gemäß international anerkannten Prüfungsgrundsätzen durchgeführt werden. Es sollten geeignete Verfahren für die Auswahl der externen Abschlussprüfer entwickelt werden, wobei unbedingt darauf geachtet werden muss, dass sie von der Geschäftsführung und bedeutenden Anteilseignern des Unternehmens, d.h. im Fall der staatseigenen Unternehmen vom Staat, unabhängig sind. Darüber hinaus sollten für die externen Abschlussprüfer die gleichen Kriterien in Bezug auf ihre Unabhängigkeit gelten wie im Fall privatwirtschaftlicher Unternehmen. Dies erfordert die besondere Aufmerksamkeit des Prüfungsausschusses oder des Board und umfasst im Allgemeinen eine Einschränkung der Erbringung sonstiger Dienstleistungen für das geprüfte Unternehmen sowie eine regelmäßige Rotation der Prüfer bzw. Ausschreibungsverfahren für den externen Prüfauftrag.

C. Der Eigentümsträger sollte eine einheitliche Berichterstattung für staatseigene Unternehmen entwickeln und alljährlich einen Gesamtbericht über diese Unternehmen veröffentlichen. Dabei gilt die Nutzung internetbasierter Kommunikationskanäle als empfehlenswerte Praxis, um der Öffentlichkeit den Zugang zu Informationen zu erleichtern.

Der Eigentümsträger sollte eine aggregierte Berichterstattung entwickeln, die alle staatseigenen Unternehmen umfasst, und diese als zentrales Instrument der Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit, der Legislative und den Medien einsetzen. Die Berichterstattung sollte so gestaltet sein, dass sich alle Leser ein klares Bild von den Gesamtergebnissen und der Entwicklung der staatseigenen Unternehmen machen können. Sie ist aber auch für den Eigentümsträger selbst ein nützliches Instrument, um die Leistung der staatseigenen Unternehmen besser nachzuvollziehen und seine eigene Politik klarzustellen.

Die aggregierte Berichterstattung sollte in einen jährlich vom Staat herauszugebenden Gesamtbericht münden. Dieser Gesamtbericht sollte sich vorrangig auf Finanzergebnisse und den Wert der staatseigenen

Unternehmen konzentrieren, aber auch Informationen zur Entwicklung zentraler nichtfinanzieller Indikatoren enthalten. Dabei sollten zumindest Angaben zum Gesamtwert des staatlichen Beteiligungsportfolios gemacht werden. Ferner sollte der Bericht eine allgemeine Erklärung zur Eigentümerpolitik des Staats sowie Informationen über deren Umsetzung enthalten. Des Weiteren sollte er Informationen über die Organisation der Eigentümerfunktion, einen Überblick über die Entwicklung der staatseigenen Unternehmen, aggregierte Finanzdaten und Angaben zu Veränderungen in der Zusammensetzung der Boards der staatseigenen Unternehmen umfassen. Der Gesamtbericht sollte die wichtigsten Finanzindikatoren ausweisen, wie z.B. Umsatz, Gewinn, Cashflow aus dem operativen Geschäft, Bruttoinvestitionen, Eigenkapitalrendite, Eigenkapitalquote und Dividenden. Der Eigentümer sollte die Offenlegung bezüglich der Stakeholder-Beziehungen durch eine klare Politik und die Entwicklung einer aggregierten Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit stärken.

Außerdem sollte Aufschluss über die Methoden der Datenaggregation gegeben werden. Der Gesamtbericht könnte auch Einzelberichte über die wichtigsten staatseigenen Unternehmen enthalten. Wichtig ist, dass die Gesamtberichterstattung die bereits bestehenden Berichtspflichten, wie z.B. die jährliche Berichterstattung an die Legislative, nicht duplizieren, sondern ergänzen sollte. Manche Eigentümer könnten möglicherweise anstreben, nur „partielle“ Gesamtberichte zu veröffentlichen, die jeweils die in vergleichbaren Sektoren tätigen staatseigenen Unternehmen abdecken.

Der Eigentümer sollte die Einrichtung einer Website in Erwägung ziehen, um der Öffentlichkeit den Zugang zu Informationen zu erleichtern. Solche Websites können sowohl Informationen zur Organisation der Eigentümerfunktion und zur allgemeinen Eigentümerpolitik wie auch zur Größe, zur Entwicklung, zu den Leistungen und zum Wert des Staatssektors liefern.

Anmerkungen zu Kapitel VII: Die Pflichten des Board (Aufsichtsorgan) staatseigener Unternehmen

Die Boards staatseigener Unternehmen sollten über die Befugnisse, die Kompetenzen und die Objektivität verfügen, die notwendig sind, damit sie ihre Funktionen der Festlegung der strategischen Ausrichtung und der Überwachung der Geschäftsführung erfüllen können. Sie sollten dem Gebot der Integrität gehorchen und für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden können.

Die Stärkung der Entscheidungsvollmachten und die Verbesserung der Qualität und der Wirksamkeit der Boards staatseigener Unternehmen sind Voraussetzung für die Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Corporate Governance solcher Unternehmen. Es ist wichtig, dass staatseigene Unternehmen mit starken Boards ausgestattet sind, die im Interesse des Unternehmens und seiner Eigentümer handeln, die Geschäftsführung wirkungsvoll überwachen und diese vor Einmischung in das Tagesgeschäft schützen können. Zu diesem Zweck gilt es, die Kompetenz der Boards staatseigener Unternehmen zu sichern, ihre Unabhängigkeit zu stärken und ihre Funktionsweise zu verbessern. Ferner muss ihnen die eindeutige und uneingeschränkte Verantwortung für die Erfüllung ihrer Aufgaben übertragen werden, und es muss gewährleistet sein, dass ihre Arbeit dem Gebot der Integrität entspricht.

A. Den Boards staatseigener Unternehmen sollten ein klares Mandat und in letzter Instanz die Verantwortung für die Unternehmensergebnisse übertragen werden. Die Rolle der Boards staatseigener Unternehmen sollte in der Gesetzgebung klar festgelegt sein, vorzugsweise gemäß dem Gesellschaftsrecht. Der Board sollte den Eigentümern in vollem Umfang Rechenschaft schuldig sein, im besten Interesse des Unternehmens handeln und allen Anteilseignern die gleiche Behandlung zuteilwerden lassen.

Die Pflichten der Boards staatseigener Unternehmen sollten in einschlägigen Gesetzen und Vorschriften, in der staatlichen Eigentümerpolitik sowie in der Unternehmenssatzung festgelegt sein. Es ist wesentlich und

sollte ausdrücklich betont werden, dass alle Board-Mitglieder gesetzlich verpflichtet sind, im besten Interesse des Unternehmens zu handeln und allen Anteilseignern die gleiche Behandlung zuteilwerden zu lassen. Die kollektive und individuelle Haftung der Board-Mitglieder sollte klar festgelegt sein. Es dürfen keine Unterschiede zwischen den Haftungsverpflichtungen der einzelnen Board-Mitglieder bestehen, unabhängig davon, ob sie vom Staat oder einem anderen Anteilseigner oder Unternehmensbeteiligten nominiert wurden. Zur Information der Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen über ihre Pflichten und Haftungsrisiken sollten Schulungen vorgeschrieben werden.

Um das Verantwortungsbewusstsein des Board zu fördern und ihm zu gestatten, effektive Arbeit zu leisten, sollten die für den privaten Sektor ausgearbeiteten Best-Practice-Empfehlungen übernommen werden. Es empfiehlt sich, die Boards in ihrer Größe zu begrenzen. Sie sollten nur die Zahl an Mitgliedern haben, die für die Gewährleistung einer effektiven Funktionsweise notwendig ist. Die Erfahrung hat zudem gezeigt, dass kleinere Boards echte strategische Diskussionen möglich machen und weniger dazu tendieren, sich zu Organen zu entwickeln, die andernorts getroffene Entscheidungen nur noch mit ihrem Placet versehen. Dem Jahresabschluss sollte ein Bericht der Board-Mitglieder beigelegt und den externen Abschlussprüfern unterbreitet werden. Dieser Bericht sollte Informationen und Stellungnahmen zur Organisation, zur Ertragslage, zu wesentlichen Risikofaktoren, wichtigen Ereignissen, Beziehungen mit Unternehmensbeteiligten sowie den Effekten von Weisungen des Eigentumsträgers enthalten.

B. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten ihre Funktionen der Festlegung der strategischen Ausrichtung und der Überwachung der Geschäftsführung auf der Grundlage umfassender, von den staatlichen Stellen festgelegter Mandate und Zielsetzungen effektiv ausüben. Sie sollten zur Bestellung und Abberufung des Vorsitzenden der Geschäftsführung (CEO bzw. Vorstandsvorsitzenden) befugt sein. Sie sollten Vergütungsniveaus für die Geschäftsführung festsetzen, die im langfristigen Interesse des Unternehmens liegen.

Um ihre Rolle zu erfüllen, sollten die Boards staatseigener Unternehmen aktiv a) an der Entwicklung bzw. Billigung, Beobachtung und Überprüfung der Unternehmensstrategie im Rahmen der Gesamtziele des Unternehmens arbeiten, b) geeignete Leistungsindikatoren festlegen und wesentliche Risikofaktoren identifizieren, c) wirksame Risikomanagementpolitiken und -verfahren im Hinblick auf finanzielle und operationelle Risiken,

aber auch im Hinblick auf Risiken in den Bereichen Menschenrechte, Beschäftigung, Umweltschutz und Steuerrecht ausarbeiten und begleiten, d) die Offenlegungs- und Kommunikationsverfahren beobachten und sicherstellen, dass die Jahresabschlüsse die Geschäftstätigkeit des staats-eigenen Unternehmens und die damit verbundenen Risiken zutreffend widerspiegeln, e) die Leistung der Geschäftsführung evaluieren und überwachen sowie f) über die Vergütung des CEO entscheiden und eine effektive Nachfolgeplanung für die Mitglieder der Unternehmensleitung ausarbeiten.

Zu den zentralen Funktionen der Boards staatseigener Unternehmen sollten die Bestellung und Abberufung des CEO gehören. Ohne die hierfür erforderlichen Befugnisse ist es für die Boards staatseigener Unternehmen schwierig, ihrem Überwachungsauftrag voll gerecht zu werden und für die Ergebnisse des Unternehmens Verantwortung zu übernehmen. In manchen Fällen können diese Aufgaben im Einvernehmen bzw. in Konsultation mit dem Eigentümern wahrgenommen werden.

Einige Länder weichen von dieser empfehlenswerten Praxis ab und gestatten es bei voll in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen, dass der CEO direkt vom Staat bestellt wird. Zur Sicherung der Integrität des Board gilt es als empfehlenswerte Praxis, zumindest Konsultationen mit ihm durchzuführen. Unabhängig vom gewählten Verfahren sollte sich die Bestellung des CEO auf professionelle Kriterien und ein wettbewerbliches Auswahlverfahren gründen. Insbesondere in großen staatseigenen Unternehmen, die wirtschaftliche Aktivitäten ausüben, wird die Inanspruchnahme unabhängiger Experten zur Verwaltung des Auswahlverfahrens als empfehlenswerte Praxis betrachtet. Die Regeln und Verfahren zur Nominierung und Bestellung des CEO sollten transparent sein und die Verantwortungskette zwischen dem CEO, dem Board und dem Eigentümern respektieren. Sämtliche Vereinbarungen zwischen den Anteilseignern bezüglich der Bestellung des CEO sollten offengelegt werden.

Aus ihrer Verpflichtung zur Beurteilung und Überwachung der Leistung der Geschäftsführung folgt, dass die Boards staatseigener Unternehmen unter Berücksichtigung der in dem jeweiligen Staat geltenden Regeln über die Vergütung des CEO entscheiden sollten. Sie müssen sicherstellen, dass die Vergütung des CEO leistungsbezogen ist und ordnungsgemäß offengelegt wird. Vergütungspakete für die oberen Führungskräfte sollten wettbewerbsorientiert sein, es sollte indessen darauf geachtet werden, dass keine Anreize zu Gunsten des Managements geschaffen werden, die dem langfristigen Interesse des Unternehmens und seiner Anteilseigner entgegenstehen. Die Einführung von Malus-Regelungen und

Clawback-Klauseln gilt als empfehlenswerte Praxis. Solche Bestimmungen gestatten es dem Unternehmen, Managervergütungen einzubehalten bzw. zurückzufordern, wenn sich Führungskräfte des Betrugs schuldig gemacht haben oder andere Unregelmäßigkeiten auftreten, z.B. wenn das Unternehmen gezwungen ist, seinen Jahresabschluss auf Grund wesentlicher Verstöße gegen die Rechnungslegungsvorschriften neu aufzustellen. Eine Reihe von Staaten hat eine Begrenzung für die Vergütung der oberen Führungskräfte staatseigener Unternehmen eingeführt, die je nach Unternehmensgröße und Tätigkeitsgebiet gestaffelt ist.

C. Die Zusammensetzung der Boards staatseigener Unternehmen sollte die Bildung eines objektiven und unabhängigen Urteils ermöglichen. Alle Board-Mitglieder, einschließlich öffentlicher Amtsträger, sollten auf Grund ihrer Qualifikationen nominiert werden und dieselben gesetzlichen Pflichten haben.

Als grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Boards staatseigener Unternehmen eine starke Stellung innehaben, müssen sie so zusammengesetzt sein, dass sie in der Lage sind, sich ein objektives und unabhängiges Urteil zu bilden, die Arbeit der Unternehmensleitung zu überwachen und strategische Entscheidungen zu treffen. Die Bestellung aller Board-Mitglieder sollte gemäß einem transparenten Verfahren erfolgen, und es sollte klar sein, dass es Pflicht der Board-Mitglieder ist, im besten Interesse des Unternehmens insgesamt zu handeln. Sie dürfen nicht als Vertreter der Interessengruppen agieren, von denen sie nominiert wurden. Die Boards staatseigener Unternehmen müssen vor jeder politischen Einflussnahme geschützt sein, die sie daran hindern könnte, sich auf die Verwirklichung der mit dem Staat und dem Eigentümer vereinbarten Ziele zu konzentrieren. Alle staatlichen Vertreter, die als Board-Mitglied staatseigener Unternehmen bestellt wurden, sollten dieselben gesetzlichen Pflichten haben wie die anderen Board-Mitglieder. Für sie sollten beispielsweise weder *de jure* noch *de facto* Ausnahmen von der Eigenverantwortung gelten.

Die Förderung der Diversität in der Board-Zusammensetzung, insbesondere was Geschlecht und Alter sowie den geografischen, beruflichen und Bildungshintergrund anbelangt, gilt als empfehlenswerte Praxis. Personen, die in unmittelbarer Verbindung zur Exekutivgewalt stehen – d.h. Staats- und Regierungschefs sowie Minister –, sollten nicht Board-Mitglied sein, da dies ernsthafte Zweifel an der Unabhängigkeit ihres Urteils aufkommen lassen könnte. Für staatseigene Unternehmen, die wirtschaftliche Aktivitäten ausüben, empfiehlt es sich, dass die Board-Mitglieder über ausreichend geschäftliches, finanzielles und sektorbezogenes Fachwissen verfügen,

um ihren Pflichten effektiv nachzukommen. In dieser Hinsicht kann im privaten Sektor erworbene Erfahrung nützlich sein.

Es sollten Mechanismen zur Evaluierung und Sicherung der Wirksamkeit und Unabhängigkeit des Board entwickelt werden. Dazu gehören beispielsweise die zahlenmäßige Begrenzung der möglichen Mandats-erneuerungen von Board-Mitgliedern sowie die Ausstattung des Board mit den nötigen Ressourcen, um dem Board Zugang zu unabhängigen Informationen zu verschaffen.

D. Unabhängige Board-Mitglieder sollten gegebenenfalls frei von wesentlichen Interessen oder Beziehungen zu dem betreffenden Unternehmen, seiner Geschäftsführung, anderen bedeutenden Anteilseignern und dem Eigentümer sein, durch die die Bildung eines objektiven Urteils gefährdet werden könnte.

Um die Objektivität der Boards staatseigener Unternehmen zu erhöhen, sollten sie sich zu einem bestimmten Teil aus unabhängigen Board-Mitgliedern zusammensetzen. Einige Länder verlangen, dass in staats-eigenen Unternehmen dieselben Regeln für unabhängige Board-Mitglieder gelten wie in börsennotierten Unternehmen. Was unter „Unabhängigkeit“ zu verstehen ist, unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern erheblich. Unabhängige Board-Mitglieder sollten frei von wesentlichen Interessen oder Beziehungen zu dem betreffenden Unternehmen, seiner Geschäftsführung oder dem Eigentümer sein, durch die die Bildung eines objektiven Urteils aufs Spiel gesetzt werden könnte. Ferner gilt es als empfehlenswerte Praxis, Personen auszuschließen, die eheliche, familiäre oder andere persönliche Beziehungen zu den Mitgliedern der Geschäftsführung oder den beherrschenden Anteilseignern unterhalten.

Unabhängige Board-Mitglieder sollten über einschlägige Kompetenzen und Erfahrungen verfügen, um die Wirksamkeit der Boards staats-eigener Unternehmen zu verbessern. In staatseigenen Unternehmen, die wirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen, sollten sie möglichst aus dem privaten Sektor stammen, was zur Steigerung der Geschäftsorientierung der Boards beitragen kann. Zu den fachlichen Kompetenzen der Board-Mitglieder können auch Qualifikationen gehören, die mit den besonderen Aufgaben und Politikzielen des jeweiligen staatseigenen Unternehmens in Zusammenhang stehen.

E. Es sollten Mechanismen eingerichtet werden, um Interessenkonflikten vorzubeugen, die die Board-Mitglieder davon abhalten, ihren Pflichten objektiv nachzukommen, und um die politische Einflussnahme auf die Boards zu begrenzen.

Da alle Board-Mitglieder staatseigener Unternehmen Interessenkonflikten ausgesetzt sein können, sollten auch Maßnahmen ergriffen werden, um Interessenkonflikten zu begegnen, falls diese entstehen. Alle Board-Mitglieder sollten gehalten sein, etwaige Interessenkonflikte dem Board gegenüber offenzulegen, der sodann über die beste Vorgehensweise entscheidet. Besondere Maßnahmen sollten umgesetzt werden, um politische Einflussnahme auf die Boards staatseigener Unternehmen zu verhindern. In staatseigenen Unternehmen, die wesentliche gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen, kann eine gewisse politische Aufsicht gerechtfertigt sein. Im Fall von staatseigenen Unternehmen, die wirtschaftliche Aktivitäten ausüben und keine öffentlichen Politikziele erfüllen, gilt es dagegen als empfehlenswerte Praxis, die Vertretung des Board durch die höchsten politischen Instanzen, einschließlich Regierung und Legislative, zu vermeiden. Dies bedeutet nicht, dass Staatsbedienstete und andere öffentliche Amtsträger nicht in Boards sitzen sollten.

F. Der Board-Vorsitzende sollte die Verantwortung für die effiziente Funktionsweise des Board übernehmen und, gegebenenfalls in Koordination mit anderen Board-Mitgliedern, als Verbindungsglied für die Kommunikation mit dem staatlichen Eigentümer fungieren. Die empfehlenswerten Praktiken sprechen gegen eine Personalunion zwischen dem Amt des Vorsitzenden des Board und dem des CEO.

Dem Vorsitzenden des Board kommt eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Effizienz und Wirksamkeit des Board zu. Es ist Aufgabe des Board-Vorsitzenden, aus einer Gruppe von Einzelpersonen ein effektives Team aufzubauen. Dies erfordert spezifische Kompetenzen, u.a. Führungsstärke, die Kapazität, ein Team zu motivieren, die Fähigkeit, unterschiedliche Ansichten und Ansätze nachzuvollziehen, die Kapazität, Konflikte zu schlichten, ebenso wie persönliche Effektivität und Kompetenz. Der Board-Vorsitzende sollte die zentrale Anlaufstelle zwischen dem Unternehmen und dem Eigentümer sein. Er kann zudem eine wesentliche Rolle beim Nominierungsverfahren der Board-Mitglieder spielen, indem er dem Eigentümer aus den jährlichen Selbstevaluierungen des Board gewonnene Erkenntnisse liefert, wenn es Kompetenzlücken in der Zusammensetzung des aktuellen Board zu identifizieren gilt.

Als empfehlenswerte Praxis gilt, das Amt des Vorsitzenden des Board personell von dem des CEO zu trennen. Die Trennung der beiden Ämter trägt dazu bei, ein angemessenes Kräftegleichgewicht sicherzustellen, die Rechenschaftspflicht zu verbessern und die Fähigkeit des Board zu

stärken, objektive Entscheidungen ohne eine ungebührliche Einflussnahme der Geschäftsführung zu treffen. Durch eine klare und angemessene Definition der Aufgaben des Board und seines Vorsitzenden können Situationen verhindert werden, in denen die Trennung der Ämter eine sterile Opposition zwischen den beiden führenden Figuren des Unternehmens heraufbeschwört. Desgleichen gilt es als empfehlenswerte Praxis, dass der Vorstandsvorsitzende, sofern zutreffend, nach seiner Pensionierung nicht den Vorsitz des Aufsichtsrats übernimmt.

In staatseigenen Unternehmen, wo es üblicherweise als notwendig betrachtet wird, den Board in seiner Unabhängigkeit gegenüber der Geschäftsführung zu bestärken, ist die Trennung der Ämter des Board-Vorsitzenden und des CEO besonders wichtig. Dem Vorsitzenden kommt eine entscheidende Rolle dabei zu, die Arbeit des Board zu lenken, dessen Effizienz zu sichern und die aktive Mitwirkung der einzelnen Board-Mitglieder bei der Festlegung der strategischen Ausrichtung des staatseigenen Unternehmens zu fördern. Wenn die Ämter des Board-Vorsitzenden und des CEO personell getrennt sind, sollte dem Vorsitzenden des Board auch eine Rolle dabei zufallen, sich mit dem Eigentümer über die Qualifikationen und Erfahrungen abzustimmen, die im Board vertreten sein sollten, damit dieser effektive Arbeit leisten kann.

G. Wenn eine Arbeitnehmervertretung im Board vorgeschrieben ist, sollten Mechanismen entwickelt werden, mit denen gewährleistet werden kann, dass diese Vertretung effektiv wahrgenommen wird und zur Kompetenz, zum Informationsstand und zur Unabhängigkeit des Board beiträgt.

Ziel der Arbeitnehmervertretung im Board staatseigener Unternehmen ist es, die Rechenschaftspflicht gegenüber den Arbeitnehmern als Unternehmensbeteiligte zu stärken und den Informationsaustausch zwischen den Arbeitnehmern und dem Board zu fördern. Die Arbeitnehmervertretung kann dazu beitragen, die Diskussionen im Board zu bereichern und die Umsetzung von Board-Entscheidungen innerhalb des Unternehmens zu erleichtern. Wenn eine Vertretung der Arbeitnehmer im Board staatseigener Unternehmen gesetzlich oder tarifvertraglich vorgeschrieben ist, sollte sie so organisiert sein, dass sie die Unabhängigkeit, die Kompetenz und den Informationsstand des Board erhöht. Die Arbeitnehmervertreter sollten dieselben Pflichten und Aufgaben haben wie alle anderen Board-Mitglieder, im besten Interesse des Unternehmens handeln und allen Anteilseignern gegenüber das Gebot der Gleichbehandlung beachten. Die Vertretung der Arbeitnehmer im Board staatseigener Unternehmen sollte nicht als eine Bedrohung der Unabhängigkeit des Board verstanden werden.

Es sollten Verfahren eingerichtet werden, um den Arbeitnehmervertretern im Board den Zugang zu Informationen, Weiterbildungen und Fachwissen zu erleichtern und ihre Unabhängigkeit vom CEO und von der Unternehmensleitung zu sichern. Dies beinhaltet geeignete, transparente und demokratische Bestellungsverfahren, das Recht zur regelmäßigen Berichterstattung gegenüber den Arbeitnehmern – vorausgesetzt, die Vertraulichkeitsauflagen des Board werden gebührend beachtet –, Weiterbildungen sowie klare Verfahren zur Regelung von Interessenkonflikten. Voraussetzung dafür, dass die Arbeitnehmervertreter einen positiven Beitrag zur Arbeit des Board leisten, sind auch Akzeptanz und konstruktive Kooperation seitens der anderen Board-Mitglieder und der Geschäftsleitung.

H. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten die Einrichtung von Fachausschüssen in Betracht ziehen, die sich aus unabhängigen und qualifizierten Mitgliedern zusammensetzen, um den Board als Ganzes bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen, vor allem in den Bereichen Rechnungsprüfung, Risikomanagement und Vergütung. Die Einrichtung von Fachausschüssen sollte die Effizienz des Board verbessern und sollte nicht von der Verantwortung des Board als Ganzes ablenken.

Die Einrichtung von Board-Ausschüssen kann eine wesentliche Rolle dabei spielen, die Effizienz der Boards staatseigener Unternehmen zu steigern, ihre Kompetenz zu erhöhen sowie ihre zentrale Verantwortung zu unterstreichen. Sie können auch ein wirkungsvolles Instrument sein, um die Mentalität und Denkweise im Board zu beeinflussen und seine Autorität und Legitimität in Bereichen zu stärken, in denen es zu Interessenkonflikten kommen kann, wie z.B. bei der Auftragsvergabe, bei Geschäften mit nahestehenden Unternehmen und Personen und bei Fragen der Vergütung. Die Einrichtung von Fachausschüssen des Board, insbesondere in großen staatseigenen Unternehmen, gemäß den im privatwirtschaftlichen Sektor üblichen Praktiken gilt als empfehlenswerte Praxis. Fachausschüsse, die innerhalb des Board einen Mehrwert schaffen können, sind vor allem solche, die in folgenden Bereichen tätig sind: Rechnungsprüfung, Vergütung, Strategie, Ethik, Risikomanagement und Beschaffung.

Wenn die Einsetzung von Fachausschüssen nicht vorgesehen ist, kann der Eigentümer Leitlinien ausarbeiten, die definieren, in welchen Fällen die Einrichtung solcher Ausschüsse in Erwägung zu ziehen ist. Grundlage dieser Leitlinien sollte eine Kombination aus verschiedenen Kriterien sein, wie Größe des staatseigenen Unternehmens, spezifische Risiken, denen es

sich gegenübersteht, oder Kompetenzen, die in den Boards staatseigener Unternehmen besonders stark vertreten sein sollten. Große staatseigene Unternehmen sollten zumindest über einen Prüfungsausschuss oder ein vergleichbares Organ verfügen, das mit den nötigen Befugnissen ausgestattet ist, um mit allen Führungskräften des Unternehmens in Kontakt treten zu können.

Wesentlich ist, dass diese Fachausschüsse von einem nicht der Geschäftsführung angehörenden Vorsitzenden geleitet werden und eine ausreichende Zahl unabhängiger Mitglieder umfassen. Wie groß der Anteil der unabhängigen Mitglieder und welcher Art diese Unabhängigkeit sein sollte (z.B. Unabhängigkeit von der Geschäftsführung oder vom Haupt-eigentümer), hängt von der Form des Ausschusses, dem Risiko dies-bezüglicher Interessenkonflikte und dem Sektor ab, in dem das staatseigene Unternehmen tätig ist. Im Prüfungsausschuss sollten beispielsweise nur unabhängige und finanzkundige Board-Mitglieder sitzen. Um Effizienz zu gewährleisten, sollte in der Zusammensetzung von Board-Ausschüssen sichergestellt sein, dass qualifizierte und kompetente Mitglieder mit einschlägigem Fachwissen vertreten sind.

Die Existenz von Fachausschüssen enthebt den Board nicht seiner kollektiven Verantwortung für sämtliche Unternehmensangelegenheiten. Die Fachausschüsse sollten über schriftliche Aufgabenbeschreibungen verfügen, in denen ihre Pflichten und Befugnisse sowie ihre Zusammen-setzung niedergelegt sind. Sie sollten an den Board berichten, und ihre Sitzungsprotokolle sollten allen Board-Mitgliedern zur Kenntnis gebracht werden.

I. Die Boards staatseigener Unternehmen sollten unter der Aufsicht des Vorsitzenden jährliche, strukturierte Evaluierungen zur Beurteilung ihrer Leistung und Effizienz durchführen.

Ein systematischer Evaluierungsprozess ist ein notwendiges Instrument zur Erhöhung der Professionalität des Board staatseigener Unternehmen, weil er dessen Zuständigkeiten wie auch die Pflichten seiner Mitglieder klarer herausstellt. Ein solcher Prozess spielt auch eine wichtige Rolle bei der Ermittlung der erforderlichen Kompetenzen und des Profils der Board-Mitglieder. Zudem stellt er einen nützlichen Anreiz für die Board-Mitglieder dar, genügend Zeit und Mühe auf ihre Aufgaben als Board-Mitglieder zu verwenden. Die Evaluierung sollte sich auf die Gesamtleistung des Board beziehen. Sie kann auch die Effektivität der einzelnen Board-Mitglieder und den von ihnen jeweils geleisteten Beitrag berücksichtigen. Allerdings darf die individuelle Evaluierung der einzelnen Board-Mitglieder nicht

auf Kosten der angestrebten und notwendigen Kollegialität der Arbeit des Board gehen.

Die Evaluierung des Board sollte unter der Verantwortung seines Vorsitzenden und gemäß den in stetem Wandel begriffenen empfehlenswerten Praktiken durchgeführt werden. Externe bzw. unabhängige Experten sollten gegebenenfalls hinzugezogen werden. Die Evaluierung sollte Informationen für die Prüfung von Fragen wie Umfang und Zusammensetzung des Board und Vergütung seiner Mitglieder liefern. Die Beurteilungen können auch hilfreich sein, um wirkungsvolle, sachdienliche Einführungs- und Schulungsprogramme für neue sowie bereits amtierende Board-Mitglieder auszuarbeiten. Bei der Durchführung der Evaluierung können die Boards staatseigener Unternehmen den Rat externer, unabhängiger Experten wie auch des Eigentumsträgers einholen.

Die Ergebnisse der Board-Evaluierung können auch als nützliche Informationsquelle für künftige Nominierungsverfahren von Board-Mitgliedern dienen. Dabei gilt es allerdings das richtige Gleichgewicht zu finden: Die Beurteilungen des Board können dafür genutzt werden, den Eigentumsträger auf die Notwendigkeit aufmerksam zu machen, künftige Board-Mitglieder mit spezifischen Kompetenzen zu bestellen, die in einem gegebenen Board eines staatseigenen Unternehmens nötig sind. Sie sollten generell jedoch nicht als Instrument verwendet werden, um einzelne, bereits amtierende Board-Mitglieder „auszusondern“, was sie davon abhalten könnte, eine aktive und vielleicht entscheidende Rolle bei den Diskussionen des Board zu übernehmen.

J. Staatseigene Unternehmen sollten leistungsfähige interne Rechnungsprüfungsverfahren entwickeln und eine interne Audit-Stelle einrichten, die direkt dem Board und dem Prüfungsausschuss bzw. dem entsprechenden Unternehmensorgan berichtet und der Aufsicht dieser Gremien unterstellt ist.

Ebenso wie große börsennotierte Unternehmen müssen auch große staatseigene Unternehmen ein System der Innenrevision einrichten. Die interne Revision liefert unabhängige und objektive Evaluierungen, mit deren Hilfe staatseigene Unternehmen das Management, die Kontrolle und die Governance von Risiken verbessern können. Interne Prüfer sind wichtig zur Gewährleistung eines effizienten und konsequenten Offenlegungsprozesses sowie ordnungsgemäßer interner Kontrollen im weiteren Sinne. Sie sollten Verfahren für die Erfassung, Aufbereitung und Präsentation hinreichend genauer Informationen festlegen. Ferner sollten sie sicherstellen, dass diese Verfahren eingehalten werden.

Im Interesse ihrer Unabhängigkeit und Autorität sollten die internen Prüfer im Auftrag des Board und seines Prüfungsausschusses oder gegebenenfalls der *Audit Boards* tätig werden und direkt an diese Organe berichten. Interne Prüfer sollten die uneingeschränkte Möglichkeit haben, mit dem Vorsitzenden und den Mitgliedern des gesamten Board und dessen Prüfungsausschuss in Kontakt zu treten. Ihre Berichterstattung ist insofern wichtig, als sie den Board in die Lage versetzt, sich ein Bild von der tatsächlichen Geschäftstätigkeit und den Ergebnissen des Unternehmens zu machen. Beratungen zwischen internen und externen Prüfern sollten gefördert werden. Des Weiteren gilt es als empfehlenswerte Praxis, in den Jahresabschluss einen Bericht der internen Prüfer über die unternehmensinternen Kontrollstrukturen und Bilanzierungsverfahren aufzunehmen. Wesentliche Feststellungen der Innenrevision sollten dem Board und gegebenenfalls seinem Prüfungsausschuss gemeldet werden.

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein einzigartiges Forum, in dem Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen der Globalisierung arbeiten. Die OECD steht auch ganz vorne bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis neuer Entwicklungen und unterstützt Regierungen, Antworten auf diese Entwicklungen und die Anliegen der Regierungen zu finden, beispielsweise in den Bereichen Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Erfahrungen mit Politiken auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, gute Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuwirken.

Die OECD-Mitgliedsländer sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union beteiligt sich an der Arbeit der OECD.

OECD Publishing sorgt für eine weite Verbreitung der Ergebnisse der statistischen Datenerfassungen und Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie der von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015

Inhalt

Empfehlung des Rats betreffend die Leitsätze zu Corporate Governance
in staatseigenen Unternehmen

Einführung

Geltungsbereich und Definitionen

I. Beweggründe für staatliche Unternehmensbeteiligungen

II. Die Rolle des Staats als Eigentümer

III. Staatseigene Unternehmen am Markt

IV. Gleichbehandlung der Anteilseigner und sonstigen Anleger

V. Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder)
und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln

VI. Offenlegung und Transparenz

VII. Die Pflichten des Board (Aufsichtsorgan) staatseigener Unternehmen

Anmerkungen zu den Leitsätzen

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264251526-de>.

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden
Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.

Weitere Informationen finden Sie unter: **www.oecd-ilibrary.org**.

