

Unterrichtung

Hannover, den 06.09.2018

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

Controlling von Landesbeteiligungen

Beschluss des Landtages vom 27.02.2018 (Nr. 37 der Anlage zu Drs. 18/436 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen erwartet, dass die Landesregierung im Interesse einer verbesserten Steuerung der Landesbeteiligungen

- im Rahmen einer regelmäßigen Beteiligungsstrategie Ziele festlegt und deren Erreichung kontrolliert sowie
- den Beteiligungsbericht um geeignete Angaben zu beteiligungsspezifischen Kennziffern, Zu- und Abführungen aus und an den Landeshaushalt, Vergütungen der Geschäftsleitungen sowie den Chancen und Risiken der Beteiligungsunternehmen erweitert.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 30.09.2018 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 05.09.2018

Festlegung von Beteiligungsstrategien und Kontrolle deren Erreichung

Die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landes richten sich nach den gesetzlichen Vorgaben des § 65 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO). Danach ist eine Beteiligung des Landes immer nur dann zulässig, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ vorliegen:

a) Wichtiges Interesse des Landes

Ein wichtiges Interesse des Landes liegt u. a. vor, wenn mit dem Unternehmen gemeinwohlorientierte Ziele erreicht werden sollen. Dies muss während der gesamten Dauer der Beteiligung vorhanden sein.

b) Wirtschaftlichkeit

Die weitere Voraussetzung, wonach sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, verlangt eine Prüfung, ob dem Land weniger bindende Handlungsoptionen zur Verfügung stehen. Die Geschäftstätigkeiten sind möglichst kostendeckend zu gestalten und verlustbringende Geschäfte zu vermeiden.

c) Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung

Das Land soll sich nur an solchen Gesellschaften beteiligen, deren Rechtsform eine gesetzliche Haftungsbeschränkung für den Gesellschafter vorsieht. Zudem ist die Einzahlungsverpflichtung des Gesellschafters Land gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO auf einen bestimmten Betrag zu begrenzen.

d) Angemessener Einfluss des Landes

Die in § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO geforderte angemessene Einflussnahme des Landes auf das jeweilige Unternehmen erfolgt neben der Wahrnehmung der Anteilseignerrechte durch das Finanzministerium u. a. auch durch die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern in die jeweiligen Aufsichtsorgane.

e) Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses

Gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO sollen der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden (§§ 264 ff. HGB). Diese haushaltsrechtliche Verpflichtung ist Ausdruck des Bedürfnisses nach einer besonderen Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Vor diesem Hintergrund obliegt es dem Finanzministerium im Rahmen seiner Beteiligungsverwaltung, das Landesinteresse laufend zu überprüfen sowie zusammen mit den jeweiligen fachlich inhaltlich zuständigen Fachministerien die perspektivische Ausrichtung der Unternehmen zu diskutieren und Handlungsfelder zu definieren. Auf der Grundlage des vorliegenden Beschlusses hat das Finanzministerium seine bisherigen Tätigkeiten in diesem Bereich wie folgt ausgeweitet:

Für alle Mehrheitsbeteiligungen sind beteiligungsspezifische Leistungskennzahlen definiert worden, die zum einen den wirtschaftlichen Erfolg der jeweiligen Gesellschaft darstellen, zum anderen aber auch das spezifische Landesinteresse widerspiegeln sollen. Ein Beispiel hierfür sind die Gästezahlen bei den niedersächsischen Staatsbädern. Diese Leistungskennzahlen wurden in die jeweilige Einzeldarstellung der Gesellschaft im Beteiligungsbericht aufgenommen. Zudem werden sie laufend auch im Rahmen des neu eingeführten kennzahlengesteuerten Beteiligungscontrollings quartalsweise bei den Gesellschaften abgefragt und ausgewertet, sodass der Entwicklungsverlauf auch unterjährig für die Beteiligungsverwaltung erkennbar ist.

Darüber hinaus wurden anhand der folgenden Fragen die jeweiligen fachlich zuständigen Ministerien in Zusammenarbeit mit den Geschäftsführungen der Gesellschaften um aktuelle Aussagen hinsichtlich ihrer Strategie gebeten:

1. Kurze Darstellung des besonderen Landesinteresses, das durch die Beteiligung verfolgt wird. Welche Ziele verfolgt die Gesellschaft in diesem Zusammenhang?
2. Inwieweit wurden die Ziele, die aus dem Landesinteresse erwachsen, in der Vergangenheit durch die Gesellschaft erfüllt?
3. Sind weitere Aufgaben absehbar, die in dem Tätigkeitsfeld der Beteiligung auf das Land zukommen (Zukünftige Entwicklung des Landesinteresses)?
4. Ist die Landesbeteiligung weiterhin der wirtschaftlichste Weg zum Erreichen des Landesinteresses/der Ziele?
5. Ist ein Rückzug aus der Beteiligung in absehbarer Zeit denkbar? Was wären dafür die Voraussetzungen?
6. Welche finanziellen Ziele hat die Gesellschaft in der Zukunft?
7. Wie wird das Land mit einem zukünftigen Unterstützungsbedarf der Beteiligung umgehen und auf welche Kompensationsmöglichkeiten könnte es ggf. hinwirken?
8. Bei Eingehen einer neuen Beteiligung: Für welche Dauer will sich das Land engagieren und wie kann es gegebenenfalls einen planvollen Rückzug aus der Beteiligung fördern?

Diese Abfrage soll zukünftig im Abstand von drei Jahren wiederholt werden. Die daraus resultierenden schriftlichen Rückläufe fließen in die laufenden Prüfungs- und Kontrolltätigkeiten der Beteiligungsverwaltung mit ein und gewährleisten so als schriftliches Dokument eine bessere Nachvollziehbarkeit eben dieser. Im Rahmen der weiteren Entwicklung ist eine Koppelung des oben angesprochenen kennzahlengesteuerten betriebswirtschaftlichen Controllings mit dem dargestellten verschriftlichten Verfahren zum Strategiecontrolling geplant. Als ersten Schritt dazu werden die entsprechenden Informationen in einem Kernteam „Controlling“ im Beteiligungsreferat des Finanzministeriums gebündelt.

Die in dem vorliegenden Beschluss geforderte Festlegung von Zielen für die Gesellschaften erfolgt in der Praxis grundsätzlich auch im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Sitzungen der Aufsichtsgremien der Gesellschaften, bei denen das Land entsprechend seines jeweiligen Anteils ver-

treten ist. Zudem werden im Rahmen der Tantiemeverhandlungen mit den Geschäftsführungen jährlich konkrete Zielvereinbarungen geschlossen, deren Erreichung ebenfalls jährlich überprüft und beschlossen wird.

Erweiterung des Beteiligungsberichtes um geeignete Angaben zu beteiligungsspezifischen Kennziffern, Zu- und Abführungen aus und an den Landeshaushalt, Vergütungen der Geschäftsleitungen sowie Chancen und Risiken der Beteiligungsunternehmen

Das Finanzministerium hat die Anregungen des Landesrechnungshofes aufgenommen und bereits im Beteiligungsbericht des Landes Niedersachsen zum 31.12.2017 soweit möglich entsprechend umgesetzt.

Der Beteiligungsbericht enthält nunmehr im Rahmen der Ausführungen zu den einzelnen Gesellschaften folgende Einzeldarstellungen:

- a) Gezeichnetes Kapital unterteilt in die einzelnen Beteiligungen der Gesellschafter,
- b) Geschäftszweck,
- c) Bedeutung für das Land,
- d) einen Mehrjahresvergleich der wesentlichen Finanzkennzahlen (Bilanz- und Ertragskennzahlen),
- e) bei den Mehrheitsgesellschaften zusätzlich einen Jahresvergleich sogenannter beteiligungsspezifischer Leistungskennzahlen, die einen Bezug zum jeweiligen Interesse des Landes an der einzelnen Gesellschaft haben, wie z. B. Gäste- und Übernachtungszahlen bei den Staatsbädern,
- f) Darstellung der Zuführungen aus öffentlichen Mitteln, zumeist unterteilt nach Zuführungen des Landes Niedersachsen, der Europäischen Union sowie anderer öffentlicher Stellen,
- g) Veröffentlichung der Geschäftsführergehälter soweit dies nach den laufenden Verträgen oder rechtlich möglich ist,
- h) einen Lagebericht, der Ausführungen zu den Chancen und Risiken der jeweiligen Beteiligung aus aktueller Sicht enthält.

Das Finanzministerium strebt zudem an, die Einzeldarstellungen zu den Beteiligungen stetig weiterzuentwickeln und auszuweiten. Ziel ist in Hinblick auf die Veröffentlichung der Geschäftsführer- und Vorstandsgehälter eine individualisierte Darstellung. Diese setzt jedoch das Einverständnis der Betroffenen voraus, welches nicht in allen Fällen vorliegt bzw. nachträglich verhandelbar ist. Die derzeit in den Beteiligungshinweisen des Landes veröffentlichten Muster-Anstellungsverträge enthalten die dafür notwendigen Einverständniserklärungen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die Anzahl der individualisierten Darstellungen im Beteiligungsbericht weiterhin zunimmt.

Zudem wurde in dem aktuellen Beteiligungsbericht die gewünschte Darstellung zu den Chancen und Risiken im jeweiligen Lagebericht dezidiert, sofern dem Finanzministerium dazu belastbare Erkenntnisse vorlagen, die auch gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert werden konnten, aufgenommen. Auch in diesem Punkt wird eine permanente Weiterentwicklung angestrebt. So wird erwartet, dass durch die oben beschriebenen Maßnahmen zum strategie- und kennzahlengesteuerten Beteiligungscontrolling sowie den nun ausgewiesenen beteiligungsspezifischen Leistungskennzahlen die bestehenden Chancen und Risiken der jeweiligen Landesbeteiligung noch prägnanter dargestellt werden können.

In der Umsetzung herausfordernd bleibt jedoch die Darstellung der Zuführungen an die Landesbeteiligungen aus öffentlichen Mitteln. Neben der bereits mit dem Landesrechnungshof diskutierten Schwierigkeit der teilweise sehr unterschiedlichen Bezeichnungen für die einzelnen Zuführungsarten gab es weitere praktische Probleme bei der Ermittlung der Zahlen durch die Vielzahl der verschiedenen Zuführungs- und Zahlungsarten an die einzelnen Gesellschaften. Als Beispiel sind hier die - teilweise erheblichen - Differenzen zwischen der handels- und haushaltsrechtlichen Darstellung in Bezug auf die periodengerechte Zuordnung zu nennen, die sowohl bei der Zahlung als auch

bei der gelegentlich vorkommenden Rückzahlung Schwierigkeiten in der Ermittlung, aber auch in der Darstellung machten. Besonders aufwendig und teilweise nicht möglich war die Ermittlung und Einordnung der Zuführungen aus dem Landeshaushalt und anderer öffentlicher Stellen dann, wenn die erhaltenen Mittel erst über unterschiedlichste Umwege der Beteiligungsgesellschaft zugeflossen sind. So ist es insbesondere im Forschungsbereich durchaus üblich, dass eine Gesellschaft aufgrund unterschiedlichster Förderprogramme Gelder von verschiedenen öffentlichen Stellen erhält und zwecks Erreichung des Förderzweckes dieses Geld teilweise an eine andere Gesellschaft weiterleitet, an der eine Landesbeteiligung besteht. Bei derartig verzweigten Geldflüssen ist der Beteiligungsgesellschaft eine genaue Zuordnung der ursprünglichen Mittelherkunft nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand möglich, ggf. sogar gänzlich unmöglich, da in der Regel nur der konkrete Zahlungszufluss nachvollziehbar ist; nicht aber die Mittelherkunft des Zahlenden/Zuwendenden.

Ein weiteres Problem bei der Bezifferung der Zuführungen aus dem Landeshaushalt ist die klare Abgrenzung und Einordnung von Zahlungen des Landes, die ein Entgelt für einen Leistungsaustausch darstellen und solchen, die eine Zuwendung sind. Hier sind nicht nur alle Zahlungen der Ministerien aufzuschlüsseln, sondern auch sämtliche Zahlungen sonstiger Landesbehörden. Bei konkreten Angaben zu den Entgelten ist zudem zu beachten, dass seitens der Gesellschaften ein im Einzelfall zu beachtendes Interesse besteht, diese Zahlen nicht offenlegen zu müssen, um so etwaige Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Hinsichtlich der inhaltlichen Aussagekraft ist zudem zu bedenken, dass die Zu- und Abführungen aus dem Landeshaushalt nicht immer im direkten Zusammenhang mit dem Landesinteresse an der jeweiligen Gesellschaft stehen. Dies zeigt u. a. eine nähere Betrachtung der ZESAR GmbH, welche zwar keine Gelder direkt an den Landeshaushalt abführt; aufgrund deren Tätigkeit es aber zu Erstattungen von Beihilfeausgaben des Landes in Höhe von 6,2 Millionen Euro für das Jahr 2016 kam.

Insofern ist festzuhalten, dass die Landesregierung der Empfehlung des Landesrechnungshofes, die Zu- und Abführungen aus und an den Landeshaushalt darzustellen, in dem aktuellen Beteiligungsbericht 2017 nachgekommen ist. Gleichwohl sieht die Landesregierung hier aber selbst Weiterentwicklungsbedarf, um die Aussagefähigkeit der dargestellten Zahlen in zukünftige Berichterstattungen weiter zu erhöhen. In diesem Zusammenhang scheint eine Konzentration der Darstellungen auf den haushaltsrechtlich eindeutigen Begriff der Zuwendungen zielführend sowie in Einzelfällen eine Erweiterung der Darstellung um weitere Erläuterungen zu den oben angesprochenen Themen, wie z. B. der periodengerechten Abgrenzung.