

## **Einzelplan 06: Finanzministerium**

### Kapitel 0620 Betriebe und Beteiligungen

#### **15**      **Betätigungsprüfung bei der früheren Landesholding**

**Die Gewährung einer Spende durch die frühere Landesholding ist im Hinblick auf die Zuständigkeit des Landtags für die Haushaltsgesetzgebung kritisch zu bewerten.**

##### **1** Die Betätigungsprüfung

Der RH prüft die Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze – sog. Betätigungsprüfung nach § 92 LHO. Prüfungsobjekt ist dabei nicht das jeweilige Landesunternehmen selber, sondern die Verwaltung und Steuerung der Landesbeteiligung an dem Unternehmen durch das dafür zuständige FM (sog. Beteiligungsverwaltung). Bei der Betätigungsprüfung geht der RH also der Frage nach, ob die Beteiligungsverwaltung die Gesellschafterinteressen des Landes unter kaufmännischen Aspekten richtig wahrgenommen hat.

Zum Zweck der Betätigungsprüfung hat das FM nach § 69 LHO dem RH für jedes Geschäftsjahr innerhalb einer vorgegebenen Frist u. a. den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts durch einen Abschlussprüfer zu übersenden. Sofern nicht bestimmte Erkenntnisse und Parameter Anlass dafür geben, sich mit der Betätigung des Landes intensiv zu befassen (und ggf. auch Prüfungserhebungen bei dem Unternehmen durchzuführen), kann der RH wegen seiner eingeschränkten Prüfungskapazität diese Unterlagen in der Regel nur überschlägig auswerten. Gleichwohl ergeben sich auch hierbei immer wieder bemerkenswerte Ergebnisse, wie folgender Fall zeigt.

##### **2** Das Unternehmen

Mitte der 80er Jahre gründete das Land als Alleingesellschafter die Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH (im Folgenden: Landesholding), deren Unternehmensgegenstand der Erwerb und die Verwaltung von – zuvor vom Land direkt gehaltenen – Gesellschaftsanteilen an Unternehmen war. Als bald danach verkaufte das Land den größten Teil seiner Gewinn ausschüttenden Unternehmen an die Landesholding. Später wurde der Unternehmensgegenstand dahingehend neu festgelegt, dass er neben dem Erwerb und der Verwaltung auch die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen umfasste und diese Aufgaben nach der Satzung im Interesse des Landes wahrzunehmen waren. Im Jahr 1997 wurde der Unternehmensgegenstand um den Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von Grundstücken erweitert; zahlreiche wertvolle Grundstücke des Landes wurden auf die Landesholding übertragen.

Von der Holding-Konstruktion versprach sich das FM eine flexiblere Verwaltung der Landesbeteiligungen vor allem bei anstehenden Kapitalzuführungen, insbesondere aber versprach es sich erhebliche Steuervorteile, die dem Land bei weiterhin direkter Beteiligung verwehrt geblieben wären. Diesen Zwecken entsprechend entfaltete

die Landesholding keine wirtschaftlichen Aktivitäten nach außen und hatte weder eigenes Personal noch eigene Geschäftsräume. Auch die Übernahme des umfangreichen Grundbesitzes im Jahr 1997 brachte keine wirtschaftlichen Aktivitäten der Landesholding nach außen mit sich. Vielmehr beschränkte sich ihre Geschäftstätigkeit weiterhin auf die zuvor vom FM (bezüglich des Grundbesitzes: von der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung) selbst wahrgenommenen Aufgaben. Die Landesholding bediente sich hierzu auf der Basis eines Geschäftsbesorgungsvertrags des Personals des FM; die kaufmännische und technische Verwaltung des Grundbesitzes überließ sie mittels eines Verwaltervertrags weiterhin der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung. Auch die Vertretung nach außen (Geschäftsführer, Prokuristen) oblag Bediensteten des FM.

In Zusammenhang mit der Privatisierung des von ihr gehaltenen Aktienpakets an der Energie Baden-Württemberg AG wurde die Landesholding im Jahr 1999 nach umwandlungsrechtlichen Vorschriften aufgeteilt in

- die weiterhin steuerpflichtige Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH, die – wie zuvor die Landesholding – ohne wirtschaftliche Aktivitäten nach außen als Holdinggesellschaft für Landesbeteiligungen fungiert und deren Geschäfte ebenfalls vom FM geführt werden, sowie
- die steuerfreie Landesstiftung Baden-Württemberg gGmbH, die – anders als zuvor die Landesholding – wirtschaftliche Aktivitäten nach außen entfaltet (durch die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke) und auch sonst Merkmale eines eigenständigen Unternehmens aufweist.

Alleingesellschafter beider Gesellschaften ist das Land.

Der RH hat – wenn auch in anderem Zusammenhang – schon anlässlich der Gründung der Landesholding die Frage aufgeworfen, ob durch die Landesholding der Landeshaushalt als die Gesamtdarstellung der Finanzwirtschaft und des finanziellen Gebarens des Landes nicht eine Beeinträchtigung erfahre (s. DS 8/4407 S. 27). Dass diese Frage berechtigt war, zeigt ein Vorgang aus der Zeit vor der Neustrukturierung der Landesholding im Jahre 1999.

### 3 Die Spende

Bei der zusammenfassenden Sichtung der in den Jahren 1999 bis 2001 vom FM nach § 69 LHO übersandten Unterlagen im Jahr 2002 war den jeweiligen Berichten des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts zu entnehmen, dass die Landesholding in den Geschäftsjahren 1997 bis 1999 folgende Spenden gewährt hatte:

1997	1998	1999
331.000 €	596.000 €	96.000 €

(zusammen 1.023.000 € = 2,0 Mio. DM)

Die Spenden gingen ausschließlich an die gemeinnützige „Internationale Musikschulakademie Kulturzentrum Schloss Kapfenburg gGmbH“ (im Folgenden: Musikschulakademie).

Der RH ließ sich daraufhin vom FM Unterlagen zu den mit der Spendengewährung zusammenhängenden Vorgängen vorlegen. Daraus ergab sich, dass in Zusammenhang mit politischen Aussagen bezüglich des Umbaus des Schlosses Kapfenburg und seiner Nutzung als internationale musikalische Jugendbegegnungsstätte der Musikschulen an das Land – das auch die Umbaukosten in Höhe von mehreren Millionen DM trug – der Wunsch herangetragen worden war, sich zusätzlich mit 2 Mio. DM (= 1.023.000 €) an einer noch zu gründenden Betreibergesellschaft „Musikschulakademie“ zu beteiligen. Das FM sprach sich jedoch gegen eine gesellschaftsrechtliche Einbindung des Landes aus und gab einer offenen Zuwendung an die Betreibergesellschaft den Vorzug. Deswegen prüfte das FM, nachdem es einen zunächst angedachten Spendenaufruf an landesbeteiligte Unternehmen wegen geringer Erfolgsaussichten verworfen hatte, eine Finanzierung aus Grundstockmitteln und alternativ eine Spende der Landesholding jeweils in Höhe von 1.023.000 €. Schließlich entschied es sich für die Spendenlösung und hielt diesbezüglich in den Akten fest, dass die Einschaltung der Landesholding die für das Land sparsamste Lösung sei, weil der Finanzierungsbeitrag (für den Betrieb der Musikschulakademie) als steuerlich abzugsfähige Spende gestaltet werden könne, sodass sich auf Grund der Steuerersparnis der Finanzierungsbeitrag des Landes auf netto rd. 614.000 € reduziere. Diese Handhabung sei rechtlich unbedenklich, wenn das Land als Alleingesellschafter der Landesholding – vertreten durch das FM – zustimme. Dieser Vorbehalt bezog sich erkennbar auf die nach dem Gesellschaftsvertrag der Landesholding erforderliche Zustimmung des Alleingeschafters Land zum Abschluss bestimmter Verträge, die eine festgelegte Laufzeit und einen festgelegten Geschäftswert überstiegen. Am 05.03.1997 stimmte der Minister der beabsichtigten Spendenlösung zu, was zugleich als die nach dem Gesellschaftsvertrag erforderliche Zustimmung angesehen wurde. Daraufhin erklärte das FM den Initiatoren des Projekts schriftlich „... die Bereitschaft des Landes ... mit Hilfe der Landesholding ... einen Beitrag in Höhe von 1.023.000 € zu leisten“. Dass die Landesholding die Spende nicht sofort und als Einmalbetrag, sondern gestückelt auf die Jahre 1997 bis 1999 gewährte, war Teil der Abmachungen zwischen dem Land und den Projektinitiatoren; im Folgenden wird von einer (einzigen) Spende ausgegangen.

#### 4 Das Spendengebaren

##### 4.1 Prüfungsschriftwechsel

Da das unternehmerische Interesse der Landesholding hinsichtlich der Spende nicht ohne weiteres erkennbar war, hinterfragte der RH beim FM die Gewährung von Spenden durch die Landesholding im Allgemeinen und die Spende an die Musikschulakademie im Besonderen. Im Folgenden gibt der RH den wesentlichen Inhalt der Stellungnahme des FM wieder und äußert seine Auffassung dazu.

##### 4.2 Abwägung zwischen Unternehmensgegenstand und Unternehmenswohl einerseits sowie dem mit der Spende verfolgten Zweck andererseits

Stellungnahme des FM:

Wie bei allen kaufmännischen Entscheidungen habe die Landesholding auch im Vorfeld der Spendengewährung an die Musikschulakademie zwischen Unternehmensgegenstand und Unternehmenswohl einerseits sowie dem mit der Spende verfolgten Zweck andererseits abgewogen. Da nach dem Unternehmensgegenstand der Lan-

desholding der Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung „im Interesse des Landes“ – und nicht des Gesellschafters Land – zu erfolgen hätten und an der Einrichtung und dem Betrieb der Musikschulakademie ein besonderes Landesinteresse bestehe, sei deren finanzielle Unterstützung durch die Landesholding zweifelsfrei durch den Unternehmensgegenstand gedeckt. Weiter dürfe nicht außer Betracht gelassen werden, dass zum einen statt einer Spende auch eine Beteiligung an der Betreiber-gesellschaft möglich gewesen wäre (was auf Dauer gesehen wohl teurer gekommen wäre) und zum anderen die Spendenlösung für die Landesholding deswegen die kostengünstigere gewesen sei, weil sie ansonsten einen wesentlich höheren Gewinn hätte an das Land ausschütten müssen, um diesem eine Zuwendung an die Musikschulakademie in Höhe von 1.023.000 € zu ermöglichen.

Auffassung des RH:

Die Festlegung im Unternehmensgegenstand der Landesholding, wonach der Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen „im Interesse des Landes“ zu erfolgen haben, bringt lediglich das als Beteiligungsvoraussetzung nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO erforderliche wichtige Interesse des Landes an der Landesholding – also gerade das Interesse des Landes als Gesellschafter – zum Ausdruck. Folgt man dem FM in seiner Auslegung, dass sich die Vorgabe des Landesinteresses im Unternehmensgegenstand auf alle Zwecke beziehe, an denen das Land ein besonderes Interesse habe, so ließen sich auch viele andere Ausgaben des Landes über Spenden der Landesholding finanzieren.

Zum Unternehmenswohl nahm das FM nicht bzw. nur indirekt insoweit Stellung, als es die Spendenlösung als die für die Landesholding kostengünstigere bezeichnete, weil die Landesholding ansonsten einen wesentlich höheren Gewinn hätte an das Land ausschütten müssen, um ihm eine Zuwendung an die Musikschulakademie in Höhe von 1.023.000 € zu ermöglichen. Da aber kein unternehmerisches Interesse der Landesholding dafür erkennbar ist, dass sie sich überhaupt zu Gunsten der Musikschulakademie engagierte, ist die Hypothese einer ansonsten erforderlichen Gewinnausschüttung gewagt. Auch würde sich die Frage aufdrängen, weshalb der Weg der Spendengewährung nicht für viele andere, aus dem Landeshaushalt finanzierte oder nicht finanzierbare, aber erwünschte Vorhaben gewählt wurde.

Schließlich ist zu der Hypothese eines möglichen Beteiligungsengagements an der Betreiber-gesellschaft statt der Gewährung einer Spende zu bemerken, dass es auch der RH zwar grundsätzlich für besser hält, wenn statt einer verlustträchtigen Beteiligung an einem privatrechtlich organisierten Unternehmen mit nicht kalkulierbaren langfristigen Kosten einmalige offene Zuschüsse gewährt werden. Das ändert aber nichts an dem Umstand, dass ein unternehmerisches Interesse der Landesholding an einem solchen Engagement mindestens sehr fraglich wäre. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach den vom FM vorgelegten Unterlagen nicht ein Beteiligungsengagement der Landesholding, sondern des Landes als Alternative erwogen wurde.

Insoweit zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vom FM dargestellte Abwägung von Unternehmensgegenstand, Unternehmenswohl und Spendenzweck nicht überzeugt.

#### 4.3 Finanzierung landespolitisch erwünschter Vorhaben über Spenden landesbeteiligter Unternehmen statt aus dem Landeshaushalt

Stellungnahme des FM:

Das FM halte es grundsätzlich nicht für geboten, landespolitisch erwünschte Vorhaben über landesbeteiligte im Markt tätige Unternehmen mit erwerbswirtschaftlicher Aufgabe zu finanzieren. Die Landesholding sei aber weder im Markt tätig noch erwerbswirtschaftlich ausgerichtet.

Auffassung des RH:

Dem FM ist darin zuzustimmen, dass die Landesholding nicht mit landesbeteiligten im Markt tätigen Unternehmen mit erwerbswirtschaftlicher Aufgabe vergleichbar ist. Gerade aber weil sie sich nicht im Markt als Regulativ jeglichen Geschäftsgebarens betätigt, sondern wie geschildert als eine vornehmlich aus steuerlichen Gründen errichtete Konstruktion lediglich als Innengesellschaft des FM fungiert, sind Spenden – zumal für solche Zwecke, die ansonsten Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erfordern würden – bei ihr besonders problematisch.

#### 4.4 Weitere Spenden der Landesholding?

Stellungnahme des FM:

Die Spende an die Musikschulakademie sei die einzige Spende der Landesholding vor ihrer Umstrukturierung gewesen. Gleichwohl handle es sich weder um eine Besonderheit noch um ein ungewöhnliches Vorgehen, da Spenden von Kapitalgesellschaften nicht unüblich seien (was u. a. dadurch deutlich werde, dass der Gesetzgeber auch für solche Spenden den Steuer mindernden Abzug zugelassen habe).

Die Tatsache, dass die Landesholding keine weiteren Spenden geleistet habe, sei darin begründet, dass keine weiteren Spendenwünsche an sie herangetragen worden seien.

Auffassung des RH:

Der RH hat sich weder in der Vergangenheit noch anlässlich dieses Falls grundsätzlich gegen die Gewährung von Spenden durch landesbeteiligte Unternehmen ausgesprochen. Es ist aber zu fordern, dass vor der Entscheidung über die Gewährung einer Spende sachgerecht zwischen Unternehmensgegenstand und Unternehmenswohl einerseits und dem mit der Spende verfolgten Zweck andererseits abgewogen wird und das Ergebnis dieser Abwägung für die Gewährung einer Spende spricht (s. Pkt. 4.2). Im Fall der Landesholding war ferner zu beachten, dass sie nicht ein im Markt tätiges Unternehmen, sondern eine vornehmlich aus steuerlichen Gründen konstruierte Innengesellschaft war (s. Pkt. 4.3). Zudem bestand insoweit eine besondere Situation, als das FM als gesetzlich für die Verwaltung der Gesellschaftsanteile an der Landesholding zuständige Stelle zugleich de facto deren Geschäfte führte und besorgte und es schließlich auch noch über die Finanzierung des politisch in Aussicht gestellten Vorhabens zu befinden hatte. Die Spende an die Musikschulakademie ist daher nach Auffassung des RH im Unterschied zur Auffassung des FM sehr wohl eine Besonderheit und ein ungewöhnlicher Vorgang.

Bezüglich des „Herantragens“ von Spendenwünschen an die Landesholding ist festzuhalten, dass es den Initiatoren des Projekts ausschließlich darum ging, dass das Land in Erfüllung einer politischen Zusage finanzielle Mittel gewähren sollte. Die Spendenlösung hat das FM selber (mit Blick auf die Steuerersparnis bei der Landesholding) als mögliche Variante in die Erwägungen einbezogen und mit seiner geschilderten Mehrfachfunktion auch so umgesetzt. Es erscheint nicht sehr wahrscheinlich, dass andere Interessengruppen, deren Wünsche aus dem Haushalt nicht befriedigt werden konnten, eine Finanzierung über eine Spende der Landesholding abgelehnt hätten.

## 5 Zusammenfassende Bewertung; Folgerungen und Konsequenzen

Die Gesamtschau des Vorgangs zeigt, dass die Zuwendung an die Musikschulakademie nicht als gewöhnliche Spende eines Landesunternehmens und damit als üblicher Geschäftsvorfall zu werten ist. Das Land hätte – da es das politisch in Aussicht gestellte Projekt erkennbar realisieren wollte – dafür Sorge tragen müssen, dass die Zuwendung an die Musikschulakademie aus dem Landeshaushalt finanziert wird. Wenn dort keine entsprechenden Mittel vorhanden waren, so hätte darauf hingewirkt werden sollen, dass der Landtag in einem Nachtragshaushalt oder in einem folgenden StHpl. möglichst Mittel für diesen Zweck genehmigt; andernfalls hätte von einer Förderung abgesehen werden müssen. Zu kritisieren ist, dass das FM die Kompetenz des Haushaltsgesetzgebers unterließ, indem es Gelder der Steuerkonstruktion Landesholding für einen landespolitisch sicherlich konsensfähigen, aber gleichwohl der Prioritätensetzung des Landesgesetzgebers unterliegenden Zweck einsetzte. Die schon bei Gründung der Landesholding geäußerten Bedenken des RH, dass damit Teile des Landesvermögens dem unmittelbaren Verfügungsrecht des Landtags und der parlamentarischen Kontrolle entzogen würden, haben sich bei der Spende an die Musikschulakademie bestätigt.

Seit der Umwandlung der Landesholding in die Landesstiftung zum 01.01.2000 ist sie so strukturiert, dass ihr Spenden in der dargestellten Form verwehrt sind. Dagegen besteht bei der steuerpflichtige Beteiligungsgesellschaft des Landes (die von der Funktion her der Landesholding entspricht) weiterhin die Möglichkeit, dass sich das FM ihrer als Finanzierungsinstrument bedient. Dem sollte durch einen entsprechenden Gesellschafterbeschluss – ggf. verankert durch eine dahin gehende Ergänzung des Gesellschaftsvertrags – entgegengewirkt werden.

## 6 Einwendungen des Ministeriums

Das FM hat gegen den Beitrag Einwendungen erhoben, die sich im Wesentlichen auf die Wiederholung seiner bereits im Prüfungsschriftwechsel geäußerten Auffassung (s. Pkt. 4) beschränken. Ergänzend führt es aus, dass die Spende der Landesholding keine Umgehung des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber gewesen sei. Auch hätte sich das FM vom RH eine intensivere Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gewünscht.

## 7 Schlussbemerkung

Der RH bleibt bei seiner zusammenfassenden Bewertung (s. Pkt. 5). Er sieht im Handeln des FM ein Unterlaufen der gesetzgeberischen Kompetenz des Landtags. Die vom FM gewählte Spendenlösung ist deshalb trotz des Hinweises auf Wirtschaftlichkeitsaspekte kritisch zu bewerten. Wären die vom FM angeführten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen tatsächlich durchgreifend, wäre dieser Finanzierungsweg – ohne Beteiligung des Parlaments – bei vielen anderen Vorhaben des Landes folgerichtig gewesen. Der RH hält es für unwahrscheinlich, dass der Landtag dies akzeptiert hätte oder – bei der neuen Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH – akzeptieren würde.