

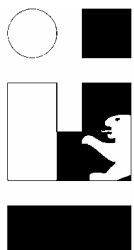
Auszug aus

Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

Beitrag Nr. 12

Betätigungsprüfung bei einem Unternehmen des Bibliothekswesens



Rechnungshof Baden-Württemberg

Ein landesbeteiligtes Unternehmen, das Leistungen für öffentliche Bibliotheken erbringt, geriet durch verlustbringende Aktivitäten, verbunden mit einer mangelhaften Steuerung und Kontrolle des Unternehmens, in eine schwere wirtschaftliche Krise. Ein wichtiges Landesinteresse an einer Beteiligung an dem Unternehmen ist nicht erkennbar. Das Land sollte seine Geschäftsanteile baldmöglichst veräußern.

1 Allgemeines

Das Land ist mit einer Beteiligungsquote von 9,4 % der Geschäftsanteile größter Gesellschafter des früher als „Einkaufszentrale für Öffentliche Bibliotheken GmbH“ und jetzt als „ekz.Bibliotheksservice GmbH“ (ekz) firmierenden Unternehmens mit Sitz in Reutlingen. Die weiteren Geschäftsanteile werden insbesondere von Gebietskörperschaften gehalten, darunter die meisten Bundesländer sowie zahlreiche Kommunen. Derzeit sind Änderungen in der Zusammensetzung des Gesellschafterkreises zu beobachten, insbesondere durch die Übernahme von Geschäftsanteilen durch den Geschäftsführer.

Der RH hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter der ekz geprüft und sich zu diesem Zwecke bei dem Unternehmen örtlich unterrichtet.

2 Entwicklung und Aktivitäten des Unternehmens

Die ekz wurde im Jahr 1947 gegründet, um ein kriegsbedingtes Ausweichlager des Leipziger „Einkaufshauses für Büchereien“ in Reutlingen zu übernehmen. Ursprünglich war der Unternehmensgegenstand auf die Versorgung öffentlicher Büchereien mit Büchern und Büchereibedarf sowie auf die Belieferung des Sortimentbuchhandels beschränkt. Nach wiederholter Ausweitung umfasst er nunmehr auch die Entwicklung und den Vertrieb bibliotheksspezifischer Produkte (Bücher, Medien, Ausstattungen u. a. m.) sowie Dienstleistungen für öffentliche Bibliotheken und für andere Einrichtungen im In- und Ausland; auch die Belieferung Dritter ist zulässig. Dementsprechend stellt sich die ekz heute als ein Allround-Anbieter dar, der öffentliche Bibliotheken im In- und Ausland nicht nur mit ausleihfertigen Büchern und anderen Medien, sondern mit der gesamten Bandbreite der Büchereitechnik versorgt und sogar die komplette Möbelausstattung plant und liefert.

3 Wirtschaftliche Krise des Unternehmens

3.1 Eigenkapitalverzehr durch Verluste

Aus den Schaubildern 1 und 2 ist ersichtlich, dass die ekz über viele Jahre Verluste erwirtschaftete, die wesentliche Teile des Eigenkapitals aufzehrten.

Schaubild 1

Jahresergebnisse in den Jahren 1994 bis 2004 (in Tausend €)

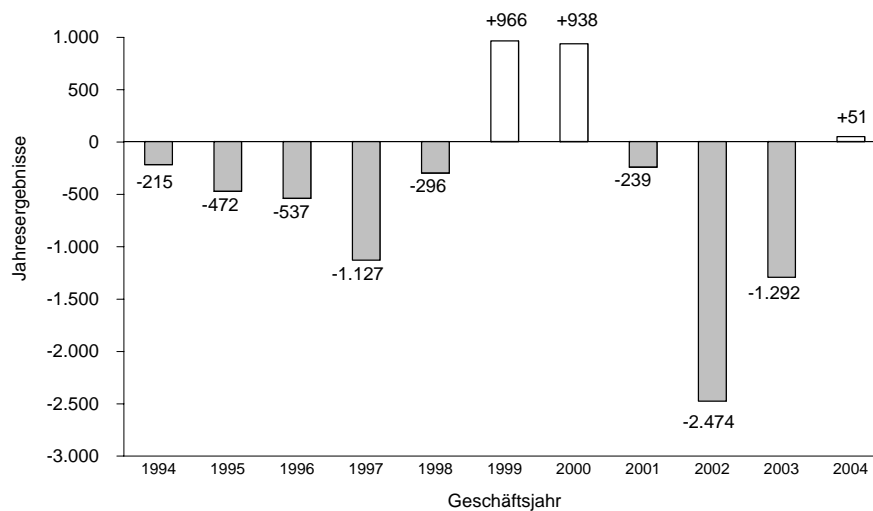
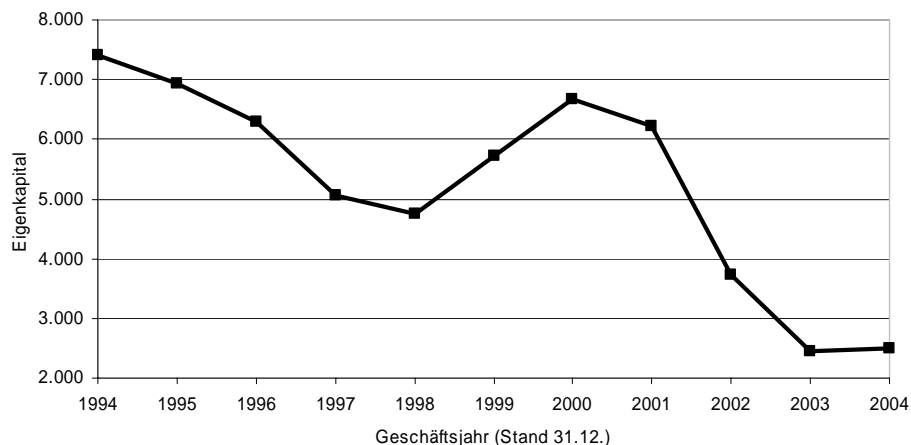


Schaubild 2

Entwicklung des Eigenkapitals in den Jahren 1994 bis 2004 (in Tausend €)



War das Eigenkapital durch die Jahresfehlbeträge in den Jahren 1994 bis 1998 ohnehin schon allmählich dezimiert worden, so führte der höchste Jahresfehlbetrag der Firmengeschichte im Jahre 2002 von 2,5 Mio. € das Unternehmen vollends in eine schwere wirtschaftliche Krise, die sich durch einen weiteren Jahresfehlbetrag im Jahr 2003 von 1,3 Mio. € noch verschlimmerte.

3.2 Ursachen der Krise

3.2.1 Allgemeines

Wie bei fast jeder wirtschaftlichen Krise von Unternehmen sind die Gründe hierfür auch bei der ekz vielschichtig. Der RH befasst sich im Folgenden mit den Problembereichen, die besonderes Gewicht haben, sich über viele Jahre hinzogen und auch heute noch im Unternehmen nachwirken.

3.2.2 Personal

Die Haustarife der ekz orientieren sich aus historischen Gründen (die ekz betrieb vor vielen Jahren eine Druckerei) an den Tarifverträgen für die Druckindustrie. Dies ist angesichts der seit Jahren völlig anderen Aktivitäten des Unternehmens nicht mehr zeitgemäß. Bei einer Orientierung an einem anderen, auch für Konkurrenzunternehmen der ekz einschlägigen Tarifwerk könnte das Unternehmen seine Personalkosten auf Dauer beträchtlich reduzieren.

3.2.3 Defizitäre Geschäftsbereiche

Während zuvor die öffentlichen Bibliotheken für ihren Büchereinkauf den Markt selbst sondieren mussten, haben sie seit 1976 die Möglichkeit, die von der ekz als Einkaufshilfe herausgegebenen sog. Informationsdienste entgeltlich zu abonnieren. Diese Informationsdienste, die insbesondere Rezensionen über neu herausgegebene Bücher umfassen, sind das Ergebnis einer bundesweiten, diffizil gestalteten Kooperation des sog. Lektoratsdienstes der ekz mit einem Verband von Bibliotheksbediensteten und einem Verband von Bibliotheken. Die ekz koordiniert, verwaltet und finanziert weitgehend das gesamte Kooperations-system; ihr Entgelt für die Informationsdienste deckt nur einen Bruchteil der Kosten ab.

Die Lektoratsdienste sind in hohem Maße defizitär. Die negativen Ergebnisbeiträge wurden hingenommen; kaufmännische Überlegungen hatten insoweit einen zu geringen Stellenwert. Die bibliothekarischen Dienste der ekz wurden als Produkt des gesamten deutschen Bibliothekswesens angesehen, doch wurden die Verluste aus diesem Produkt allein von der ekz getragen.

3.2.4 Baumaßnahmen

Kritisch zu sehen sind auch die Bauaktivitäten der ekz:

1994 erstellte die ekz für mehrere Millionen Euro ein Bürogebäude mit fast 1.000 m² Fläche, die als Vorratsfläche zur Eigennutzung durch die ekz vorgesehen war und in der Zwischenzeit vermietet wurde, sowie ein Lagergebäude mit mehr als 4.000 m² Lagerflächen, die für den Möbelhandel der ekz genutzt wurden. Seit der Verlagerung des Möbelvertriebs Ende des Jahres 2002 standen die Lagerflächen längere Zeit vollständig, später zur Hälfte leer. Verkaufsbemühungen waren fruchtlos, obwohl das Anwesen weit unter den eigenen Gestehungskosten offeriert wurde.

Trotz dieser Reserve an Büroflächen schuf die ekz im Jahr 2002 durch Aufstockung ihres Stammhauses neue Räume von ebenfalls fast 1.000 m². Ohne dass der Aufsichtsrat hierüber beschlossen hatte, ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung und ohne Prüfung von Alternativen, die mit dem 1994 erstellten Bürogebäude konkret zur Verfügung standen, wurden auch hier hohe Beträge investiert. Da sich im Zuge eines Personalabbaus der Flächenbedarf des Unternehmens reduzierte, wurde das gesamte Stockwerk bereits im Frühjahr 2004 wieder vollständig geräumt und steht seither leer.

Ergebnis der Bauaktivitäten der ekz ist jedenfalls, dass das Unternehmen mehrere Millionen Euro in nicht betriebsnotwendiges Vermögen investierte, das zudem keine adäquaten Erträge abwirft.

3.3 Verantwortlichkeiten

Bezüglich der Frage der Verantwortlichkeiten ist vorweg darauf hinzuweisen, dass sich der RH bei der Betätigungsprüfung nach § 92 LHO ausschließlich mit dem Engagement des Landes Baden-Württemberg als Gesellschafter des Unternehmens befasst hat. Es war nicht Aufgabe des RH, sich mit der Betätigung der weiteren Gesellschafter auseinander zu setzen. Ausgangspunkt der Betätigungsprüfung war somit die Frage, ob das nach § 65 Abs. 2 LHO für die Landesbeteiligung zuständige FM seine Verantwortung für die Interessen des Landes direkt (in der Gesellschafterversammlung) und indirekt (über den Landesvertreter im Aufsichtsrat) genügend wahrgenommen hat. Deswegen hat der RH im Folgenden zwar die gesellschaftsrechtlich befugten Organe (Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat) benannt, doch bezieht sich seine Kritik ausschließlich auf das Wirken der Beteiligungsverwaltung in diesen Gesellschaftsorganen. Auch bezieht sich diese Kritik nicht auf einzelne Personen, etwa die Landesvertreter im Aufsichtsrat oder in der Gesellschafterversammlung, zumal diese in den geprüften Jahren wechselten.

Die jahrelangen Verluste, der Verzehr von Eigenkapital und schließlich die existenzbedrohende finanzielle Krise der ekz gründen wesentlich in Entscheidungen des damaligen Alleingeschäftsführers. Diese Entscheidungen sind mit dem kaufmännischen Grundsatz des vernünftigen und sparsamen Wirtschaftens nicht in Einklang zu bringen. Möglich war dies, weil der Aufsichtsrat die Geschäftsführung allenfalls lückenhaft überwacht hat. Begünstigt wurde dies durch eine wenig aktive Rolle der Gesellschafterversammlung.

Da im Verlauf der Unternehmenskrise die Mängel der Geschäftsführung transparent und in diesem Zusammenhang die Geschäftsführung der ekz ausgetauscht wurde, befasst sich der RH im Folgenden nur mit den Verantwortlichkeiten der weiteren Gesellschaftsorgane.

Ein ganz wesentliches Mittel für die präventive Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat ist die Festlegung von Zustimmungsvorbehalten, die von der Geschäftsführung bei ihrer Tätigkeit zu beachten sind. Bei der ekz waren im Gesellschaftsvertrag in nicht genügendem Umfang Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats festgelegt worden; auch die vom Aufsichtsrat beschlossene Geschäftsordnung für die Geschäftsführung enthielt kaum weitere Zustimmungsvorbehalte. So fehlten Zustimmungsvorbehalte für die Feststellung eines jährlich im Voraus aufzustellenden aussagefähigen Wirtschaftsplans und für die Anschaffung von Gegenständen des Anlagevermögens mit einem Anschaffungswert ab einem bestimmten Betrag. Dies führte dazu, dass der Geschäftsführer ohne einen entsprechenden Beschluss des Aufsichtsrats, sondern nach eigenem Gutdünken wirtschaften und investieren konnte. Wie die zahlreichen Handlungen des damaligen Geschäftsführers und der damit zusammenhängende finanzielle Niedergang des Unternehmens deutlich zeigen, waren die festgelegten Zustimmungsvorbehalte nicht geeignet, eine wirksame Steuerung und Kontrolle zu sichern.

Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung wurden ihrer Aufgabe schon insoweit nicht gerecht, als sie sich mit den wenigen Zustimmungsvorbehalten im Gesellschaftsvertrag und in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung aus dem Jahr 1974 begnügten. Dabei ist deutlich darauf hinzuweisen, dass es sich nicht um einen einmaligen Mangel im Jahr 1974 handelt, sondern um einen Mangel, der bis zum Erlass einer neuen Geschäftsordnung im Jahr 2005 fortwirkte. Die Zustimmungsvorbehalte hätten jederzeit erweitert werden können. Die Geschäftsentwicklung hätte einen aktiven Aufsichtsrat veranlassen müssen, geplante, nicht zustimmungspflichtige Vorhaben von beträchtlicher Bedeutung per Einzelbeschluss seiner Zustimmung zu unterwerfen.

Auch im Übrigen ist Kritik gegenüber dem Aufsichtsrat angezeigt. So hat er z. B. Feststellungen in den Berichten des Abschlussprüfers nicht aufgegriffen. Trotz der anhaltend hoch defizitären Situation im Lektoratsdienst wurde dieses Thema nur im Abstand von mehreren Jahren erörtert; auch wurden die jahrelangen Verluste des Unternehmens nicht tiefer gehend hinterfragt. Die Protokolle geben keinen Hinweis darauf, dass er diesbezügliche Konsequenzen eingefordert hätte.

Aufgrund eines Beschlusses der Gesellschafterversammlung wird der Aufsichtsrat nach einem bestimmten Länder-/Kommunen-Proporz besetzt. Dies und die Dominanz von Fachleuten des deutschen Bibliothekswesens in diesem Gesellschaftsorgan drängen den Eindruck auf, dass eher der Proporz als die wirtschaftliche Kompetenz den Ausschlag für die Besetzung der Aufsichtsratsmandate gegeben hat. Zu vermuten ist, dass der Aufsichtsrat die ekz vor allen Dingen als eine Institution des deutschen Bibliothekswesens sah und nicht als ein Unternehmen, das marktwirtschaftlich zu agieren und deswegen seine Wirtschaftsführung in den Fokus zu nehmen hat. Der RH erinnert in diesem Zusammenhang an seine wiederholte Forderung, dass maßgebliches Kriterium für eine Mandatsbesetzung die erwartete Fähigkeit sein muss, zu einer sinnvollen Steuerung und Kontrolle des (Wirtschafts-) Unternehmens beizutragen zu können.

3.4 Sanierung des Unternehmens

In jüngerer Zeit sind deutliche Anstrengungen zu einer aktiven Umsteuerung des Unternehmens festzustellen. Die Geschäftsführung wurde ausgetauscht. Die Sanierungsmaßnahmen sind noch nicht vollständig umgesetzt, doch lassen der gegenüber dem Vorjahr nur noch halb so hohe Verlust im Jahr 2003, der geringe Gewinn 2004 sowie bestimmte Zahlen des Jahres 2005 erwarten, dass die Sanierungsmaßnahmen greifen.

4 Wichtiges Landesinteresse an dem Unternehmen

§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO setzt für die Beteiligung des Landes an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts ein wichtiges Interesse des Landes voraus. Mit ihren Geschäftsaktivitäten betätigt sich die ekz jedoch auf einem Markt, der vom privaten Unternehmertum genügend besetzt ist. Sie steht im Wettbewerb mit dem Buchhandel, Buchbindereien, Titel- und Besprechungsdiensten und selbst mit bestimmten Einrichtungshäusern und Innenarchitekten. Ihr Aktionsradius geht über das Bundesgebiet hinaus. Zudem bedient das Unternehmen im Wesentlichen kommunale Bibliotheken; die Umsätze mit dem Land (z. B. Universitätsbibliotheken) sind verschwindend gering. Ein wichtiges Interesse des Landes an dem Unternehmen ist nicht erkennbar. Dies wurde - zumindest eine Zeit lang - offensichtlich auch vom FM so gesehen, hat es doch in der Vergangenheit wiederholt erklärt, es bestehe keine realistische Möglichkeit, sich von dieser Beteiligung zu lösen. Inzwischen besteht diese Möglichkeit.

5 Perspektiven für den Verkauf der Landesbeteiligung

Die derzeitige Entwicklung im Kreis der Gesellschafter zeigt, dass die Möglichkeit, sich von einer Beteiligung an der ekz zu lösen, jetzt durchaus realistisch ist. Das Land sollte daher versuchen, seine Geschäftsanteile an der ekz zügig zu veräußern. Dabei setzt der RH voraus, dass die Beteiligung zu ihrem vollen Wert abgegeben wird (§ 63 Abs. 4 LHO) und das Land bei der Ermittlung des Verkaufspreises die zukünftigen Einspar- und Ertragspotenziale des Unternehmens angemessen berücksichtigt.

Da ein Teil der Geschäftsanteile vom Geschäftsführer übernommen wurde, weist der RH noch auf Folgendes hin: Der bereits eingeschlagene Weg, die Geschäftsleitung im Wege des Management-Buy-outs in das Unternehmen einzubinden und so die Grundlage für eine noch stärkere Identifizierung der Geschäftsleitung mit dem Unternehmen zu schaffen, sollte im Bereich der Unternehmen mit Landesbeteiligung als eine sinnvolle Möglichkeit zur Steigerung des Unternehmenswerts gesehen werden. Diese kann dem Land letztlich auch im Fall einer Veräußerung der Unternehmensbeteiligung zugute kommen.

6 Stellungnahme des Ministeriums und Schlussbemerkungen

6.1 Grundsätzliches zum Prüfungsverfahren

Das FM bestreitet die Zulässigkeit des Prüfungsverfahrens. Nach dem Gesellschaftsvertrag dürfe der RH zwar die ekz selber (d. h. ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung) prüfen, doch habe er nicht das Recht, sich zum Zwecke der Betätigungsprüfung bei dem Unternehmen örtlich zu unterrichten. Die bei der örtlichen Unterrichtung gewonnenen Erkenntnisse seien unrechtmäßig zustande gekommen und dürften deswegen nicht verwertet werden.

Der RH interpretiert sein im Gesellschaftsvertrag verankertes Recht bei dem Unternehmen anders und sieht die durchgeführte örtliche Unterrichtung als rechtmäßig an. Es ist bemerkenswert, dass das vor Beginn der Erhebungen benachrichtigte FM erst im Nachhinein rechtliche Bedenken gegen die örtliche Unterrichtung geäußert hat. Im Übrigen hätte der RH die Erkenntnisse auch ohne örtliche Unterrichtung gewinnen können, allerdings in einem umständlichen, für alle Beteiligten (FM, ekz und RH) mit unverhältnismäßig hohem Arbeitsaufwand verbundenen Verfahren. Für die bei der örtlichen Unterrichtung gewonnenen Erkenntnisse besteht kein Verwertungsverbot.

6.2 Verantwortlichkeiten

Das FM hält die Darstellung der Verantwortlichkeit des FM für sehr fragwürdig, weil das Land nur einer von 73 Gesellschaftern sei und nur eines der 13 Mitglieder des Aufsichtsrats stelle. Außerdem vermittele der RH den Eindruck, die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Beteiligungsverwaltung des FM hätten auf der ganzen Linie versagt. Dabei hätten Aufsichtsrat und Beteiligungsverwaltung eine in hohem Maße aktive Rolle wahrgenommen, namentlich bei der seit 2003 laufenden Sanierung des Unternehmens.

Der RH verkennt nicht, dass die Beteiligungsverwaltung - über den Landesvertreter im Aufsichtsrat - in Zusammenhang mit der Sanierung der ekz ihre Rolle engagiert wahrgenommen hat. Gleichwohl ist festzuhalten, dass das Maß des Einwirkens auf das Unternehmen über Jahre hinweg zu gering war. Dabei ist ohne Belang, dass das Land nur einer von vielen Gesellschaftern war und nur eines der Aufsichtsratsmitglieder stellte. Maßstab für eine ordnungsgemäße Verwaltung der Landesbeteiligung ist, ob das FM auf die Durchsetzung der Interessen des Landes hingewirkt hat und nicht, ob sich das Anliegen in den Geschäftsorganen dann auch durchsetzen ließ.

6.3 Sonstiges, insbesondere das wichtige Landesinteresse

Das FM beurteilt die Darstellungen des RH als vergangenheitsbezogene Betrachtungen. Nur insoweit bestehe ein Dissens, nicht aber hinsichtlich der Zukunft der ekz. Die Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats seien inzwischen wesentlich erweitert worden, defizitäre Geschäftsbereiche würden optimiert, auf die Vermietung leerstehender Räume werde hingewirkt. Das FM sei bereit, die Beteiligung an der ekz in drei bis fünf Jahren aufzugeben; eine frühere Veräußerung sei wegen der noch laufenden Restrukturierungsphase nicht angebracht.

Der RH stellt die Entwicklung vergangener Jahre dar, weil nur so die Beteiligung des Landes an dem Unternehmen insgesamt zutreffend gewertet werden kann. Die grundsätzliche Bereitschaft des FM, sich von der Beteiligung zu lösen, ist positiv zu bewerten. Der Verkauf der Geschäftsanteile sollte allerdings nicht erst mittelfristig, sondern zügig in Angriff genommen werden.