

Ein landesbeteiligtes Unternehmen hat sich in der Finanzierung und der Funktion von den für seine Gründung maßgebenden Intentionen des Landes entfernt. Es sollte sich künftig am Markt bewähren und nicht weiterhin verlängerter Arm eines Ministeriums sein. Der geförderte Wirtschaftszweig sollte sich stärker im Unternehmen engagieren.

1 Allgemeines

Der RH hat sich - unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze - mit der Betätigung des Landes als Gesellschafter eines Dienstleistungsunternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts befasst und auch örtliche Erhebungen bei dem Unternehmen durchgeführt.

2 Das Unternehmen

2.1 Anteilseigner

Mehrheitsgesellschafter des Unternehmens ist das Land; die übrigen Geschäftsanteile werden von mehreren Vereinigungen eines bestimmten Wirtschaftszweiges gehalten.

2.2 Gründung und Gegenstand des Unternehmens

Bis zur Gründung des Unternehmens im Jahr 1993 wurden die Tätigkeiten, die nunmehr dem Unternehmen als Aufgabe vorgegeben wurden, überwiegend vom MLR wahrgenommen. Dabei übte das Ministerium vorwiegend eine zentrale Steuerungs- und Koordinierungsfunktion aus; zur Umsetzung der Maßnahmen erteilte es Aufträge an privatwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen.

Das Unternehmen wurde auf der Basis einer vor rd. 10 Jahren getroffenen politischen Vereinbarung gegründet. Nach dieser Vereinbarung sollte das Land eine Dienstleistungsgesellschaft schaffen, an der - auch finanziell angemessen - sowohl baden-württembergische Produzenten des Wirtschaftszweiges als auch Vermarkter beteiligt werden sollten. Ziel der Gesellschaftsgründung war eine umfassende Marktsicherung und Markterschließung zugunsten der Produzenten im Lande sowie ihnen nachgelagerter Bereiche. Dabei sollten die Bemühungen um eine breitere Verwendung eines im Eigentum des Landes stehenden Markenzeichens einen wesentlichen Schwerpunkt der Tätigkeit bilden. Ausgehend von dieser Zielsetzung wurden im Gesellschaftsvertrag näher spezifizierte Aufgaben als Gegenstand des Unternehmens festgelegt.

Als unverzichtbare Grundlage für das Unternehmen sah das Land eine abgesicherte Mitträgerschaft - sowohl in der Aufgabenerfüllung als auch in der Finanzierung - durch die Wirtschaft an. Erst mit dieser vertraglich gesicherten Beteiligung der Verbände und Organisationen des entsprechenden Wirtschaftszweiges hielt das Land die Vorzüge einer solchen Gesellschaft für voll erschließbar.

3 Finanzierung des Unternehmens

Nach den Intentionen des Landes bei der Gründung des Unternehmens sollten sich dessen Erlöse wie folgt zusammensetzen:

- Erhebung von Entgelten für Dienstleistungen und Aufträge des entsprechenden Wirtschaftszweiges für von der Gesellschaft durchzuführende Marketing- und Absatzförderungsmaßnahmen, die dem Gesellschaftszweck dienen, sowie
- Abgeltungen für Leistungen, die die Gesellschaft für das MLR erbringt.

Seit Gründung der Gesellschaft stammen die Erlöse jedoch im Wesentlichen aus dem Vollzug von Aufträgen, die das Land entweder direkt erteilt oder durch Landesmittel initiiert hat. Letzteres geschah in der Weise, dass das MLR Zuwendungen an einschlägige Empfänger unter dem Vorbehalt bewilligte, dass die Projekte über die Gesellschaft abzuwickeln und Dritte in einem bestimmten Verhältnis an den Gesamtkosten zu beteiligen seien. Weder die übrigen Gesellschafter noch Dritte haben von sich aus dem Unternehmen nennenswerte Aufträge erteilt. Das bei Gründung der Gesellschaft vom Land ursprünglich anvisierte Ziel - mittels des Unternehmens die baden-württembergischen Produzenten in der Absatzsicherung unter Einbeziehung der zwischengeschalteten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu unterstützen - wird von den übrigen Gesellschaftern und den anderen Institutionen des Wirtschaftszweiges offensichtlich nicht verfolgt. Aus deren Verhalten muss geschlossen werden, dass sie es als eine Angelegenheit des Landes ansehen, den einschlägigen Dienstleistungsbereich auszubauen und dem Unternehmen Aufträge zu erteilen.

Der RH schlägt vor, die Unterstützungsleistungen des MLR (Zuwendungen und Aufträge von mehreren Millionen € im Jahr) deutlich und stetig zu reduzieren und die weiteren Gesellschafter sowie andere Institutionen des entsprechenden Wirtschaftszweigs zu einem stärkeren Engagement in dem Unternehmen zu bewegen. Die Ministerien und das Unternehmen müssen darauf hinwirken, dass das Unternehmen entsprechend den Intentionen bei Gründung der Gesellschaft auch und vor allem von den Produzenten und Vermarktern bzw. deren Verbänden Aufträge erhält. Besteht bei diesen künftig keine Bereitschaft hierzu, so stellt sich die Frage, ob das Ziel der Unternehmensgründung überhaupt erreicht werden kann.

4 Landesinteresse an dem Unternehmen

Nicht nur von der Finanzierung, sondern auch von der Funktion her hat sich das Unternehmen von den für seine Gründung maßgebenden Intentionen entfernt:

Mit der Errichtung des Unternehmens sollte der einschlägige Wirtschaftszweig in die zuvor vom MLR gesteuerten Maßnahmen einbezogen werden. In der politischen Vereinbarung zur Gründung des Unternehmens war die Erwartung einer finanziell angemessenen Beteiligung der baden-württembergischen Produzenten und Vermarkter ausdrücklich verankert worden.

Der RH hatte schon vor Abschluss des Gesellschaftsvertrags das beteiligungsverwaltende FM darauf hingewiesen, dass das Unternehmen primär im Interesse der heimischen Produzenten tätig werden sollte und deswegen von deren Interessenvertretungen ein deutlich höheres finanzielles Engagement bei der Gesellschaft einzufordern sei. Obwohl hiernach eine Minderheitsbeteiligung des Landes ausgereicht hätte, zeichnete das FM die Mehrheit der Geschäftsanteile. Es begründete dies damit, dass nur über eine Mehrheitsbeteiligung das wichtige

Landesinteresse durchgesetzt werden könne und dass die anderen Gesellschafter durch Aufträge für entsprechende Einnahmen der neuen Gesellschaft sorgen sollten.

Die Feststellungen des RH sprechen in ihrer Gesamtheit dafür, dass die damaligen Ziele nicht oder nur eingeschränkt erreicht wurden und das Unternehmen als verlängerter Arm, gleichsam als „Außenstelle“ des Ministeriums fungiert: So war der beim MLR für das Unternehmen zuständige Referent nahezu an allen für das Unternehmen bedeutsamen Entscheidungen beteiligt und bei allen wichtigen Besprechungen anwesend, z. B. selbst bei der Vorstellung von Stellenbewerbern und Personal-Einstellungsverhandlungen. Als Auftrag- und als Zuwendungsgeber bestimmt das MLR weitgehend über das Wohl und Wehe des Unternehmens. Dessen Geschäftstätigkeit ist im Wesentlichen auf den Vollzug der vom Ministerium bestimmten Aufgaben gerichtet; Möglichkeiten zur unternehmerischen Entfaltung und zu eigenverantwortlichen Entscheidungen werden nicht genutzt. Die anderen Gesellschafter und die Nutznießer der Aktivitäten des Unternehmens haben nur eine Mitläuferrolle. In vielerlei Hinsicht stellt sich das Unternehmen als nachgeordnete Einheit des MLR dar.

Der RH empfiehlt deshalb, das Unternehmen auf eine neue Basis zu stellen. Einhergehend mit der unter Pkt. 3 empfohlenen deutlichen und stetigen Reduzierung der Zuwendungen und Aufträge des Landes sollte das Land darauf hinwirken, dass die übrigen Gesellschafter in größerem Umfang gesellschaftsrechtlich in das Unternehmen eingebunden werden und die Beteiligungsquote des Landes wesentlich reduziert wird. Sofern hierzu keine Bereitschaft besteht, dürfte davon auszugehen sein, dass die Gesellschafter kein ausreichendes Interesse an einem Fortbestand des Unternehmens haben. In diesem Fall sollte die Gesellschaft aufgelöst werden.

5 Ausgabeverhalten des Unternehmens

Wie dargestellt, hat sich das Unternehmen von den ursprünglichen Zielsetzungen entfernt und wurde gleichsam nachgeordnete Einheit des MLR. Der RH hat schon in früheren Fällen festgestellt, dass solche verwaltungsnahe Unternehmen, die nicht wirklich am Marktgeschehen teilnehmen, zu einem kritisch zu bewertenden Ausgabeverhalten tendieren. Das war auch bei diesem Unternehmen der Fall, wie folgende Beispiele verdeutlichen.

5.1 Vergabe von Aufträgen

Der Vorgabe des MLR, wonach das Unternehmen bei der Vergabe von Aufträgen bestimmte ausschreibungsrechtliche Bestimmungen zu beachten hat, ist das Unternehmen oft nicht nachgekommen. So hat es z. B. innerhalb weniger Geschäftsjahre mehrere Millionen € (darunter ein Einzelauftrag von 1,6 Mio. €) ohne jegliches Ausschreibungsverfahren vergeben; Vergleichsangebote wurden nicht immer eingeholt. Problematisch ist auch, dass es selbst bei größeren Auftragsvolumen an einem schriftlichen Vertrag mangelte und der Auftrag nicht schriftlich erteilt wurde. Ein Geschäft im Umfang von mehr als 1 Mio. € wurde lediglich auf der Grundlage einer Aktennotiz abgewickelt.

5.2 Personal- und anderer Aufwand

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass das mehrheitlich dem Land gehörende Unternehmen ausschließlich für das Land tätig war, sind einzelne Aufwandsposten problematisch. So hat das Unternehmen in den Arbeitsverträgen mit seinen Mitarbeitern grundsätzlich vereinbart, dass sich das Angestelltenverhältnis nach den Bestimmungen des BAT richtet. Im Geschäftsjahr 2002 wurden mit unterschiedlicher Begründung mehrere Tausend € Sondervergütungen gewährt, obwohl die Tarifbestimmungen derartige zusätzliche Vergütungen nicht vorsehen.

Auch bei Bewirtungen hat der RH ein kritisch zu bewertendes Ausgabeverhalten festgestellt. Wiederholt übernahm das Unternehmen großzügig die Kosten Dritter (Beispiel: An einer nicht vom Unternehmen durchgeführten Tagung nahmen ein Mitarbeiter des Unternehmens und 24 weitere Personen teil. Gleichwohl wurden die gesamten Bewirtungskosten von 775 € vom Unternehmen übernommen). Die unternehmerische Veranlassung war nicht immer erkennbar (z. B. bei einem Essen - Kosten 862 € - in einem Restaurant der gehobenen Kategorie, an dem Bedienstete des Unternehmens nicht teilnahmen).

6 Stellungnahme der Ministerien

6.1 Finanzierung und Landesinteresse

Das FM bestreitet, dass das Land alleiniger Auftraggeber des Unternehmens ist. Vielmehr erteilen Vereinigungen des einschlägigen Wirtschaftszweiges Aufträge von mehr als rd. 2 Mio. € jährlich, zudem beteilige sich die Wirtschaft selber mit mehr als 1,2 Mio. € jährlich an den vom Unternehmen durchgeführten Maßnahmen. Gleichwohl verfolge das Land mit der Gesellschaft stärker als bisher das Ziel, vonseiten der Institutionen und Unternehmen zusätzliche Aufträge zu akquirieren.

Es treffe auch nicht zu, dass das Unternehmen gleichsam als „Außenstelle“ des MLR fungiere. Unternehmensentscheidungen würden nach festgelegter Aufgabenverteilung durch Geschäftsführung und Aufsichtsrat getroffen. Dass sich das MLR bemühe, die Eigenverantwortlichkeit des Unternehmens zu gewährleisten, zeige schon die Tatsache, dass das Unternehmen keine institutionelle Förderung erhalte.

Ende des Jahres 2005 soll nach Absicht der Ministerien über die künftige Unternehmensstruktur der Gesellschaft entschieden werden.

6.2 Auftragsvergabe

Das Unternehmen habe eine Verbesserung der Vergabep Praxis zugesagt; das MLR als Auftraggeber des Unternehmens werde die Einhaltung des Vergaberechts sicherstellen.

6.3 Personal- und anderer Aufwand

Sonderzahlungen an Mitarbeiter würden nur in begründeten Fällen sowie im Einvernehmen mit dem Aufsichtsrat und dem Land als Mehrheitsgesellschafter gewährt. In Bezug auf Bewirtungen verhalte sich das Unternehmen bereits restriktiv.

7 Schlussbemerkungen

Die Geschäftstätigkeit des Unternehmens ist nach Auffassung des RH auf den Vollzug von Aufträgen des Landes ausgerichtet. Die Aufträge und Kostenbeteiligungen Dritter führen zwar zu Umsatzerlösen bei der Gesellschaft. Diese gründen im Regelfall aber nicht darin, dass die Gesellschaft bei den Institutionen oder den privaten Unternehmen entsprechende Aufträge akquiriert hätte. Der Geldfluss gründet vielmehr darin, dass das MLR Zuwendungen an die Institutionen an die Maßgabe koppelt, die Projekte über die Gesellschaft abzuwickeln und private Betriebe in einem bestimmten Verhältnis an den Gesamtkosten zu beteiligen. Die Zahlungen dieser Betriebe sind aus wirtschaftlicher Sicht ein Anhängsel der an die Institutionen gewährten Zuwendungsmittel. Das Unternehmen operiert nicht am Markt.

Die Feststellung, dass das Unternehmen als verlängerter Arm des MLR, gleichsam als dessen „Außenstelle“ fungiert, beruht nicht auf etwaigen Verletzungen formaler Kompetenzen bei Unternehmensentscheidungen, sondern auf den geschilderten tatsächlichen Gesamtumständen. Dass das Unternehmen keine institutionelle Förderung erhält, ist für die Beurteilung seiner Funktion nicht entscheidend.

Wegen der Gesamtumstände bleibt der RH auch bei seiner Empfehlung, das Unternehmen auf eine neue Basis zu stellen. Er sieht keinen triftigen Grund, damit bis Ende des Jahres 2005 zu warten. Die Zuwendungen und Aufträge des Landes sollten so früh wie möglich deutlich reduziert werden. Die Bereitschaft der weiteren Gesellschafter, ihre Beteiligungsquote an dem Unternehmen zu erhöhen, sollte vom Land als Chance gesehen und unverzüglich genutzt werden.