

Auszug aus

Denkschrift 2013

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 19

Unternehmensgründungen und Unter-
nehmensbeteiligungen der Hochschulen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Unternehmensgründungen und Unternehmensbeteiligungen der Hochschulen (Kapitel 1417 bis 1419, 1421, 1443 und 1446)

Die baden-württembergischen Hochschulen sind an mehr als 60 Unternehmen beteiligt. Die Prüfung zeigte Professionalitätsdefizite in den Beteiligungsverwaltungen der Hochschulen sowie rechtswidriges und unwirtschaftliches Verhalten auf. Der Rechnungshof empfiehlt daher den Hochschulen, sich mit der Beteiligung an Unternehmen zurückzuhalten. Das Wissenschaftsministerium muss darauf hinwirken, dass die festgestellten Defizite behoben werden.

1 Ausgangslage

Die staatlichen Hochschulen in Baden-Württemberg dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen gründen oder sich an Unternehmen beteiligen. Die Voraussetzungen dafür hat der Gesetzgeber in § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz geregelt:

„Die Hochschulen dürfen ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn

1. öffentliche Zwecke des Technologietransfers, der Verwertung von Forschungsergebnissen und der wissenschaftlichen Weiterbildung dies rechtfertigen,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Hochschule und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
3. die Hochschule einen angemessenen Einfluss in den Organen des Unternehmens erhält und
4. die Einlageverpflichtung und die Haftung der Hochschule auf einen bestimmten und ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt werden.“

Der Rechnungshof hat das Recht, die Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Unternehmen zu prüfen, wenn die Beteiligung der Hochschule mehr als 50 Prozent der Gesellschaftsanteile beträgt. Bei Minderheitsbeteiligungen setzt das Prüfungsrecht des Rechnungshofs voraus, dass ein solches Recht im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung der Gesellschaft vereinbart ist. Von dieser Möglichkeit haben die Hochschulen nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht, sodass der Rechnungshof bei Minderheitsbeteiligungen meist nur die Betätigung der Hochschule als Gesellschafter prüfen kann, aber keine Erhebungen bei der Gesellschaft und ihrer Geschäftsführung vornehmen darf. Tatsächlich verweigern die Vorstände und Geschäftsführer von Unternehmen, an denen nur Minderheitsbeteiligungen bestehen, in der Praxis immer wieder die vom Rechnungshof erbetenen Auskünfte.

Das Wissenschaftsministerium berichtet dem Landtag einmal jährlich über sämtliche Beteiligungen der Hochschulen.

Aus dem aktuellen Bericht des Ministeriums (Landtagsdrucksache 15/3308) ergibt sich, dass

- die Universitäten an insgesamt 46 Unternehmen,
- das Karlsruher Institut für Technologie (Großforschungsbereich) an 12 Unternehmen,
- die Pädagogischen Hochschulen an 2 Unternehmen,
- die Hochschulen für angewandte Wissenschaften an insgesamt 19 Unternehmen,
- die Duale Hochschule Baden-Württemberg an 2 Unternehmen und
- die Kunst- und Musikhochschulen an 2 Unternehmen

beteiligt sind.

Der Rechnungshof hat 2011 und 2012 exemplarisch Unternehmensbeteiligungen an vier Universitäten und an zwei Hochschulen für angewandte Wissenschaften geprüft. Außerdem liegen Prüfungserkenntnisse aus weiteren Hochschulprüfungen vor, bei denen wegen eines Bezugs zum Prüfungsthema einzelne Unternehmensbeteiligungen in den Fokus der Finanzkontrolle genommen wurden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Allgemeine Feststellungen

Bei den Prüfungen des Rechnungshofs wurde in vielen Fällen rechtswidriges oder unwirtschaftliches Verhalten der Unternehmen festgestellt. Die Beteiligungsverwaltung durch die Hochschulen wies an nahezu allen Standorten Professionalitätsdefizite auf. In Fällen, in denen die Vorstände oder Geschäftsführer der Unternehmen ihre unternehmerische Freiheit eigennützig oder zugunsten privater Dritter missbraucht haben, waren die Hochschulen regelmäßig nicht in der Lage, schnell und angemessen gegenzusteuern. Dasselbe gilt für Gesellschaften, bei denen aufgrund unternehmerischen Ungeschicks oder unzureichender Ausstattung jahrelang Verluste aufgelaufen waren.

Auf diese Weise sind finanzielle Defizite verursacht worden, die die Hochschulen aus Landesmitteln oder aus ihrem Körperschaftsvermögen decken mussten oder in Zukunft decken müssen.

Die Prüfungen haben die Hypothese bestätigt, dass die Hochschulen und ihre Mitarbeiter mit den klassischen öffentlich-rechtlichen Instrumenten und Handlungsformen sehr viel professioneller und effektiver umgehen können als mit den (neuen) privatrechtlichen Handlungsformen, die einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder einem in anderer Form geführten Unternehmen zu Gebote stehen. Eine ausgeprägte Kompetenz, die Handlungsmöglichkeiten des Gesellschaftsrechts angemessen und effektiv wahrzunehmen, haben wir bei den geprüften Hochschulen selten vorgefunden.

Aufgrund der Prüfungen des Rechnungshofs haben mehrere Hochschulen Konsequenzen gezogen und ihre Beteiligungsverwaltung weiterentwickelt und in einem Fall eine Gesellschaft aufgelöst.

2.2 Verstöße gegen geltendes Recht

An mehreren Hochschulen wurden, ohne dass die Voraussetzungen des § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz vorlagen, Unternehmen gegründet oder Beteiligungen erworben. So wurde an verschiedenen Standorten eine GmbH gegründet, um Merchandising-Artikel und andere Waren zu vertreiben, Veranstaltungen und Kongresse zu organisieren, Räume zu vermieten, einen Kindergarten zu betreiben oder reguläre Lehrveranstaltungen durchzuführen.

Das eigentliche Motiv, sich über die Restriktionen des Landeshochschulgesetzes hinwegzusetzen, bestand manchmal darin, auf diese Weise haushaltsrechtliche Regelungen (z. B. den verbindlichen Stellenplan), Regelungen über die Vergütung von Führungskräften und Mitarbeitern oder die Regelungen des Nebentätigkeitsrechts zu umgehen.

An einigen Standorten wurden zwingende Regeln des GmbH-Gesetzes teilweise aus Unkenntnis, teilweise bewusst und gewollt nicht eingehalten (fristgerechte Jahresabschlüsse, regelmäßige Gesellschafterversammlungen, Ausschluss von Interessenkollisionen).

An mehreren Standorten haben die Hochschulen „ihren“ Unternehmen unentgeltlich oder gegen Ermäßigung Ressourcen zur Verfügung gestellt, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

In einigen Fällen haben es die Hochschulen unterlassen, die geplante Gründung einer Gesellschaft beim Wissenschaftsministerium anzuzeigen und den Gesellschaftsvertrag vorzulegen.

2.3 Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten

Bei einer Hochschule für angewandte Wissenschaften wurde ein Gesellschaftsanteil bewusst auf einen Mitarbeiter der Verwaltung übertragen, um dadurch eine Minderheitsbeteiligung der Hochschule zu erreichen, die einerseits das Prüfungsrecht des Rechnungshofs und andererseits im Verhältnis zu den Kunden und Partnern des Unternehmens eine Grundrechtsbindung (Artikel 3 und 33 Grundgesetz) verhindern sollte.

An mehreren Standorten wurden Aufgaben an die Unternehmen übertragen und dort von Professoren oder Mitarbeitern der Hochschule als entgeltliche Nebentätigkeit erledigt, obwohl sie an der Hochschule selbst ohne zusätzliches Entgelt im Rahmen des Hauptamtes hätten erledigt werden können.

Manchmal diente die Übertragung einer Aufgabe auf die GmbH dem Zweck, über die für die Hochschule verbindliche Vergütungsregelung hinausgehen zu können (z. B. bei Dozenten honoraren in der Weiterbildung).

In einem Fall wurde die Gründung einer GmbH explizit damit gerechtfertigt, dass mit den eigentlich der Hochschule zustehenden Einnahmen der GmbH

über den verbindlichen Stellenplan hinaus weitere Personalkapazitäten bezahlt werden können.

In einigen Fällen haben Hochschulen einen eingetragenen Verein gegründet, um dadurch - ohne jeden Zugriff der Rechtsaufsicht und des Rechnungshofs - Gestaltungsmöglichkeiten zu gewinnen, die bei Erledigung der Aufgaben durch die Hochschule selbst oder eine von der Hochschule beherrschte GmbH nicht möglich gewesen wären. Auf diese Weise wurden Zusatzeinkommen für vermeintlich unterbezahlte Mitarbeiter generiert oder Einnahmen dem Zugriff der zuständigen Hochschulorgane oder des Haushaltsgesetzgebers entzogen.

2.4 Wirtschaftlichkeit der Unternehmen

Die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen, an denen sich die Hochschulen beteiligt haben, wurde insbesondere durch folgende Faktoren beeinträchtigt:

- Die Betätigung als privatrechtliches Unternehmen verursacht Folgekosten und Transferaufwand durch Bilanzierungspflichten, Jahresabschlüsse und die Beauftragung von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern, durch zusätzliche Steuerlasten in Form von Umsatzsteuer und Ertragsteuern, durch die Notwendigkeit der Abrechnung bei Transferleistungen und beim Ressourcenaustausch.
- Das in den Gesellschaften vereinbarte Vergütungsniveau liegt in aller Regel höher als an der Hochschule selbst, ohne dass dies durch höhere Leistungen gerechtfertigt wäre.
- Durch den mancherorts von der Hochschule praktizierten jährlichen Defizitausgleich entfiel für die Geschäftsführung jedes Motiv, die Wirtschaftlichkeit der Unternehmensaktivitäten zu verbessern.

Unwirtschaftlich ist es auch, mit Haushaltsmitteln des Landes bei einer Gesellschaft ein hohes Eigenkapital oder Rücklagen aufzubauen.

2.5 Professionalitätsdefizite in der Beteiligungsverwaltung der Hochschulen

Die Beteiligungsverwaltungen an den Hochschulen werden ihren Aufgaben häufig nicht gerecht.

Einige Vertreter der Hochschulen in den Gesellschaftsorganen gingen unvorbereitet oder ohne Absprache mit ihrer Beteiligungsverwaltung in die Sitzungen der Gesellschaftsorgane. Das Abstimmungsverhalten, die dabei angewendeten Maximen und die Ergebnisse der Sitzungen waren in vielen Fällen nicht dokumentiert, Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte waren nicht mehr nachvollziehbar.

Für eine Kontrolle der Vorstände und Geschäftsführer fehlte den Beteiligungsverwaltungen und den Hochschulvertretern häufig das notwendige Know-how. Bei wirtschaftlichen Krisen, eigennützigem Verhalten oder Rechtsverstößen der Unternehmensleitung wurde nicht zeitnah, nicht ange-

messen und nicht effektiv reagiert. An einer Universität haben die Geschäftsführer einer Gesellschaft ihre Vergütungen Jahr für Jahr erhöht, ohne dass dies durch die Universität hinterfragt wurde. Eine Prüfung der Jahresabschlüsse durch die Beteiligungsverwaltung findet häufig nicht statt. Stattdessen wird auf die Prüfung der Wirtschaftsprüfer vertraut, deren Aufgabe jedoch eher dem Gläubigerschutz als dem Schutz der Gesellschafter dient.

An einem der geprüften Standorte war die zentrale Beteiligungsverwaltung der Hochschule zu Beginn der Prüfung nicht in der Lage, bei einzelnen Gesellschaften die Gründe zu rekonstruieren, warum diese Unternehmen vor vielen Jahren gegründet worden waren.

3 Empfehlungen

3.1 Geltendes Recht beachten

Die Errichtung von und die Beteiligung an Unternehmen ist Hochschulen nur gestattet, wenn sie einem der in § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz genannten Zwecke (Technologietransfer, Verwertung von Forschungsergebnissen, Weiterbildung) dienen. Unternehmensbeteiligungen, die andere Zwecke verfolgen (z. B. Einnahmengenerierung durch Merchandising, Konzeption und Durchführung von Lehrveranstaltungen außerhalb der Weiterbildung, Betrieb eines Kindergartens oder Veranstaltungsmanagement) sind rechtswidrig und deshalb zu unterlassen.

Die Hochschulen müssen die ordnungspolitischen Vorgaben des Mittelförderungsgesetzes und den dort normierten Grundsatz der Subsidiarität wirtschaftlicher Betätigung des Staates (§ 3 Mittelförderungsgesetz) beachten.

Dasselbe gilt für den Public Corporate Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg.

Die gesetzlich vorgesehene Haftungsbegrenzung ist zu beachten. Dies schließt die Beteiligung an einer Offenen Handelsgesellschaft, an einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts und an einer Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung regelmäßig aus. Auch die Vereinbarung einer unbegrenzten Nachschusspflicht bei einer GmbH ist nicht zulässig.

Die Pflicht zur Anzeige einer Unternehmensbeteiligung und das gesetzliche Prüfungsrecht des Rechnungshofs gilt nicht nur dann, wenn eine einzelne Hochschule eine Mehrheitsbeteiligung hält oder erwirbt, sondern auch dann, wenn mehrere staatliche Hochschulen insgesamt Anteile von mehr als 50 Prozent einer Gesellschaft halten. Das Wissenschaftsministerium sollte diese Rechtslage, die sich aus dem Sinn und Zweck des § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz, aber auch aus den grundsätzlichen Regelungen des § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz ergibt, durch einen Erlass an alle Hochschulen klarstellen.

Außerdem ist die Anzeigepflicht gegenüber dem Ministerium rechtzeitig vor der Gründung der Gesellschaft zu erfüllen.

Das Ministerium als Rechtsaufsichtsbehörde sollte in kritischen Einzelfällen darauf hinwirken, dass die Hochschulen die gesetzlichen Vorgaben des

Landeshochschulgesetzes nicht durch Gründung von oder die Mitgliedschaft in eingetragenen Vereinen umgehen. Der eingetragene Verein ist schon nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts in der Regel keine geeignete Rechtsform zum Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens.

Soweit die Unternehmen für ihre Aufgaben Ressourcen des Landes oder der Hochschulen in Anspruch nehmen (Räume, Labore, Personal usw.), muss die Hochschule nach geltendem Haushaltsrecht auf kostendeckende Entgelte bestehen. Verdeckte Subventionen durch Entgeltermäßigungen sind in der Regel nicht zulässig.

3.2 Mit dem Instrument der Unternehmensgründung und Unternehmensbeteiligung zurückhaltend umgehen

Wegen der unter Punkt 2 dargestellten Probleme sollten die Hochschulen von der Möglichkeit einer Unternehmensgründung oder Unternehmensbeteiligung nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen. Notwendig ist immer die explizite Formulierung einer Unternehmensstrategie, die sich an der Aufgabenerfüllung der Hochschule orientiert und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung auf der Grundlage realistischer Annahmen.

Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung sind insbesondere der erhöhte Transferaufwand, die rechtlich zwingenden Folgekosten einer Gesellschaftsgründung und das in vielen Fällen deutlich höhere Vergütungsniveau zu berücksichtigen. Außerdem ist zu beachten, dass bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, aus politischen Gründen ein Insolvenzverfahren häufig vermieden wird, woraus sich eine faktische Nachschusspflicht für die Hochschule ergibt.

Die Hochschulen sollten ihre Aufgaben im Regelfall selbst mit den klassischen öffentlich-rechtlichen Instrumenten und in der Verantwortung ihrer Organe erfüllen.

3.3 Minderheitsbeteiligungen vermeiden

Minderheitsbeteiligungen können im Bereich des Technologietransfers sinnvoll sein, um die auch ordnungspolitisch gewollte Beteiligung mittelständischer Partner oder der Existenzgründer zu ermöglichen.

Minderheitsbeteiligungen, um die Ablieferungspflicht des Nebentätigkeitsrechts, die Geltung von Grundrechten oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs zu umgehen, sind weder zweckmäßig noch legitim. Der vermeintliche Vorteil wird in diesen Fällen durch eine risikobehaftete Minderung des Einflusses der Hochschule erkaufte.

Wenn dennoch Minderheitsbeteiligungen eingegangen werden, ist nach Möglichkeit ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs beim Unternehmen zu vereinbaren.

3.4 Beteiligungsverwaltung professionalisieren

Soweit Unternehmensbeteiligungen bestehen oder nach sorgfältiger Prüfung neu eingegangen werden, müssen die Hochschulen für eine professionelle Beteiligungsverwaltung sorgen.

Wir empfehlen, die Zuständigkeit für die Beteiligungsverwaltung in der zentralen Hochschulverwaltung zu konzentrieren und die Vertreter der Hochschule in den Gesellschaftsorganen professionell vorzubereiten und zu unterstützen. Zu einer professionellen Beteiligungsverwaltung gehört auch ein Controlling, das die wirtschaftliche Entwicklung und die strategische Aufgabenerfüllung der Gesellschaft begleitet und steuert.

Interessenkonflikte, die dadurch entstehen, dass die Hochschule in den Organen der Gesellschaft von Professoren oder Mitarbeitern vertreten wird, die eigene wirtschaftliche Interessen an den Aktivitäten der Gesellschaft haben (z. B. weil sie für die Gesellschaft entgeltlich tätig sind oder selbst Gesellschaftsanteile halten), sind zwingend auszuschließen.

Eine Konstruktion, bei der Mitarbeiter der Hochschulverwaltung Gesellschaftsanteile halten, ist zu vermeiden.

3.5 Erträge für öffentliche Zwecke verwenden und Defizite vermeiden

Die Unternehmen, an denen Hochschulen beteiligt sind, sind so zu führen, dass sie Erträge erwirtschaften oder mindestens kostendeckend arbeiten. Unternehmensbeteiligungen, bei denen dauerhaft Defizite entstehen, sind zeitnah zu beenden.

In den Organen der Gesellschaft muss darauf hingewirkt werden, dass der wirtschaftliche Erfolg der Hochschule (und gegebenenfalls den anderen Gesellschaftern) zugutekommt und nicht durch überhöhte Entgelte für die in Anspruch genommenen Ressourcen (Geschäftsführervergütungen, Dozentenhonorare, Mieten usw.) an private Dritte abfließt.

3.6 Gesetzliches Prüfungsrecht des Rechnungshofs auch bei Minderheitsbeteiligungen

Um auch bei Minderheitsbeteiligungen die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Unternehmensaktivitäten kontrollieren zu können, sollte der Gesetzgeber die in § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz normierte Anzeigepflicht und das Prüfungsrecht des Rechnungshofs auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung jener Unternehmen erstrecken, an denen Minderheitsbeteiligungen der Hochschulen von mehr als 25 Prozent bestehen. Ein solches Prüfungsrecht schränkt die Handlungsfähigkeit der Unternehmen nicht zusätzlich ein, sondern stellt lediglich sicher, dass die geltenden Regeln eingehalten und durchgesetzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium hat im Wesentlichen keine Einwendungen gegen die Empfehlungen und teilt grundsätzlich die Einschätzungen des Rechnungshofs. Es werde die Hochschulen im Rahmen seiner Fachaufsicht erneut auf die Verpflichtung zur Beachtung der Feststellungen des Rechnungshofs hinweisen. Für die Genehmigung von Nebentätigkeiten der Professorinnen und Professoren sei die jeweilige Hochschule zuständig. Diese prüfe bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Genehmigung vorlägen.

Zu den Empfehlungen merkt das Ministerium an, dass § 3 Mittelstandsförderungsgesetz und der dort normierte Grundsatz der Subsidiarität wirtschaftlicher Betätigung des Staates nach seiner Auffassung nur dann für die Hochschulen einschlägig sei, wenn diese die Beteiligung aus ihrem Körperchaftsvermögen vornähmen. Für Unternehmensbeteiligungen der Hochschulen nach § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz hingegen sei § 3 Mittelstandsförderungsgesetz nicht einschlägig. Dies ergäbe sich aus dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung, wonach § 3 Mittelstandsförderungsgesetz nur „vorbehaltlich des Fehlens spezifischer Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung“ anwendbar sei. Nach Auffassung des Ministeriums sei § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz eine solche spezifische Regelung.

Bei den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Mitgliedschaft sowie zur Gründung von Vereinen als möglichen Umgehungstatbestand verweist das Ministerium auf die Bestimmungen des § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz, den die Hochschulen stets zu beachten hätten. Außerdem hätten die Hochschulen die Vorschriften über eine rechtlich begrenzte Verbandskompetenz zu beachten, sodass eine Beteiligung oder Mitgliedschaft innerhalb der Aufgabenstellung der Hochschule liegen müsse.

Zur Einführung eines gesetzlichen Prüfungsrechts des Rechnungshofs auch bei Minderheitsbeteiligungen ist das Ministerium der Ansicht, dass die geltende Regelung in § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz sachgerecht und angemessen sei. Unabhängig davon werde das Ministerium im Rahmen der anstehenden Novellierung des Landeshochschulgesetzes das Prüfungsrecht des Rechnungshofs in diesem Bereich in den Blick nehmen.