

24. Mehr Transparenz bei der Steuerung von Landesbeteiligungen

Die Landesbeteiligungen sind regelmäßig auf Zuwendungen und Leistungsvergütungen sowie Gewährleistungsverpflichtungen des Landes angewiesen. Im Haushalt werden diese Finanzbeziehungen nicht vollständig und eindeutig abgebildet. Diese Informationslücke soll durch den Beteiligungsbericht des Landes geschlossen werden.

Ein Beteiligungsbericht wurde letztmals 2003 veröffentlicht. Um Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament zu schaffen, sollte der nächste Beteiligungsbericht zeitnah herausgegeben werden. Eine jährliche Aktualisierung ist anzustreben. Alternativ sollte zumindest über ausgewählte, bedeutende Landesbeteiligungen jährlich gesondert berichtet werden.

Zusätzlich ist das Parlament anlassbezogen zu unterrichten, wenn bedeutsame Auswirkungen auf den Landshaushalt zu erwarten sind.

24.1 Steuerung setzt Transparenz voraus

Das Land Schleswig-Holstein hat die Erfüllung einiger seiner Aufgaben auf Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts übertragen. An ihnen ist das Land zumeist als Gesellschafter direkt beteiligt. Bei Anstalten des öffentlichen Rechts tritt das Land als Träger der Anstaltslast und Gewährträger auf. Mit rund 30 Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts ist der Beteiligungsbestand des Landes überschaubar. Die Landesbeteiligungen übernehmen vorwiegend Förderaufgaben des Landes sowie z. B. Dienstleistungen in den Bereichen Verkehr, Entsorgung und Gebäudebewirtschaftung.

Der Landtag entscheidet mit der Verabschiedung des Landshaushalts darüber, ob und in welcher Höhe die Landesbeteiligungen Geld aus dem Haushalt erhalten. Über die tatsächliche Verwendung dieses Geldes entscheiden die Unternehmen eigenständig. Die geplanten Ausgaben werden in den Wirtschaftsplänen der Unternehmen abgebildet, nicht jedoch im Landshaushalt. Das Parlament hat somit bei Beteiligungen einen deutlich geringeren Einfluss auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung als im Kernhaushalt. Zudem kann das Parlament seinen verbliebenen Einfluss bei Verabschiedung des Haushalts nur gezielt ausüben, wenn ihm sämtliche finanzielle Verpflichtungen sowie sonstige Risiken zeitnah bekannt sind. Hierzu zählen u. a. Zuwendungen und Leistungsvergütungen des

Landes an die Unternehmen sowie Gewährleistungsverpflichtungen des Landes gegenüber den Unternehmen.

24.2 **Beteiligungsbericht schafft Transparenz**

Eine wesentliche Informationsquelle für das Parlament stellt der Beteiligungsbericht des Finanzministeriums dar. Nach der Landeshaushaltsordnung soll er dem Landtag mindestens einmal in jeder Wahlperiode erstattet werden. Gleichzeitig wird er im Internet veröffentlicht.

Im Beteiligungsbericht werden alle unmittelbaren Landesbeteiligungen in einer Übersicht aufgeführt. Hieraus ist der Anteil des Landes am Stammkapital ablesbar. Für die bedeutenderen Beteiligungen, an denen das Land zu mehr als 25 % beteiligt ist, werden zusätzlich ausgewählte Jahresabschlussdaten und die Personalausstattung angegeben. Zudem enthält der Bericht für diese Beteiligungen Ausführungen über die Entwicklung der Unternehmen, die Begründung des Landesinteresses und den Erfolg der Beteiligung. Somit ist der Beteiligungsbericht das Nachschlagewerk, um einen Überblick über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Landesbeteiligungen zu erhalten.

Zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Landesbeteiligungen gehören auch die zwischen Landesbeteiligung und Land bestehenden Finanzbeziehungen. Insbesondere sollte sich aus dem Beteiligungsbericht ergeben, in welcher Höhe und aus welchem Grund Gelder aus dem Haushalt an die Beteiligung fließen. Gleiches gilt für die Höhe der gegenüber der Beteiligung bestehenden Verbindlichkeiten des Landes. Die Angaben im Haushalt reichen hierfür nicht aus. So beinhalten die gesondert ausgewiesenen „Zuschüsse an Unternehmen“ nicht sämtliche Zuschusszahlungen. Ein Teil der Zahlungen wird lediglich in Globaltiteln veranschlagt. Auch bilanziert ein Unternehmen Ansprüche gegen das Land, die im Haushalt nicht ausgewiesen werden. Die bestehenden Finanzbeziehungen zwischen Beteiligungen und Land sind daher aus dem Haushalt nicht vollständig ablesbar. Der Beteiligungsbericht ist folglich eine wesentliche Ergänzung zu den Haushaltsplänen.

Ein vollständiger Beteiligungsbericht wurde letztmals im Februar 2003 abgegeben. In der 16. Legislaturperiode ist eine Berichterstattung unterblieben. Eine Vorlage für die 17. Legislaturperiode ist nicht mehr vorgesehen. Damit liegen dem Parlament seit Anfang 2003 keine aktuellen und vollständigen Angaben zur Entwicklung der Landesbeteiligungen sowie zur Begründung des Beteiligungsengagements vor. Die 2003 veröffentlichten Jahresabschlussdaten hat das Finanzministerium letztmals im April 2007 aktualisiert. Sie geben den Stand zum 31.12.2005 wieder. Eine Beurtei-

lung der Landesbeteiligungen durch das Parlament ist aufgrund der veralteten Informationslage kaum möglich. Laufende und anlassbezogene Berichterstattungen wie zur Entwicklung der HSH Nordbank AG bilden die Ausnahme.

Der nächste Beteiligungsbericht des Landes sollte daher zeitnah erstellt und veröffentlicht werden. Zudem wäre künftig eine jährliche Aktualisierung, wie auf der Internetseite des Finanzministeriums angekündigt, wünschenswert. Entsprechend wird in der Freien und Hansestadt Hamburg bereits verfahren. Selbstverständlich kommt eine Veröffentlichung des Beteiligungsberichts im Internet nur insoweit in Betracht, als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht offenbart werden. Dem Parlament oder zumindest dem Unterausschuss des Finanzausschusses für Unternehmensbeteiligungen des Landes sind daher ggf. weitere Angaben und Erläuterungen zuzuleiten. Es ist möglich, dass die Beteiligungsverwaltung dies mit ihrer relativ knappen Personalausstattung nicht leisten kann. Alternativ schlägt der LRH daher vor, zumindest über ausgewählte, bedeutende Landesbeteiligungen jährlich gesondert zu berichten.

Das Parlament sollte zudem anlassbezogen unterrichtet werden, wenn z. B. größere Abweichungen vom Wirtschaftsplan oder aus anderen Gründen bedeutsame Auswirkungen auf den Landeshaushalt zu erwarten sind.

24.3 **Beteiligungscontrolling zur Steuerung nutzen**

Ein modernes Beteiligungsmanagement wird durch die Einrichtung eines Beteiligungscontrollings unterstützt. Das Beteiligungscontrolling stellt ein Informations- und Steuerungsinstrumentarium dar, mit dessen Hilfe Landesbeteiligungen zielorientiert geführt werden können.

Insgesamt muss das Projekt „Beteiligungscontrolling“ zurzeit als gescheitert angesehen werden. Es wurde zwar 2007 eine Controlling-Richtlinie erlassen, das Beteiligungscontrolling wird aber nicht gelebt. Ob dies an mangelnder Informationsübermittlung durch die Landesbeteiligungen liegt oder an der fehlenden Auswertung der gelieferten Daten durch die Beteiligungsverwaltung sei dahingestellt. Eine Berichterstattung gegenüber dem Parlament ist zurzeit zumindest nicht möglich.

Dies ist umso bedauerlicher, als die Landesregierung mit der Weiterentwicklung des Beteiligungscontrollings u. a. eine Erhöhung der Transparenz angestrebt hat.¹ Gemäß Tz. 2.2 der Richtlinie zur Optimierung des Beteiligungscontrollings ist das Controlling zudem als Informationspool aufzufas-

¹ Vgl. Tz. 2.3 der Richtlinie zur Optimierung des Beteiligungscontrollings vom 30.03.2007, Amtsbl. Schl.-H. S. 276.

sen, mit dessen Hilfe die verantwortlichen Entscheidungsträger aktuelle, steuerungsrelevante Informationen erhalten wie z. B. einen frühzeitigen Hinweis auf finanzielle Risiken. Gerade bei der derzeitigen Haushaltslage ist der Informationsbedarf besonders hoch.

Es ist daher dringend erforderlich, einwirksamer Beteiligungscontrolling zu etablieren und entscheidungsrelevante Kennzahlen und Zielvorgaben mit den einzelnen Unternehmen abzustimmen. Ferner sollte der Auswertung übermittelter Daten ein höherer Stellenwert beigemessen werden.

24.4 **Auch die Unterrichtung des LRH nach § 102 LHO schafft Transparenz und Steuerungsmöglichkeit**

Der LRH überwacht auch die Betätigung des Landes bei Landesbeteiligungen. Um diese gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können, muss der LRH über beabsichtigte wesentliche Änderungen im Beteiligungsbestand unverzüglich informiert werden. Sobald die Verwaltung über das „Ob und Wie“ entschieden hat, sind die Vertragsentwürfe und ggf. vorhandene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu übersenden. Sinn und Zweck dieser Informationspflicht gemäß § 102 LHO ist, dem LRH vor Vollzug der Gründung, des Erwerbs, der Veräußerung oder der Aufgabe von Landesbeteiligungen Gelegenheit zur Prüfung zu geben. Nur so kann das Parlament Erkenntnisse des LRH in die Entscheidungsfindung einbinden.

In der Vergangenheit wurde der LRH bei Änderungen im Beteiligungsbestand nur kurz vor bzw. nach Vertragsabschluss oder gar nicht angehört. Die Beteiligungsverwaltung hat zugesagt, den LRH künftig zeitnah zu unterrichten und ihm angemessene Zeit für Stellungnahmen einzuräumen.