

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sahra Wagenknecht, Michael Schlecht, Johanna Voß und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/5443 –**

Der Nutzen gemischtwirtschaftlicher Unternehmen ohne weitergehende staatliche Einwirkungsmöglichkeiten

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Jahr 2009 war der Bund laut Beteiligungsbericht an 90 Unternehmen unmittelbar sowie an 483 Unternehmen mit einem Nennkapital von mindestens 50 000 Euro/Landeswährung (LW) und mindestens 25 Prozent Anteilsbeteiligung mittelbar beteiligt. Nach § 65 Absatz 1 Nummer 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) soll der Bund sich nur dann an einem Unternehmen in privatrechtlicher Form beteiligen, wenn „ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt“. Durch das sogenannte Ingerenzprinzip, d. h. die Pflicht des Bundes, die öffentlichen Interessen wahrzunehmen, sind die Gebietskörperschaften gehalten, dieses öffentliche Interesse auch auszuüben. Deshalb soll sich der Bund laut § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO nur an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform beteiligen, wenn „der Bund einen angemessenen Einfluß, insbesondere in Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält“. Allerdings führen die übergeordneten Prinzipien des öffentlichen Rechts nach heutiger Meinung nicht zu einem Vorrang für eine Wahrnehmung der öffentlichen Interessen in einer Aktiengesellschaft. Entscheidet sich der Bund für eine bestimmte Unternehmensform, gilt das entsprechende Recht. Aufgrund der unternehmensinternen Entscheidungsstrukturen kann es sein, dass eine Steuerung des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens durch die öffentliche Hand nicht zwangsläufig möglich ist. So heißt es in der Bundestagsdrucksache 16/5308: „Auf Veranlassung des Bundes gewählte Aufsichtsratsmitglieder handeln nicht ‚im Namen der Bundesregierung‘ oder ‚im Namen des Bundes‘. Jedes Mitglied des Aufsichtsrates ist als Teil dieses Gesellschaftsorgans der Gesellschaft gegenüber verpflichtet; dies ist Ausdruck der sich aus der Bestellung ergebenden organschaftlichen Treuebindung.“ Ebenso können die Aktionäre auf die operativen Vorstandsbeschlüsse keinen Einfluss nehmen. Abgesehen von der Lockerung der Verschwiegenheitspflicht gemäß § 394 des Aktiengesetzes (AktG) der Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in

den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, gegenüber den Körperschaften und abgesehen von den Abschlussprüfungsrechten nach § 53 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) bei einer Anteilsmehrheit der Gebietskörperschaften, hat der Bund, wie andere Mehrheitsgesellschafter auch, nur die Möglichkeit, sein Gewicht über die Hauptversammlung geltend zu machen. Deren Zuständigkeiten sind allerdings eng begrenzt. Jedoch kann der Bund weitergehende Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten im Vorfeld vertraglich verankern. Er kann darauf hinwirken, eine Einschränkung der Gewinnerzielungsabsicht zu Gunsten anderer Zwecke ausdrücklich in der Satzung festzulegen oder zu bestimmen, dass bestimmte Arten von Geschäften nur mit Zustimmung des Aufsichtsrates vorgenommen werden dürfen (§ 111 Absatz 4 Nummer 2 AktG). Ebenso kann der Bund sich dafür einsetzen, einen Beherrschungsvertrag abzuschließen und sich dadurch Weisungsrechte verschaffen. Insoweit in der Praxis Defizite bezüglich der Absicherung von Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten bestehen sollten, liegt es laut gesellschaftsrechtlicher Lehre vor allem daran, dass der Staat bestehende Ingerenzmöglichkeiten nicht nutzt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die oben genannte Kleine Anfrage bezieht sich ausdrücklich auch auf den jährlichen Beteiligungsbericht des Bundes und zitiert aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage vom 10. Juli 2007 „Verantwortung der Bundesregierung für Entscheidungen in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen“ – Bundestagsdrucksache 16/5308. Die nachstehenden Antworten setzen dies voraus.

1. In wie vielen Unternehmen war der Bund in den Jahren 2000 bis 2010 jeweils mit einem Anteilsbesitz von 25 bis 50 Prozent sowie von über 50 Prozent beteiligt (bitte tabellarische Angaben aufgeschlüsselt nach mittelbaren/unmittelbaren Beteiligungen)?

Die Antwort ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unmittelbare Beteiligungen über 25 % mit einem Nennkapital von über 50 000 Euro*	64	60	37	36	32	33	33	33	30	33	30
Mittelbare Beteiligungen über 25 % mit einem Nennkapital von über 50 000 Euro**	311	321	389	470	389	369	371	364	424	483	363

Quelle: Beteiligungsberichte des Bundes.

* Einschließlich Sondervermögen des Bundes.

** Muttergesellschaft im Mehrheitsbesitz des Bundes.

2. In wie vielen Unternehmen war der Bund in den Jahren 2000 bis 2010 jeweils mittelbar oder unmittelbar mit unter 25 Prozent Anteilen oder einem Nennkapital von weniger als 50 000 Euro/LW beteiligt (bitte in den Kategorien mittelbar/unmittelbar und Anteilsbeteiligung unter 25 Prozent sowie Nennwert unter 50 000 Euro/LW angeben)?

Die Antwort ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unmittelbare Beteiligungen unter 25 %*	42	39	58	52	52	51	51	50	46	45	38
Mittelbare Beteiligungen unter 25 %**	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

* Einschließlich Sondervermögen des Bundes.

** Mittelbare Beteiligungen unter 25 Prozent fallen nicht unter § 65 BHO und sind deshalb nicht in den Beteiligungsberichten des Bundes erfasst.

3. Welche Gründe sprechen nach Ansicht der Bundesregierung für eine öffentliche Beteiligung mit 25 Prozent Anteilsbesitz und weniger, obwohl unterhalb dieser Schwelle nicht einmal eine Sperrminorität vorliegt?

Die Bundesregierung ist sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus ordnungspolitischer Sicht der Auffassung, dass der Staat sich aus Beteiligungen an Unternehmen grundsätzlich zurückziehen sollte. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP ist daher eine Überprüfung des staatlichen Beteiligungsbesitzes vorgesehen. Maßstäbe für diese Überprüfung sind die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie ein eindeutiges Nein auf die Frage, ob für eine Beteiligung an einem Unternehmen ein „wichtiges Bundesinteresse“ besteht. Die Beteiligungspolitik des Bundes ist aber auch an Werterhalt und Wettbewerbsneutralität orientiert. Der Bund muss bei Privatisierungen auch das Kapitalmarktumfeld berücksichtigen. Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wirkte sich zudem auf die Privatisierungstätigkeit des Bundes aus. Aus diesen Gründen kann es zu öffentlichen Beteiligungen mit 25 Prozent Anteilsbesitz und weniger kommen, ohne dass diese Quote Zielgröße wäre.

4. Inwieweit wird bei der Entscheidung über unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen des Bundes § 65 Absatz 1 BHO, insbesondere Nummer 3, berücksichtigt?

§ 65 Absatz 1 BHO bestimmt die Voraussetzungen, unter denen eine Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen in Betracht kommt. Der Bund soll sich danach an einem privatrechtlichen Unternehmen u. a. nur beteiligen, wenn er einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält. Bevor der Bund eine Beteiligung eingeht, ist vom jeweils zuständigen Bundesministerium darzulegen, dass die Anforderungen des § 65 Absatz 1 BHO erfüllt werden.

5. In wie vielen bzw. in welchen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung (AG und GmbH) wurde auf Initiative der staatlichen Anteilseigner eine Einschränkung der Gewinnerzielungsabsicht zu Gunsten anderer Zwecke in der Satzung verankert, und wie lautet dieser Gesellschaftszweck jeweils?

Eine Ressortabfrage hat ergeben, dass bei keinem Unternehmen auf Initiative der staatlichen Anteilseigner nachträglich eine Einschränkung der Gewinnerzielungsabsicht zu Gunsten anderer Zwecke in der Satzung verankert wurde. Allerdings umfasst der Beteiligungsbestand des Bundes auch Unternehmen, deren Gesellschaftszweck von Gründung an nicht darin besteht, Gewinne zu erzielen, sondern gemeinnützige bzw. soziale Aufgaben wahrzunehmen. Es handelt sich zum Beispiel um Beteiligungen wie die Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch Gemeinnützige GmbH, das Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze gGmbH, das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik gGmbH oder Deutscher Entwicklungsdienst GmbH. Die Gegenstände der Unternehmen mit Bundesbeteiligung sind für jedes Unternehmen im veröffentlichten Beteiligungsbericht des Bundes im Einzelnen aufgeführt.

6. In wie vielen bzw. in welchen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung (AG und GmbH) wurde ein Beherrschungsvertrag geschlossen?

Der Bund schließt grundsätzlich keine Beherrschungsverträge mit Unternehmen in seinem Beteiligungsbereich ab. Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge, die Unternehmen mit Bundesbeteiligung ihrerseits mit konzerninternen Gesellschaften in ihrem Konsolidierungskreis abschließen, fallen in die unternehmerische Verantwortung der einzelnen Gesellschaften, die jeweils über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Der Bund erfasst eventuelle Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge, die seine Unternehmen mit Tochter- bzw. Enkelunternehmen ggf. abschließen, nicht gesondert, da es sich um firmeninterne Angelegenheiten handelt. Der Beteiligungsbericht des Bundes enthält deshalb keine Angaben darüber, in wie vielen bzw. in welchen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung ein Beherrschungsvertrag abgeschlossen wurde.

7. Sitzen in allen Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung Vertreter der Bundesregierung im Aufsichtsrat?

Wenn nein, in welchen nicht, und wie lautet die jeweilige Begründung für die Nichtvertretung im Aufsichtsrat?

Nicht in allen Aktiengesellschaften mit Bundesbeteiligung sitzen Vertreter der Bundesregierung im Aufsichtsrat. Bei Banken (Commerzbank AG, WestLB), bei denen der Bund infolge der Finanzmarktkrise und der damit verbundenen Stabilisierungsmaßnahmen Beteiligungen eingegangen ist, wurden sachverständige Personen als Vertreter des Bundes in die Überwachungsorgane gewählt, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören. Die Gründe für die Besetzung von Aufsichtsratsmandaten mit Vertretern, die nicht der Bundesregierung angehören, ergeben sich aus den Berufungsrichtlinien des Bundes für die Besetzung von Aufsichtsräten und sonstigen Überwachungsorganen von Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Bei der Zusammensetzung von Aufsichtsräten und sonstigen Überwachungsorganen ist nach § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO ein angemessener Einfluss des Bundes sicherzustellen. Der Aufsichtsrat soll danach u. a. mit Personen besetzt werden, die hinsichtlich ihrer Kenntnisse und

Erfahrungen geeignet sind. Das einzelne Bundesministerium, das die Beteiligung führt, soll nach den Berufsrichtlinien aber jeweils nur durch eine bzw. einen, höchstens zwei Bedienstete vertreten sein. Im Interesse des Bundes und des Unternehmens sollen ausdrücklich auch sachverständige Personen, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören (z. B. Persönlichkeiten aus der Wirtschaft) Mitglieder von Überwachungsorganen sein. Im Beteiligungsbericht des Bundes sind die Namen der Bundesvertreter in Überwachungsorganen im Einzelnen aufgeführt.

8. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass ein wichtiges Bundesinteresse als Voraussetzung für eine Bundesbeteiligung in Aktiengesellschaften aufgrund des Gesellschaftsrechts nur durchzusetzen ist, wenn klare Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten vertraglich verankert wurden?

Wenn nein, warum nicht?

In der Antwort zu Frage 6 ist aufgeführt, dass der Bund grundsätzlich keine Beherrschungsverträge abschließt. Die Antworten zu den Fragen 1 und 2 der o. a. Bundestagsdrucksache 16/5308 stellen die aktienrechtlichen Wirkungsmöglichkeiten des Bundes in der Hauptversammlung und im Aufsichtsrat bei bestehenden Beteiligungen bereits dar. Soweit eine verstärkte Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeit „im Vorfeld“ anzustreben wäre, wäre die Rechtsform der GmbH zu bevorzugen.

9. Wie hoch waren die jährlich ausgeschütteten Gewinne aus öffentlichen Beteiligungen, unterteilt nach Gebietskörperschaften, in den Jahren 2000 bis 2010?

Die Gewinnausschüttungen der Unternehmen mit Bundesbeteiligung werden in den Einzelplänen der Ressorts gebucht, die diese Beteiligungen halten. Im Einzelplan 60 wurden bisher nur die Privatisierungserlöse und die ausgeschütteten Gewinne der im Bundesministerium der Finanzen geführten Beteiligungen zusammen – nicht getrennt – ausgewiesen. Eine Abfrage bei den verschiedenen Ressorts hat die folgenden Ergebnisse erbracht:

Tabelle: Einnahmen des Bundes aus Gewinnausschüttungen (in Mio. Euro):

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
798	859	638	91	113	546	434	425	435	520	522

10. Hält die Bundesregierung hohe Gewinnausschüttungen bei Unternehmen mit staatlicher Beteiligung im öffentlichen Interesse für sinnvoll?

Wenn ja, nach welchem Konzept wird die öffentliche Gewinnerzielungsabsicht gegen andere Ziele abgewogen?

Von im Wettbewerb stehenden Unternehmen wird während der Dauer der Bundesbeteiligung erwartet, dass sie angemessene Ergebnisse erwirtschaften und ausschütten. Ein besonderes Konzept zur Abwägung von Gewinnerzielungsabsichten einerseits und zur Verfolgung sonstiger förderungswürdiger Ziele andererseits durch die Bundesregierung existiert jedoch nicht. Die Optimierung des Verhältnisses von Erlösen zu Kosten fällt in den geschäftspolitischen Entscheidungsbereich, der von jedem Unternehmen mit Bundesbeteiligung in eigener Verantwortung ausbalanciert werden muss.

