

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 29. September 2015  
– Drucksache 15/7400**

### **Rechte und Pflichten des Landes als Anteilseigner der EnBW Energie Baden-Württemberg AG**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 29. September 2015 – Drucksache 15/7400 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. auf angemessene Einwirkungs- und Informationsrechte des Landes bei Tochtergesellschaften der EnBW Energie Baden-Württemberg AG hinzuwirken, soweit ihr dies rechtlich und tatsächlich möglich ist;
  2. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 30. Juni 2016 zu berichten.

03. 12. 2015

Der Berichterstatter:

Joachim Kößler

Der Vorsitzende:

Karl Klein

#### Bericht

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft beriet die Mitteilung Drucksache 15/7400 in seiner 67. Sitzung am 3. Dezember 2015. Für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum sind diesem Bericht als *Anlagen 1 und 2* eine Anregung des Rechnungshofs sowie ein Antrag von Abgeordneten der Grünen und der SPD beigelegt.

Der Berichterstatter wies darauf hin, er stelle zunächst die Auffassung des Rechnungshofs dar und schildere anschließend die Haltung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft.

Der Rechnungshof führe in seinem Sonderbericht aus, dass das Land 5,2 Milliarden € in die EnBW Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) investiert habe und über 46,75 % der Kapitalanteile dieser Gesellschaft verfüge. Der Anteil der eigenen Aktien der EnBW betrage 2,08 %. Dieser Anteil müsse bei der Berechnung der Anteilsmehrheit im Sinne von § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes von der Gesamtzahl der Stückaktien abgesetzt werden. Außerdem seien die treuhänderisch für Gebietskörperschaften gehaltenen Kapitalanteile dem Land zuzurechnen. Vor diesem Hintergrund errechne sich eine Anteilsmehrheit des Landes von 51,23 %. Damit stünden dem Land bei der EnBW die besonderen Informations- und Kontrollrechte der öffentlichen Hand nach den §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes zu. Der Rechnungshof erkenne keinen Spielraum, bei der EnBW von diesen Sonderrechten abzusehen.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft habe deshalb von der EnBW zu verlangen, dass die jährlichen Abschlussprüfungen um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens erweitert würden. Außerdem solle sich das Land dafür einsetzen, dass sich die staatlichen Prüfer künftig direkt bei der EnBW und ihren Beteiligungsgesellschaften unterrichten und entsprechende Geschäftsunterlagen einsehen könnten. Die Prüfungsbehörde erhalte damit zwar nicht das Recht, die EnBW zu prüfen, hätte aber die Möglichkeit, bei einer Prüfung des Landes als Anteilseigner der EnBW ergänzende Sachaufklärung bei der EnBW zu betreiben. Die für dieses Recht nötige Satzungsänderung bei der EnBW könnte das Land zusammen mit dem zweiten Großaktionär der EnBW, dem Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke, durchsetzen.

Unter Hinweis auf die Landeshaushaltsordnung fordere der Rechnungshof ferner, dass sich das Ministerium Zustimmungsvorbehalte einräumen lasse, wenn Beteiligungen der EnBW gravierend verändert werden sollten. Überdies habe das Land sicherzustellen, dass es zumindest bei wichtigen EnBW-Beteiligungen durch Sitz im Aufsichtsrat angemessen Einfluss erhalte. Schließlich solle auch darauf hingewirkt werden, dass alle Beteiligungsunternehmen der EnBW die strengen Vorschriften für die großen Kapitalgesellschaften bei der Rechnungslegung und -prüfung anwandten.

Er gehe nun noch auf die Haltung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft ein. Nach Ansicht des Ministeriums handle es sich bei § 16 Absatz 2 Satz 2 des Aktiengesetzes nicht um einen allgemeinen Rechtssatz. Das Ministerium bestreite daher die Anwendbarkeit dieser Vorschrift, nach der die Anteilsmehrheit ohne eigene Aktien der EnBW zu berechnen sei. Das Ministerium sei im Gegensatz zum Rechnungshof der Auffassung, dass bei der EnBW keine Mehrheitsbeteiligung des Landes im Sinne von § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bestehe.

Der Rechnungshof wiederum sehe keinen Raum für diese Meinung, zumal sie der herrschenden Rechtsauffassung widerspreche. Die Pflichten nach der Landeshaushaltsordnung und den Verwaltungsvorschriften hierzu habe das Ministerium nach den Ausführungen des Rechnungshofs ohnehin unverzüglich umzusetzen; eine Mehrheit im Sinne von § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes sei hierbei nicht erforderlich.

Ein Abgeordneter der SPD brachte vor, Rechnungshof und Ministerium verträten unterschiedliche Rechtsauffassungen. Ihn interessiere, ob die jeweilige Position noch von anderer Seite gestützt werde, ob zu der betreffenden Rechtsfrage Gutachten existierten und welche Haltung die Rechtsabteilung der EnBW vertrete. Ferner bitte er um Auskunft, ob der Rechnungshof schon früher bei anderen Beteiligungen des Landes ähnliche Feststellungen getroffen habe wie jetzt im Fall der EnBW und wie darauf gegebenenfalls reagiert worden sei. Außerdem frage er, wie sich die Kosten darstellten, wenn die Empfehlungen des Rechnungshofs im Verhältnis 1 : 1 umgesetzt würden.

Den Regierungsfractionen liege daran, dass das Land seine Beteiligungen so gut wie möglich kontrolliere. Daher begehrt sie in Abschnitt II Ziffer 1 ihres Antrags (*Anlage 2*), dass auf angemessene Einwirkungs- und Informationsrechte des Landes bei Tochtergesellschaften der EnBW hingewirkt werde. Dem sei im Antrag noch der Halbsatz angefügt: „soweit ihr dies rechtlich und tatsächlich möglich ist“. Letzteres sei zu klären.

Der Berichterstatter bat das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, darzulegen, wie es zu seiner Rechtsauffassung gelangt sei und ob diese auf der Sachkenntnis im eigenen Haus beruhe.

Der für den Bereich Finanzen zuständige Ministerialdirektor im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft gab bekannt, die EnBW teile die Rechtsauffassung des Ministeriums. Das Ministerium habe zu diesem Rechtsbereich noch den Sachverstand einer versierten Anwaltskanzlei hinzugezogen. Auch diese vertrete die gleiche Rechtsposition wie das Ministerium.

Ein Vertreter des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft ergänzte, nach § 16 Absatz 2 Satz 1 des Aktiengesetzes betrage die Beteiligungsquote des Landes an der EnBW 46,75 %. Nach Ansicht des Rechnungshofs seien gemäß § 16 Absatz 2 Satz 2 wiederum die eigenen Aktien der EnBW bei der Berechnung der Anteilsmehrheit im Sinne von § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes nicht zu berücksichtigen. Das Ministerium hingegen vertrete den Standpunkt, dass dieser Satz nach der Gesetzesbegründung keine generelle Bestimmung wie Satz 1 darstelle, sondern eine spezielle Vorschrift sei, die dem Schutz einer abhängigen Aktiengesellschaft in einem faktischen Konzern diene und somit nicht anwendbar sei.

Die Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen nach § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes setzten voraus, dass einer Gebietskörperschaft entweder die Mehrheit der Anteile des betreffenden Unternehmens gehörten oder sie mindestens ein Viertel der Anteile besitze und ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zustehe. Zur Berechnung eines Viertels der Anteile wiederum – dazu habe der Rechnungshof nichts ausgeführt – komme § 19 des Aktiengesetzes zufolge lediglich Satz 1 von § 16 Absatz 2 des Aktiengesetzes zur Anwendung. Satz 2 dieser Vorschrift, auf den sich der Rechnungshof beziehe, sei also explizit ausgeschlossen. Wenn Satz 2 schon bei der Berechnung eines Viertels der Anteile nicht anwendbar sei, gelte dies selbstverständlich auch für die Berechnung der Anteilsmehrheit.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs unterstrich, der Ausschuss habe heute im Rahmen der Beratung des Zweiten Nachtrags für die Haushaltsjahre 2015/16 auch der Erneuerung von Garantien zugunsten der Neckarpri zugestimmt. Von dieser Gesellschaft würden die Anteile des Landes an der EnBW gehalten. In Bezug auf dieses Engagement habe im laufenden Jahr der Finanzierungsaufwand bei der Neckarpri die Erträge um 45 Millionen € überstiegen. Die neue Garantie trage dazu bei, dass die Neckarpri nicht insolvent werde.

Das Ziel müsse darin bestehen, möglichst viele Informationen zu erhalten, um abschätzen zu können, welchen Risiken sich das Land als Anteilseigner aussetze. Die öffentliche Hand könne als Anteilseigner in eine Situation geraten, in der sie in stärkerem Maß einstehen müsse als private Gesellschafter. Der Zweck von § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes liege darin, der öffentlichen Hand für den Fall, dass sie als Anteilseigner in einer besonderen Verpflichtung gegenüber Unternehmen stehe, Sonderrechte einzuräumen, über die private Gesellschafter nicht verfügten.

Bei Landtagsdebatten sei im Zusammenhang mit der Anteilseignerschaft des Landes schon die Ansicht vertreten worden, dass es gut gewesen wäre, wenn man mehr hinter die Kulissen hätte blicken können. Der Rechnungshof wolle der beim Ministerium angesiedelten Beteiligungsverwaltung durch erweiterte Abschlussprüferberichte zu zusätzlichen Erkenntnisquellen verhelfen. Anhand dieser Berichte lasse sich ersehen, welche Regelungen das Unternehmen zur Korruptionsprävention treffe, ob risikoreiche Geschäfte betrieben und die Richtlinien über wesentliche Entscheidungsabläufe eingehalten würden.

Sie sei darüber verwundert und könne schwer nachvollziehen, dass das Ministerium nicht versuche, die Herangehensweise des Rechnungshofs zu unterstützen, die auf eine Stärkung der Beteiligungsverwaltung ziele, sondern bei dem betreffenden Unternehmen nach Gegenargumenten frage und sich dessen Position zu eigen mache. Das Ministerium sollte vielmehr nach dem Landesinteresse fragen. Dieses bestehe darin, Risiken, die auf das Land zukämen, frühzeitig zu erkennen.

Sie erinnere in diesem Zusammenhang auch an den Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses „EnBW-Deal“. Darin komme zum Ausdruck, dass die Rechtsvorschriften im Gesamtzusammenhang zwar ausreichten, doch gelte es, diese auszufüllen und die Position des Rechnungshofs zu stärken.

Ein Abgeordneter der CDU bemerkte, die in Rede stehenden strittigen Rechtsfragen könnten heute nicht geklärt werden. Ihn interessiere allerdings, wie der Rechnungshof begründe, dass er die Anteile der Badischen Energieaktionärs-Vereinigung und des Zweckverbands „Gemeindeelektrizitätsverband Schwarzwald-Donau“ dem Land zurechne.

Die Vertreterin des Rechnungshofs erklärte, hinsichtlich der Zurechnung der Anteile der Badischen Energieaktionärs-Vereinigung seien sich Finanzministerium und Rechnungshof einig, nicht aber, was die Anteile des Zweckverbands „Gemeindeelektrizitätsverband Schwarzwald-Donau“ betreffe. Streitpunkt sei die Frage, inwiefern ein treuhänderisches Halten von Aktien dazu führen könne, dass der dahinter stehenden öffentlichen Hand die Anteile zugerechnet würden. Der Rechnungshof beziehe sich bei seiner diesbezüglichen Haltung auf eine frühere Entscheidung auch des Landtags. Würden in beiden Fällen die Anteile dem Land zugerechnet, wäre eine Anteilsmehrheit des Landes von über 50 % selbst dann erreicht, wenn die eigenen Aktien der EnBW bei der Berechnung nicht von der Gesamtzahl der Stückaktien abgesetzt würden.

Eine dritte Quelle, um zu Anteilen zu kommen, die dem Land möglicherweise zurechenbar seien, stelle der Neckar-Elektrizitätsverband dar. Hierzu habe der Rechnungshof selbst aber noch keine Prüfung durchführen können.

Der Vizepräsident des Rechnungshofs betonte, das Ministerium finde leicht eine Anwaltskanzlei, die seine Rechtsauffassung bestätige. Auch sei völlig klar, dass die EnBW als betroffenes Unternehmen die Haltung des Ministeriums teile.

Die Rechtsauffassung, die der Rechnungshof in dem Sonderbericht darlege, werde von der Meinung in der Literatur, auf die der Rechnungshof gestoßen sei, durchgängig geteilt. Eine Rechtsprechung dazu existiere aber noch nicht. Den einzigen Weg zur Klärung der angesprochenen Streitfrage sehe er darin, dass sich das Ministerium die Rechtsauffassung des Rechnungshofs zu eigen mache und die EnBW dagegen vorgehe, sodass es irgendwann zu einem höchstrichterlichen Urteil komme.

Der Präsident des Rechnungshofs fügte hinzu, der Rechnungshof befasse den Ausschuss mit einer schwierigen Rechtsfrage. Dies liege auch daran, dass in diesem Zusammenhang öffentliches Recht und Gesellschaftsrecht letztlich ineinandergriffen.

Es gehe nicht primär um die Frage, welche Rechte der Rechnungshof erhalten solle, sondern um eine Regelung, die der öffentlichen Hand bei einer Beteiligung in der Größenordnung von 50 % unter dem Aspekt der fiskalischen Wirkungen weitere Informationsrechte zukommen lasse. Allerdings würde bei einer solchen Regelung der Grundsatz der Gleichstellung der Aktionäre durchbrochen. Auch diese Problematik müsse gesehen werden. Wenn sich die öffentliche Hand an einer Gesellschaft in der Größenordnung von 50 % beteilige, verfolge sie damit strategische gesamtstaatliche Interessen. Um einer solchen Zielsetzung gerecht zu werden, müsste es im gemeinsamen Interesse liegen, dass die öffentliche Hand mehr Informationen zu dieser Beteiligung erhalte.

Die Bitte an die Regierung wäre, bei der EnBW die erweiterte Abschlussprüfung durchzusetzen. Der Rechnungshof sei gern bereit, einzelne Aspekte zu benennen, die die Abschlussprüfer gezielt aufgreifen könnten. Über die Art der Abschlussprü-

fung – ob Standard oder erweitert – entscheide der Aufsichtsrat. Die Vertreter, die das Land in den Aufsichtsrat entsende, könnten dort das Anliegen einbringen, dass eine erweiterte Abschlussprüfung vorgenommen werde.

Daraufhin stimmte der Ausschuss dem Antrag von Abgeordneten der Grünen und der SPD (*Anlage 2*) einstimmig zu.

15. 12. 2015

Joachim Kößler

## Anlage 1

### Rechnungshof Baden-Württemberg

#### Anregung

#### für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft

#### zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 29. September 2015 – Drucksache 15/7400

#### Rechte und Pflichten des Landes als Anteilseigner der EnBW Energie Baden- Württemberg AG

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 29. September 2015 – Drucksache 15/7400 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. die bundesgesetzlichen Rechte des Landes aus der Beteiligung an der EnBW Energie Baden-Württemberg AG umzusetzen, insbesondere,
    - a) bei der EnBW Energie Baden-Württemberg AG die erweiterte Abschlussprüfung durchzusetzen (§ 53 Absatz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz),
    - b) darauf hinzuwirken, dass dem Rechnungshof in der Satzung der EnBW Energie Baden-Württemberg AG ein örtliches Unterrichtsrecht eingeräumt wird (§ 54 Haushaltsgrundsätzegesetz) und
    - c) bei deren Tochtergesellschaften entsprechend a) und b) zu verfahren, soweit dies – in Abstimmung mit dem Rechnungshof – bei den einzelnen Unternehmen notwendig und sinnvoll ist;
  2. auf angemessene Einwirkungs- und Informationsrechte des Landes bei den Tochtergesellschaften der EnBW Energie Baden-Württemberg AG hinzuwirken (§ 65 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung und den Verwaltungsvorschriften hierzu), im Einzelnen
    - Zustimmungsvorbehalte bei Veränderungen des Beteiligungsumfangs für das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft vorzusehen,
    - Landesvertreter in die Aufsichtsräte der wichtigen Gesellschaften des EnBW-Konzerns zu entsenden und
    - sicherzustellen, dass die Tochtergesellschaften bei der Rechnungslegung und Prüfung die strengeren Regeln für landesbeteiligte Unternehmen beachten;
  3. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 30. Juni 2016 zu berichten.

Karlsruhe, 30. November 2015

gez. Günter Kunz

gez. Dr. Hilaria Dette

## **Anlage 2**

Zu TOP 8

67. FinWiA / 3. 12. 2015

**Landtag von Baden-Württemberg  
15. Wahlperiode**

**Antrag**

**der Abg. Muhterem Aras u. a. GRÜNE und  
der Abg. Klaus Maier u. a. SPD**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 29. September 2015  
– Drucksache 15/7400**

**Rechte und Pflichten des Landes als Anteilseigner der EnBW Energie Baden-  
Württemberg AG**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 29. September 2015 – Drucksache 15/7400 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. auf angemessene Einwirkungs- und Informationsrechte des Landes bei Tochtergesellschaften der EnBW Energie Baden-Württemberg AG hinzuwirken, soweit ihr dies rechtlich und tatsächlich möglich ist;
  2. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 30. Juni 2016 zu berichten.

03. 12. 2015

Aras, Fritz, Hahn, Lindlohr, Dr. Rösler, Schwarz GRÜNE  
Maier, Dr. Fulst-Blei, Haller, Stober, Storz, Wahl SPD