

Vorlage für die Sitzung des Senats am 28.05.2024

**„Zustimmungserfordernis externer Beauftragungen über 5 T€
bei Beteiligungsgesellschaften“**

**„Aufgabenkritik im Sinne effizienten (Verwaltungs)Handelns
Vereinfachung und Prozessoptimierung mit der Maßgabe effektiver Steuerung
bei externen Beauftragungen durch Bremische Mehrheitsbeteiligungen“**

A. Problem

Mit Senatsbeschluss vom 05.08.2014 wurde für die Kernverwaltung ein Genehmigungsverfahren für externe Beauftragungen (Beratungen, Gutachten und Untersuchungen) eingeführt. Ziel war es einerseits, die Transparenz der damit verbundenen Vergaben zu erhöhen. Andererseits sollten geplante externe Beauftragungen im Vorfeld systematisch daraufhin geprüft werden, ob alternativ verwaltungsinterne Lösungen zur Verfügung stehen (z. B. durch Kompetenz und Beratungsstellen). Daher wurden Beauftragungen ab einer Auftragssumme von 5 T€ einer Prüfung durch den Senator für Finanzen und der Zustimmung des Senats unterworfen (s. VV zu § 55 LHO).

Mit Beschluss des Senats vom 03.03.2015 wurde die Senatorin für Finanzen gebeten, ein vergleichbares Verfahren für die Mehrheitsgesellschaften umzusetzen. Dafür wurden Beratungsverträge oberhalb von 5 T€ der Zustimmung des Aufsichtsrats (oder sonstigen Überwachungsorgans) durch Aufnahme in die Satzungen unterworfen. Eine Ersetzung externer Beratungen von Gesellschaften durch verwaltungsinterne Stellen (wie etwa die Kompetenzzentren) konnte hier aufgrund der rechtlichen Selbstständigkeit der Gesellschaften von vornherein nicht erfolgen.

Zwischenzeitlich ist festzustellen, dass sich innerhalb der Verwaltung der tatsächliche Mehrwert des Verfahrens auf die Transparenz beschränkt hat. Eine signifikante Reduzierung externer Beauftragungen aufgrund der Prüfung eventueller verwaltungsinterner Lösungen konnte nicht nachgewiesen werden. Der hohe Aufwand für die Dokumentation und Herbeiführung der Zustimmung zu Beratungen blieb somit ohne steuernde Wirkung.

Vor diesem Hintergrund hat der Senat am 20.02.2024 das Verfahren für die Verwaltung aufgehoben. Danach muss der Senat Beraterverträgen nicht mehr zustimmen, sie sind lediglich weiterhin in die vom Senator für Finanzen bereitgestellte Datenbank einzutragen und ggf. haushaltsrechtlich zu genehmigen. Zudem wird dem Senat – und ggf. dem HaFA – einmal jährlich aus der Beraterdatenbank ein Bericht über alle externen Beauftragungen der Verwaltung des Vorjahres vorgelegt.

Aus diesem Anlass wurde auch die Effektivität des Zustimmungserfordernisses durch die Aufsichtsräte der Gesellschaften überprüft. Auch hier rechtfertigt der Zugewinn an Transparenz den Aufwand für Vorbereitung und Prüfung der externen Beratung nicht.

Dies liegt zum einen in der Natur der von den Gesellschaften beauftragten externen Beratungen. So hat die Gesellschaft z. B. bei Beratungen aufgrund der Tätigkeit für Bremen (bei Geschäftsbesorgungen, Projekten etc.) idR keinen Spielraum hinsichtlich der externen Beratung; gemäß ihrer Verpflichtung gegenüber Bremen muss sie hierfür in vielen Fällen Beratung zu rechtlichen oder technischen Fragen einholen. Damit bedeutet die Zustimmungspflicht des Aufsichtsrates über die Vorgabe Bremens als Auftraggeber hinaus lediglich eine weitere formale Hürde ohne steuernde Wirkung.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die Festlegung einer Wertgrenze für alle Beteiligungsgesellschaften den Unterschieden in deren Geschäftstätigkeit nicht entspricht. So liegen z. B. die Umsatzerlöse zwischen rd. 1,12 Mrd. € bei der BLG LOGISTICS GROUP AG & Co. KG und rd. 15 T€ bei der Spielbank Bremen Verwaltungs GmbH.

Zudem liegt die Verantwortung für die ordnungsgemäße und nach kaufmännischen Kriterien erfolgende Mittelverwendung bei der Geschäftsführung. Dem jeweiligen Geschäftsbetrieb angemessen, orientiert sich das Zustimmungserfordernis bei anderen Geschäftsvorgängen daher anhand je Gesellschaft festgelegter Wertgrenzen.

Die Vorbereitung der Zustimmung des Aufsichtsrates ist zudem aufwändig und bindet Ressourcen in der Gesellschaft, bei Aufsichtsratsmitgliedern und in der Verwaltung.

Nicht zuletzt kommt der Transparenz und Synergiehebung bei den Gesellschaften nicht derselbe Stellenwert zu, der dem Verfahren für die Verwaltung zugrunde lag. Dort zielte das Aufzeigen redundanter Beratungen zu gleichgelagerten Themen verschiedener Ressorts insbesondere auf eine effizientere Vergabe. Dieses Ziel war bei den rechtlich selbstständigen Gesellschaften von vornherein nicht möglich; die Ergebnisse der Beratungen unterliegen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Vertraulichkeit, sie können nicht zwischen Gesellschaften "getauscht" werden. Damit war dieses wichtige Ziel nie von der Verwaltung auf die Gesellschaften übertragbar; durch die Aufhebung des Verfahrens ändert sich die Situation somit nicht.

Eine Berichterstattung über mehrere Beteiligungsgesellschaften hinweg ist unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls nicht sinnvoll; durch die geringe Wertgrenze für Beratungsaufträge entsteht keine erhöhte Transparenz externer Beratungen allgemein.

B. Lösung

Da das Verfahren bei den Beteiligungsgesellschaften die gesteckten Ziele nicht erreicht hat und aus systematischen Gründen des Gesellschaftsrechts auch künftig nicht erreichen kann, sollte es in der bisherigen Form aufgehoben werden.

Zur Steuerung ist es ausreichend und zielführender, den Aufsichtsrat bei Beratungsverträgen wie bei vergleichbaren Rechtsgeschäften einzubeziehen. Beratungsverträge im Rahmen des üblichen Geschäfts unterliegen der Verantwortung der Geschäftsführung; gehen sie über den gewöhnlichen Betrieb des jeweiligen Unternehmens hinaus, bedürfen sie der Zustimmung des Aufsichtsrates.

Die Höhe dieser Wertgrenze ist für die einzelne Gesellschaft jeweils im Einvernehmen zwischen dem fachverantwortlichen Ressort und dem Zentralen Beteiligungsmanagement beim Senator für Finanzen – in der Rolle als Gesellschaftervertreter – festzulegen; sie sollte bei GmbHs 50.000 EUR nicht übersteigen.

Hierfür sind die jeweiligen Satzungen anzupassen, wobei aus Kostengründen punktuelle Satzungsänderungen zu vermeiden sind. Die Änderung soll gemäß Mustersatzung für GmbHs mit Bremer Beteiligung erfolgen (s. § 6 Abs. VII Nr. 20); dabei sollen auch sprachliche Anpassungen aufgrund der Erfahrungen umgesetzt werden:

Die Geschäftsführungsbefugnis der Geschäftsführung erstreckt sich auf alle Handlungen, die der gewöhnliche Betrieb des Unternehmens der Gesellschaft mit sich bringt. Für Geschäftsführungshandlungen, die darüber hinausgehen, bedarf es eines vorherigen zustimmenden Aufsichtsratsbeschlusses. Das gilt insbesondere für Folgendes: [...]

"20. Abschluss von Beratungsverträgen sowie Verträgen für Gutachten und Studien, die je eine Auftragssumme von [...] Euro (netto) überschreiten. Über Beratungsaufträge, die auf gesetzlicher Grundlage beruhen, ist der Aufsichtsrat lediglich zu informieren. Hierzu zählen insbesondere Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Planung oder Leitung von Bau und Umbaumaßnahmen, rechtliche Vertretung (soweit eine Vertretung gesetzlich vorgeschrieben ist).

Darüber hinaus ist der Aufsichtsrat auch über Verträge über persönliche Beratungsleistungen, soweit sie primär der Entwicklung von (Führungs)-Kompetenzen dienen, Gutachten im Zusammenhang mit Berufungen von Hochschullehrer:innen, sowie Gutachten und Evaluierungen von Fördermaßnahmen, soweit sie verfahrensmäßig und personell vorgegeben sind, lediglich zu informieren."

Eine Berichtspflicht über die Grenzen einzelner Gesellschaften ist unter gesellschaftsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zielführend; sie hätte angesichts der rechtlichen Selbstständigkeit der Gesellschaften auch keine Aussagekraft.

C. Alternativen

Alternativ könnte das bisherige Verfahren der Zustimmung der Aufsichtsräte beibehalten werden; dies hätte jedoch weiteren Aufwand (Personal, Zeit etc.) zur Folge, ohne dass ein steuernder Effekt damit verbunden wäre. Transparenz ist mit dem bisherigen Verfahren wegen der rechtlichen Selbstständigkeit zudem nicht zu erreichen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung, Klimacheck

Die geplante Maßnahme dient der Vereinfachung der Arbeit der Gesellschaften und der Beteiligungsmanagement-Einheiten der Ressorts. Hinzu kommt die Entlastung der Aufsichtsratsmitglieder, d. h. insbesondere der Senator:innen und Staatsrät:innen. Sie zielt damit auf Ressourcenschonung bzw. -einsparung.

Eine Quantifizierung des Einsparpotenzials ist aufgrund der dezentralen Aufgabenverteilung im Beteiligungsmanagement, der Vorbereitung durch die Gesellschaften und der höchstpersönlich wahrzunehmenden Aufsichtsratsmandate nicht möglich.

Die geplante Maßnahme betrifft alle Geschlechter gleichermaßen, kein Geschlecht ist stärker als ein anderes von der Maßnahme betroffen. Sowohl in den Gesellschaften als auch als Aufsichtsratsmitglieder und in den Beteiligungsmanagement-Einheiten der Ressorts sind Menschen aller Geschlechter tätig. Weder waren mit dem bisherigen Zustimmungsverfahren noch sind mit dessen Aufhebung geschlechtsspezifische Fragestellungen verbunden.

Die Beschlüsse in der Senatsvorlage haben voraussichtlich keine Auswirkungen auf den Klimaschutz. Die Vorlage betrifft die interne Organisation der Arbeit der Aufsichtsräte; Auswirkungen der veränderten Organisation auf umweltbezogene Faktoren sind nicht zu erwarten.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei und den beteiligungsführenden Ressorts abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist zur Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt der Anpassung des bisherigen Verfahrens der Genehmigung von Beratungsaufträgen von Beteiligungsgesellschaften mit bremsischer Mehrheitsbeteiligung durch die jeweiligen Aufsichtsräte bzw. sonstigen Überwachungsorgane zu. Künftig sollen Beratungsaufträgen nach den in den individuellen Satzungen niedergelegten Wertgrenzen auf Basis der jeweiligen Unternehmensverhältnisse der Zustimmung des Aufsichtsrates bzw. sonstigen Überwachungsorgans unterliegen.
2. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, die gesellschaftsrechtliche Umsetzung in Abstimmung mit den Ressorts durchzuführen.