

Die Unterstützung der HHL Leipzig Graduate School of Management (HHL) durch den Freistaat Sachsen hat sich in den vergangenen Jahren erweitert und verstetigt, ohne dass der SLT als Haushaltsgesetzgeber über die Gesamtheit der Maßnahmen in Kenntnis gesetzt wurde und sein diesbezügliches Budgetrecht wahrnehmen konnte. Der SLT konnte daher die notwendigen Grundsatzentscheidungen nicht treffen.

Die vielfältigen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für die HHL sollten im Rahmen eines Gesamtkonzeptes gebündelt werden.

Das SMWK sollte in seinen Verträgen verlässliche Mechanismen zur Sicherung des Vermögens des Freistaates Sachsen einbauen.

1 Prüfgegenstand

- 1 Die HHL wurde 1898 als Handelshochschule gegründet und ist Deutschlands älteste betriebswirtschaftliche Hochschule. Seit 1994 ist sie eine staatlich anerkannte private Hochschule.
- 2 Seit 2019 ist neben der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig, der Gesellschaft der Freunde der Handelshochschule Leipzig e. V. und der HHL-Stiftung die SAB vierter Gesellschafter der HHL.
- 3 Die HHL finanziert sich aus verschiedenen privaten Quellen (z. B. Studien- und Promotionsgebühren, Lehrstuhlfinanzierungen, Erlöse aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb), allerdings auch aus Mitteln der öffentlichen Hand. So unterstützt der Freistaat Sachsen die HHL seit 1994 auf vielfältige Weise.
- 4 Zum einen gewährt der Freistaat ein langfristiges zinsloses Darlehen, das am Verlustausgleich der HHL teilnimmt. Der nicht in Anspruch genommene Darlehensbetrag kann gewinnbringend am Kapitalmarkt angelegt werden, sodass weitere Einnahmen generiert werden können. Zudem ist die HHL seit 1994 unentgeltlich in landeseigenen Liegenschaften des Freistaates Sachsen untergebracht, woraus sich eine finanzielle Entlastung von derzeit jährlich 652,5 T€ ergibt.

Abbildung 1: Finanzielle und nicht monetäre Vorteile der HHL durch den Freistaat Sachsen im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

- ⁵ In den vergangenen Jahren wurde die staatliche Unterstützung der HHL ausgebaut. Das o. g. Darlehen wurde im Jahr 2018 bis in das Jahr 2030 verlängert und um 4,9 Mio. € aufgestockt. Der Freistaat Sachsen übernimmt Instandsetzungskosten von bis zu 3 Mio. € für das „Haus II“ in der Jahnallee, obwohl diese Verpflichtung vertraglich der HHL obliegt. Des Weiteren sieht der Doppelhaushalt 2021/2022 eine ergänzende jährliche Zuwendung an die HHL i. H. v. 1 Mio. € für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten vor.
- ⁶ Unter diesen neuen Gesichtspunkten hat der SRH zum einen den Umsetzungsstand ausgewählter Empfehlungen aus der eigenen Prüfung aus den Jahren 2012/2013¹ aus heutiger Sicht beurteilt und darüber hinaus die Darlehensaufstockung und -verlängerung, die Inanspruchnahme des Darlehens sowie die Unterbringung der HHL in landeseigenen Liegenschaften unter Risikofaktoren für den sächsischen Haushalt erneut geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Darlehen

2.1.1 Historie

- ⁷ Mit Darlehensvertrag vom 12.07./25.07.1994 gewährte der Freistaat Sachsen der HHL ein zinsloses, haftendes, eigenkapitalähnliches Darlehen i. H. v. 25 Mio. DM (rd. 12,78 Mio. €), nachrangig und ohne Sicherheiten. Mit dem Darlehen können die jährlichen Defizite der HHL gedeckt werden. Überschüsse sind durch die HHL zur Auffüllung des Darlehensbetrages bis zum Nennwert zu verwenden.
- ⁸ Das Darlehen war ursprünglich auf 20 Jahre befristet und wurde im Jahr 2008 bis zum 30.06.2020 verlängert. Mit dem 2. Änderungsvertrag vom 11.12.2018 wurde das Laufzeitende auf den 30.06.2030 festgesetzt. Zudem wurde der HHL eine Aufstockung des ursprünglichen Darlehens um 4,9 Mio. € unter der Auflage gewährt, dass die Darlehensmittel nur für den Ausgleich von Verlusten aus der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit eingesetzt werden dürfen.

2.1.2 Umsetzung der Empfehlungen aus der Prüfung 2012/2013 bei der Darlehensverlängerung

- ⁹ Der SRH hatte in seinem Jahresberichtsbeitrag „Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handelshochschule Leipzig Graduate School of Management“ empfohlen, dass bei einer Verlängerung des Darlehensvertrages weiter gehende Vereinbarungen getroffen werden sollten. Die aktuelle Überprüfung zeigt, dass den Empfehlungen des SRH aus 2013 nur bedingt gefolgt wurde.
- ¹⁰ Positiv ist, dass eine Zweckbindung für die Finanzierung ausschließlich nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten vereinbart und dass Auflagen zum Besserstellungsverbot festgelegt wurden.
- ¹¹ Hingegen wurden die Empfehlungen zu den Prüfungs- und Auskunftsrechten des SMWK, zur Definition des langfristigen Interesses des Freistaates an der HHL und zur Wiederanlage des Darlehensbetrages im Änderungsvertrag nicht oder nicht vollständig berücksichtigt.
- ¹² Der SRH hält an seinen Empfehlungen aus der Prüfmitteilung vom 08.07.2013 unverändert fest.

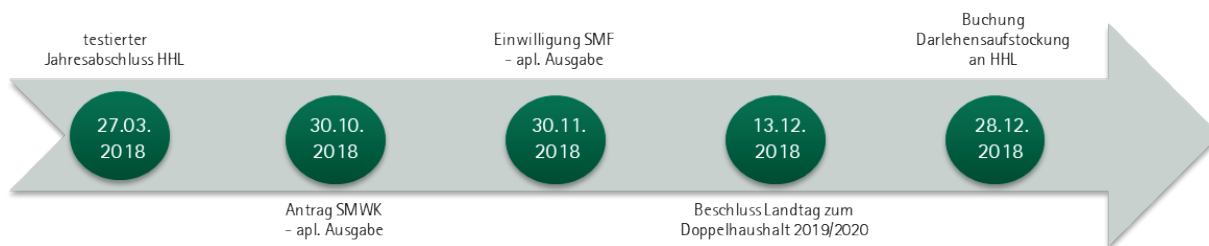
2.1.3 Darlehensaufstockung

Ausgabeermächtigung

- ¹³ Mit der Verlängerung des Darlehensvertrages vom 11.12.2018 wurde der HHL eine Aufstockung des ursprünglichen Darlehens um 4,9 Mio. € gewährt. Zur Finanzierung beantragte das SMWK am 30.10.2018 eine apl. Ausgabe beim Finanzministerium, welches am 30.11.2018 einwilligte. Der Darlehensbetrag wurde zum 28.12.2018 ausbezahlt.

¹ Jahresbericht 2013 des SRH.

Abbildung 2: Zeitschiene Darlehensaufstockung



Quelle: Eigene Darstellung.

- 14 Hinsichtlich Ausgaben, die nicht im Haushaltsplan veranschlagt sind, besteht ein Notbewilligungsrecht des Finanzministers gem. Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen. Dieses ist an enge Voraussetzungen geknüpft, um das Budgetrecht des SLT nicht auszuhöhlen. Die Bewilligung darf nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.
- 15 Unabhängig davon, dass die HHL noch über nicht verbrauchte Darlehensmittel i. H. v. rd. 4,6 Mio. € verfügte, hat der SRH Zweifel an der zeitlichen Unaufschiebbarkeit der Mehrausgabe. Die Mehrausgabe muss dafür so eilbedürftig sein, dass ein Abwarten der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers nicht vertretbar ist.
- 16 Die Auszahlung erfolgte am 28.12.2018. Sie hätte sich nur um wenige Tage verzögert, wenn diese aus dem Doppelhaushalt 2019/2020 geleistet worden wäre. Das SMWK hat nicht nachvollziehbar darlegen können, aus welchen Gründen ein Zuwarten bis zum Beginn des Hj. 2019 nicht möglich war.
- 17 Der SRH sieht hierin eine Umgehung des Budgetrechts des SLT.

Risikoanalyse

- 18 Die Rückzahlungsansprüche des Freistaates aus dem Darlehensvertrag vermindern sich in der Höhe, wie das Darlehen am Verlust der HHL teilnimmt. Anhand der Planzahlen aus dem Businessplan der HHL erwartet der SRH, dass eine Darlehensrückzahlung zum Nennwert am Ende der Laufzeit für die HHL fast unmöglich ist und somit keine oder nur verringerte Rückzahlungsansprüche des Freistaates Sachsen bestehen. Zugleich ist der Freistaat im höheren Maß an dem Ausgleich des Verlustes beteiligt als die Gesellschafter.
- 19 Das Darlehen hat deshalb aus Sicht des SRH den Charakter eines verlorenen Zuschusses. Jedoch wird dies nicht offen dargestellt.
- 20 Das SMWK hätte bei der Verlängerung und Aufstockung prüfen müssen, welche anderen Optionen bestanden, die den Zweck genauso gut erfüllen, den Tatbestand jedoch transparent darstellen und den Freistaat Sachsen in seiner Risikoposition verbessern.
- 21 Denkbar wären konkrete Anreize zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, z. B. mit einer institutionellen Förderung in Höhe eines sich jährlich vermindernenden Festbetrages.

2.1.4 Inanspruchnahme des Darlehens

- 22 Im Rahmen der Änderung des Darlehensvertrages wurde vereinbart, dass das Darlehen am Bilanzverlust nur insoweit teilnimmt, als dieser Verlust auf die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten der HHL entfällt.
- 23 Tatsächlich wurden die Darlehensmittel zur Deckung des Verlustes aus der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit genutzt, ohne Gewinne aus der wirtschaftlichen Tätigkeit heranzuziehen, die den Bilanzverlust mindern. Damit wurde in 2019 das Darlehen i. H. v. 1.064.462,94 € und mithin i. H. v. 378.384,23 € unberechtigt in Anspruch genommen.
- 24 Dieses Vorgehen verstößt nicht nur gegen die vertragliche Vereinbarung, sondern widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, wonach der Empfänger staatlicher Mittel zunächst seine Eigenmittel einsetzen muss.

2.2 Unterbringung der HHL

- 25 Der HHL stehen seit 1994 Liegenschaften und Gebäude auf dem Campus Jahnallee zur unentgeltlichen Nutzung zur Verfügung. Dadurch verzichtet der Freistaat Sachsen derzeit jährlich auf Mieteinnahmen von rd. 652,5 T€.
- 26 Einem Studierenden an der HHL steht eine Fläche von 11,1 m² zur Verfügung (einschließlich Neben-, Technik- und Verkehrsflächen). Dies ist im Vergleich zu Studierenden an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig nach überschlägiger Berechnung überproportional viel.
- 27 Der Freistaat Sachsen gewährt der HHL damit einen finanziellen Vorteil durch die mietfreie Nutzung der landeseigenen Liegenschaften, der den Bedarf einer staatlichen Hochschule deutlich übersteigt.
- 28 Aufgrund der wirtschaftlichen Lage der HHL übernimmt der Freistaat Sachsen daneben, abweichend vom ursprünglichen Nutzungsvertrag, Kosten für Maßnahmen der laufenden Instandhaltung und Instandsetzung des Nutzungsobjektes. Die Kosten für Baumaßnahmen am „Haus II“ belaufen sich auf bis zu 3 Mio. €.

2.3 Fehlende Gesamtkonzeption

- 29 Die in der Vergangenheit gewährten vielfältigen Unterstützungen an die HHL haben sich im Laufe der Jahre kontinuierlich verstetigt und erhöht. Die derzeitige wirtschaftliche Lage der Hochschule lässt darauf schließen, dass die HHL auch künftig auf die Förderung des Freistaates Sachsen angewiesen ist.
- 30 Gleichzeitig beinhaltet die Unterstützung einer privaten Hochschule auch eine Grundsatzentscheidung hinsichtlich der Hochschulpolitik des Freistaates Sachsen.
- 31 Der SLT hat die Ermächtigungsgrundlage für ein Darlehen an die HHL mit einer Laufzeit von 20 Jahren mit dem Haushalt 1994 und für einen jährlichen Zuschuss von 1 Mio. € mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 geschaffen. Weitere wesentliche Finanzierungsmaßnahmen wurden durch die Exekutive und nicht durch den Haushaltsgesetzgeber entschieden.
- 32 Der SLT war dabei lediglich mit der nachträglichen Genehmigung der apl. Ausgabe zur Erhöhung des Darlehens in 2018 befasst und der HFA wurde über die erste Verlängerung des Darlehens in 2008 informiert.
- 33 Der SRH sieht die ausschließlich partielle Einbeziehung des Haushaltsgesetzgebers bei der Gewährung der Unterstützungsmaßnahmen kritisch.
- 34 Der SRH kritisiert des Weiteren, dass der SLT seine Entscheidung nicht im Gesamtkontext aller weiteren Unterstützungsmaßnahmen für die HHL treffen konnte.

2.4 Aktenführung

- 35 Im Rahmen der Prüfung stieß der SRH auf erhebliche Mängel in der Aktenführung, da wesentliche Verwaltungshandlungen nicht vollständig und nachvollziehbar abgebildet wurden. Dies beeinträchtigt auch die Kontrolle der Exekutive durch den SLT.

3 Folgerungen

- 36 SMWK und SMF sollten prüfen, ob sich die Einzelmaßnahmen zur Unterstützung der HHL zu einer Gesamtkonzeption bündeln lassen. Dabei ist dem Budgetrecht des SLT und dessen haushaltspolitischer Gesamtverantwortung Rechnung zu tragen.
- 37 Das SMWK sollte insbesondere prüfen, ob nicht geeignetere Instrumente der Unterstützung der HHL bestehen, die den Tatbestand transparenter darstellen und eine engere Kontrolle und Steuerung des Mitteleinsatzes zulassen.
- 38 Bei zukünftigen Entscheidungsfindungen muss das SMWK einen verstärkten Fokus auf eine zeitnahe und vollständige Dokumentation legen.
- 39 Der SRH hält an seinen Empfehlungen aus dem Jahr 2013 fest.

4 Stellungnahmen der Ministerien

- 40 SMWK und SMF sind der Auffassung, dass die Empfehlungen des SRH aus seiner Prüfung im Jahr 2013 beachtet und umgesetzt wurden. Im Darlehensänderungsvertrag aus 2018 seien entsprechende Regelungen getroffen worden. Auskunfts- und Prüfungsrechte gegenüber der HHL stünden dem SMWK bereits im Rahmen seiner Rechtsaufsicht zu. Sie umfassen auch die finanziellen Verhältnisse und müssten somit nicht wie vom SRH gefordert im Darlehensvertrag vereinbart werden.
- 41 Soweit gemäß Jahresabschluss 2019 von der HHL eine unberechtigte Inanspruchnahme des Darlehens erfolgte, sei das SMWK dem entgegengetreten.
- 42 Der Haushaltsgesetzgeber war sowohl bei der Gewährung als auch der Verlängerung des Darlehens sowie bei der Gewährung des Zuschusses im Doppelhaushalt 2021/2022 beteiligt. Es liege mithin keine Umgehung des Budgetrechts des SLT vor.
- 43 Die Aktenführung des SMWK erfolge sorgfältig und vollständig.
- 44 Das SMWK wird im Zusammenhang mit der künftigen Unterstützung der HHL die Thematik der Wiederanlage des Darlehens unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen am Finanzmarkt noch einmal bewerten. Weiterhin werde das SMWK in Abstimmung mit dem SMF prüfen, ob sich die Einzelmaßnahmen zur Unterstützung der HHL zu einer Gesamtkonzeption bündeln lassen.

5 Schlussbemerkung

- 45 Der SRH vertritt weiterhin die Auffassung, dass in das Budgetrecht des SLT durch die Exekutive eingegriffen wurde, da mehrere Unterstützungsmaßnahmen dem SLT nicht im Gesamtkontext im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens zur Entscheidung vorgelegt wurden.
- 46 Aufgrund der unberechtigten Inanspruchnahme des Darlehens durch die HHL im Jahr 2019 sieht sich der SRH darin bestätigt, dass verlässliche Mechanismen zur Sicherung des Vermögens des Freistaates Sachsen in den Verträgen notwendig sind. Im Übrigen begrüßt der SRH, dass das SMWK gegenüber der HHL die Korrektur der unberechtigten Inanspruchnahme des Darlehens zum Verlustausgleich geltend gemacht hat.
- 47 Mit der Implementierung der institutionellen Förderung im Doppelhaushalt 2021/2022 wurde der Strauß an vielfältigen Unterstützungsmaßnahmen erweitert. Vor diesem Hintergrund fordert der SRH, dass das SMWK mit dem SMF die Bündelung der Einzelmaßnahmen zu einer Gesamtkonzeption vorantreibt, die die wirtschaftliche Eigenverantwortung der HHL unterstreicht.