

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 24. Juni 2003
– Drucksache 13/2209**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2002 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2000 (Nr. 17)
– Kosten für die Abwicklung von Wirtschaftsförder-
programmen**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

1. von der Mitteilung der Landesregierung vom 24. Juni 2003 – Druck-
sache 13/2209 – Kenntnis zu nehmen;
2. die Landesregierung zu ersuchen,
 - a) die Entgelte für sämtliche Förderprogramme, die über die L-Bank abge-
wickelt werden, zusammenzustellen und zu prüfen, ob die Abwicklung
von Förderprogrammen durch die L-Bank für das Land in jedem Fall
wirtschaftlich ist;
 - b) die Vergütungsregelungen für die Durchführung und Abwicklung der in
der Denkschrift genannten Förderprogramme mit der L-Bank neu zu
verhandeln;
 - c) dem Finanzausschuss die dabei erzielten Ergebnisse bis zum 30. März
2004 vorzulegen.

18. 09. 2003

Die Berichterstatterin:

Lazarus

Der Vorsitzende:

Moser

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Drucksache 13/2209 in seiner 25. Sitzung am 18. September 2003.

Die Berichterstatterin für den Finanzausschuss führte aus, der Rechnungshof habe festgestellt, dass für die Abwicklung verschiedener Wirtschaftsförderprogramme des Landes hohe Beträge aufgewendet würden. Diese Kosten hätten sich zum Beispiel beim Umweltschutz- und Energiesparprogramm auf 37 % und beim Infrastrukturförderprogramm auf 24 % belaufen. Der Rechnungshof habe angeregt, zunächst grundsätzlich die Kosten für die Durchführung von Förderprogrammen zu ermitteln und einen Kostenvoranschlag für die Abwicklung von Förderprogrammen einzuholen. Dem habe der Landtag mit seinem Beschluss vom 20. Februar dieses Jahres Folge geleistet.

Sie sei mit dem Bericht der Landesregierung zu diesem Landtagsbeschluss nicht zufrieden. Das Staatsministerium teile mit, wenn ein neues Förderprogramm aufgelegt werde bzw. Verfahrensänderungen bei bestehenden Programmen erfolgten, würden auch Neuverhandlungen über die Vergütung geführt. Nach ihrer Meinung dürfe angesichts der akuten Haushaltsprobleme in keinem Fall ein relativ großer Teil des Programmvolumens der L-Bank als Vergütung gewährt werden, sondern müssten mehr Mittel bei der jeweiligen Zielgruppe ankommen. Deshalb plädiere sie dafür, dass die Landesregierung mit der L-Bank neue Verhandlungen mit dem Ziel aufnehmen solle, die Vergütungspraxis auch bei bestehenden Programmen näher an den tatsächlichen Kosten zu orientieren.

Der Ministerialdirektor im Wirtschaftsministerium trug vor, bestimmte Verträge über die Abwicklung von Wirtschaftsförderprogrammen liefen noch bis zum Ende des Jahres 2008. Wenn eine neue Vertragsgestaltung erfolgen solle, sei das Land auf das Entgegenkommen der L-Bank angewiesen. In Bezug auf zukünftige Förderprogramme habe das Wirtschaftsministerium die Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt und hausintern durch einen Erlass dafür Sorge getragen, dass jeweils eine einzelprogrammbezogene Kostenkalkulation durchgeführt werde. Er sei aber auch bereit, dem Wunsch des Finanzausschusses Rechnung zu tragen, trotz bestehender Verträge mit der L-Bank in Verhandlungen darüber einzutreten, um diese zu bewegen, im Wege des Entgegenkommens einer Änderung zuzustimmen.

Ein Abgeordneter der SPD war der Ansicht, die Forderung nach einem Kostenvoranschlag bzw. einer einzelprogrammbezogenen Kostenkalkulation allein reiche nicht aus. Vielmehr müssten darüber hinaus Kostenvoranschläge auf ihre Plausibilität hin geprüft und unter Umständen mit Angeboten anderer Banken verglichen werden. Entscheidend sei, dass möglichst viele Mittel aus Förderprogrammen bei den Zielgruppen landeten.

Ein Abgeordneter der CDU machte darauf aufmerksam, der Rechnungshof habe in seinem Beitrag ein generelles Problem angesprochen, das nicht auf Wirtschaftsförderprogramme beschränkt sei. Leider würden im Haushalt Verwaltungskosten nur unvollständig ausgewiesen. In manchen Fällen könnte das Land die Programme zu den an die Bank gezahlten Vergütungen selbst problemlos abwickeln. Aus diesem Grund habe die Landesregierung inzwischen beschlossen, durch einen Prüfauftrag erheben zu lassen, in welchem Maße die Verwaltungskosten der L-Bank überhaupt kostendeckend und angemessen seien. Er hielte den Rechnungshof für die geeignete Institution, um diesen Sachverhalt einmal generell zu überprüfen.

Er stellte fest, bei der derzeitigen Praxis könne die L-Bank, wenn sie bei der Abwicklung von Förderprogrammen Gewinne erziele, selbst willkürlich Programmweiterungen vornehmen. Nach seiner Einschätzung stellten Beschlüsse zu Programmweiterungen aber politische Entscheidungen dar, die nicht in den Verantwortungsbereich der L-Bank, sondern des Landtags gehörten.

Als aktuelles Beispiel führte der Abgeordnete das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum an. Wenn dieses Programm von Zuschüssen auf Darlehen umgestellt werde, habe die L-Bank einen Refinanzierungsvorteil von bis zu 7,5 Millionen €. Die L-Bank würde dies gerne dazu nutzen, um das Programm auszuweiten. Nach seiner Überzeugung müsse es jedoch einzig und allein in der Entscheidungsfreiheit des Landtags liegen, ob dieses Programm ausgeweitet werde.

Der Präsident des Rechnungshofs führte aus, die L-Bank lebe letztlich von der Abwicklung der Förderprogramme, da sie mit der Gründung der LBBW das Bankgeschäft im Wesentlichen abgegeben habe. Dem Rechnungshof, der gerade die einzelnen Förderprogramme in der Wirtschaftsförderung insgesamt untersuche, werde entgegengehalten, dass die L-Bank Eigenkapital benötige, um eigene Förderprogramme durchzuführen und Bankgewinne erwirtschaften zu können – der Gewinn könne nur aus der Abwicklung solcher Maßnahmen erzielt werden –, da sie anderenfalls auf Dauer ihre Grundlage verlieren würde.

Der Rechnungshof habe wegen der dünnen Basis seiner Untersuchungen in der Denkschrift 2002 keine generelle Verhandlung über das Vergütungssystem gefordert. Bei Förderprogrammen mit einem massiven Missverhältnis zwischen Aufwand und Vergütung der Bank müsse aber über das Entgelt neu verhandelt werden. Insofern habe er Übereinstimmung mit dem Wirtschaftsministerium erreicht. In laufende Verträge einzugreifen, sei zudem eine Rechtsfrage und könne im Blick auf den Vertrauensschutz schwierig sein.

Nach Auffassung des Rechnungshofs müsse aber bei künftigen Förderprogrammen vorher eine genaue und nachprüfbare Kalkulation erstellt werden. Dann sei im Einzelfall über die Höhe des Entgelts zu entscheiden, wobei zwischen einem unteren Sockelbetrag und einer gedeckelten Maximalvergütung differenziert werden müsse. Die Bank betone, dass sie die Förderprogramme sehr preisgünstig abwickle und sehr wirtschaftlich und rationell arbeite; im Benchmark-Vergleich der Förderbanken sei sie bundesweit Spitzenreiter.

Der Rechnungshof habe auch gefragt, ob die Bank so viele Vortandsmitglieder benötige. Die Bank habe hierzu erläutert, die Bankenaufsicht verlange eigentlich wegen der Verteilung der Verantwortlichkeiten noch mehr Ressortleiter.

Solle die Förderung durch Landesbedienstete – die möglicherweise jetzt schon gar nicht mehr vorhanden seien, weil ihre Stellen abgebaut worden seien – bearbeitet werden, müsse gegengerechnet werden, was wirtschaftlicher sei. Es gebe lange Diskussionen zwischen den Regierungspräsidien und der Bank in der Frage der Wirtschaftlichkeit bei der Übernahme neuer Aufgaben und der Übertragung von Aufgaben. Es sei zwischen den beiden Beteiligten sehr offen, wo die Aufgaben am wirtschaftlichsten erledigt werden könnten.

Bekanntlich habe das Land die Auszahlung des Landeserziehungsgeldes vollständig der Bank übertragen. Der Rechnungshof habe dort eine hochrationelle Bearbeitung festgestellt. Selbst bei überschlägiger Betrachtung hätte diese

Aufgabe innerhalb der Landesverwaltung sicher nicht preisgünstiger – oder auch nur zu ähnlichen Kosten – erledigt werden können.

Die Berichterstatterin für den Finanzausschuss erklärte, sie halte die Ausführungen des Präsidenten des Rechnungshofs für nicht ganz nachvollziehbar. Insbesondere habe sie kein Verständnis für die Äußerung, der Landtag müsse in Kauf nehmen, dass ein relativ hoher Anteil der Förderprogramme bei der L-Bank verbleibe, um deren Existenz zu sichern. Nach ihrer Auffassung komme es entscheidend darauf an, dass möglichst viele Mittel eines Förderprogramms bei der im Programm definierten Zielgruppe ankämen.

Unabhängig davon sei bis jetzt nicht geprüft worden, ob die L-Bank bei der Abwicklung überhaupt wirtschaftlich arbeite. Diese Frage könne allerdings nur schwer geklärt werden, weil die L-Bank ohne Mitwettbewerber tätig werde.

Die Abgeordnete verwies ausdrücklich darauf, dass der Rechnungshof festgestellt habe, er halte beim Tourismusinfrastrukturprogramm, bei dem jetzt massiv gekürzt werde, die für die Abwicklung an die L-Bank bezahlte Vergütung für nicht angemessen.

Das Argument, mit der L-Bank abgeschlossene Verträge müssten eingehalten werden, erscheine ihr scheinheilig. Der Rechnungshof verschanze sich hinter dieser Begründung, während das Land in anderen politischen Feldern von ähnlichen verbindlichen Zusagen angesichts der Finanzlage Abstand nehmen müsse. Deshalb solle zumindest die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, bestehende Verträge mit der L-Bank einseitig zu kündigen.

Der Finanzminister teilte die Einschätzung, dass die Erfüllung einer Aufgabe des Landes nicht zur Stabilisierung des Gewinns einer Bank dienen könne. Er sagte zu, prüfen zu lassen, ob die Abwicklung von Förderprogrammen durch die L-Bank in jedem Fall wirtschaftlich sei.

Er betonte, die L-Bank verfüge derzeit über eine jährliche Bilanzsumme von rund 40 Milliarden € und einen Gewinn von etwa 180 Millionen €. Diese Zahlen belegten, dass Gewinn, Umsatz und Bilanzsumme der L-Bank nicht in erster Linie aus der Abwicklung von Landesprogrammen gespeist würden. Das Geschäft der L-Bank profitiere vielmehr zum großen Teil davon, dass sie als einzige Bank langfristig die Gewährträgerhaftung nicht verlieren werde. Aus diesem Grund werde die Bonität der L-Bank auch mit einem AAA bewertet. Dies verschaffe der Bank die Möglichkeit, am internationalen Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen Gelder aufzunehmen und daraus Gewinne zu schöpfen.

Ein Sprecher des Rechnungshofs führte aus, auch dem Rechnungshof sei klar, dass der quantitativ größte Teil des Ertrags der L-Bank letztlich auf deren Bonität beruhe, die die L-Bank vom Land ableite. Zwar spielten beim Ertrag der Bank die Förderprogramme des Landes eine untergeordnete Rolle, doch seien sie Grundlage der Existenzberechtigung der Bank.

Er teile die Auffassung der Berichterstatterin für den Finanzausschuss, wonach die Berechtigung der Gebühren der L-Bank für die Abwicklung von Landesprogrammen hinterfragt werden müsse, gebe jedoch zu bedenken, dass der Vorstand der L-Bank kaum aus bestehenden Verträgen ausbrechen könne, selbst wenn das Land als Eigentümer dies wolle. Der Vorstand eines Unternehmens sei verpflichtet, zum Wohl des Unternehmens zu arbeiten. Dies bedeute auch, dass er nicht ohne weiteres Verträge zum Nachteil des Unternehmens verändern dürfe. Wenn ein landesbeteiligtes oder in Landesbesitz befindliches Unternehmen auf einen ihm eigentlich zustehenden Be-

trag zugunsten des Landes verzichten würde, stellte sich sofort die Frage, ob es sich dabei nicht um eine verdeckte Gewinnausschüttung handle. Deshalb habe sich der Rechnungshof damit zufrieden gegeben, dass für künftige Fälle ein anderes Verfahren zugesagt werde. Unabhängig davon liege es natürlich im Sinne des Rechnungshofs, wenn geprüft werde, ob Veränderungen bestehender Verträge möglich seien.

Der Vorschlag, dass das Wirtschaftsministerium Angebote der L-Bank vor der Auftragsvergabe einholen solle, habe unbestreitbar Schwächen, da eine Überprüfung der Kalkulationen nicht ohne weiteres möglich sei. Eine Alternative bestünde seines Erachtens lediglich darin, eine andere Bank mit der Abwicklung zu beauftragen oder die Programme von der Landesverwaltung selbst durchführen zu lassen. Der Rechnungshof gehe allerdings davon aus, dass das Wirtschaftsministerium Angebote der L-Bank auf ihre Plausibilität hin untersuche und prüfe, ob etwa eine Abwicklung durch die Landesverwaltung günstiger wäre. Erforderlichenfalls werde das Wirtschaftsministerium sicher auch einmal ein Angebot eines externen Unternehmens einholen, um Vergleiche ziehen zu können. Mit der Zeit werde das Wirtschaftsministerium wohl ein Know-how entwickeln, um Angebote der L-Bank richtig einschätzen zu können.

Die vom Rechnungshof in seinem Denkschriftsbeitrag kritisierten Einzelfälle erfassten natürlich nur einen Teil der in die Kostenrechnung eingehenden Einrichtungen der L-Bank. Die L-Bank selbst habe bei der Besprechung des Rechnungshofsbeitrags dem Rechnungshof entgegengehalten, dass sie insgesamt in den einschlägigen Förderbereichen keine Gewinne, sondern eher Verluste erwirtschaftete. In gewisser Weise werde bei der L-Bank von Programm zu Programm eine Fördermaßnahme durch eine andere teilweise subventioniert.

Ein Abgeordneter der CDU betonte, auch wenn eine gegenseitige Subventionierung von Fördermaßnahmen erfolge und die Gebühren für die Abwicklung durch die L-Bank insgesamt kostendeckend erschienen, halte er zumindest die Herstellung von Transparenz für unbedingt erforderlich. Bei der Durchsicht des Haushalts habe er festgestellt, dass nur in einem einzigen Bereich die Verwaltungskosten für die Programmabwicklung ausgewiesen seien. Dies erscheine ihm angesichts der großen Zahl der von der L-Bank abgewickelten Förderprogramme unbefriedigend.

Der Ministerialdirektor im Wirtschaftsministerium erläuterte, das Wirtschaftsministerium wickle fast keine Förderprogramme mehr aus Haushaltsmitteln, sondern die Programme fast ausschließlich aus Bankbeitragsmitteln ab. Wenn aus diesen Bankbeitragsmitteln Gewinne für die Bank generiert würden, würden sie in die Bereiche transferiert, in denen die Bank Verluste erwirtschaftete, etwa bei Bürgschaften. Dieses Verfahren entspreche bei einer ganzheitlichen Betrachtung der Intention der Wirtschaftsförderung.

Das Wirtschaftsministerium prüfe Bilanzen von Banken und sei deshalb durchaus in der Lage, auch Kostenkalkulationen der L-Bank auf ihre Plausibilität und Angemessenheit hin zu beurteilen. Da in der gegenwärtigen Haushaltssituation aber keine neuen Programme aufgelegt würden, sehe er dieses Problem als sehr gering an.

Ein Abgeordneter der SPD erklärte, er bezweifle, dass aus Bilanzen ersichtlich sei, ob die von einer Bank geforderten Entgelte angemessen seien. Unabhängig davon lägen der Abwicklung der Förderprogramme rechtsgültige Verträge zugrunde, an die sich die L-Bank, aber auch das Land als Vertragspartner halten müssten.

Die Berichterstatterin für den Finanzausschuss betonte, der Landtag müsse selbst entscheiden können, ob er ein Förderprogramm als sinnvoll ansehe. Bei dieser Entscheidung spielten grundsätzlich auch die Kosten der Abwicklung des jeweiligen Programms eine Rolle. Dagegen sehe sie es nicht als sinnvoll an, wenn innerhalb der Bank Quersubventionen erfolgten, die dem Landtag gegenüber nicht offen gelegt würden. Wenn die Abwicklung eines Programms unverhältnismäßig hohe Kosten verursache, müsse der Landtag prüfen, ob dieses Programm trotzdem beibehalten werden solle.

Sie legte Wert auf die Feststellung, bei vielen Maßnahmen würden Aufträge nur befristet vergeben, um nach einer gewissen Zeit erneut Angebote einzuholen. Deshalb fordere sie, in Zukunft auch Auftragsvergaben an die L-Bank zu befristen und nach Fristablauf erneut mit der L-Bank über die Konditionen zu verhandeln.

Der Finanzminister entgegnete, die bestehenden Programme unterlägen einer vertraglich bindenden Regelung bis zum 31. Dezember 2008.

Eine Abgeordnete der Grünen unterstützte die Ausführungen der Berichterstatterin für den Finanzausschuss und ergänzte, der Landtag könne die Wirtschaftlichkeit einzelner Programme nur beurteilen, wenn ihm eine solide Kostenrechnung vorliege. Sie gehe davon aus, dass solche Kostenrechnungen für die bestehenden Programme dem Wirtschaftsministerium zur Verfügung stünden, und bitte darum, diese dem Finanzausschuss gegenüber offen zu legen.

Der Präsident des Rechnungshofs berichtete, bei Auflösung der Staatsschuldenverwaltung seien deren Aufgaben an die L-Bank übertragen worden. Damals sei ein auf zehn Jahre befristeter Vertrag geschlossen worden, um die Verwendung des von der L-Bank zu übernehmenden Personals sicherzustellen.

Er fügte hinzu, der Beschluss des Landtags, Förderprogramme soweit wie möglich durch die L-Bank abwickeln zu lassen, beruhe letztlich auf einer Überprüfung des Rechnungshofs. Aus Kostengründen sei die Aufgabenübertragung sinnvoll gewesen. Umgekehrt halte er es auch für angemessen, dem Partner L-Bank einen gewissen Zeitraum für die Abwicklung zu bestimmten Konditionen einzuräumen.

Ein Abgeordneter der CDU war der Auffassung, dass vor einem Landtagsbeschluss für ein Förderprogramm des Landes bekannt sein müsste, wie hoch der Verwaltungsaufwand sei und welcher Förderbetrag bei der Zielgruppe überhaupt ankomme. Diese Informationen stünden aber bisher dem Landtag nicht zur Verfügung. Er rate dazu, zunächst das Ergebnis des von der Landesregierung beschlossenen Prüfauftrags abzuwarten und danach im Finanzausschuss das Problem grundsätzlich zu behandeln.

Er forderte das Finanzministerium auf, künftig für mehr Transparenz im Haushalt zu sorgen und bei den einzelnen Förderprogrammen jeweils die Verwaltungskosten auszuweisen.

Der Finanzminister ging davon aus, dass das Land der L-Bank bei deren Gründung für einen Zeitraum von zehn Jahren die Abwicklung von Förderprogrammen übertragen habe. Er fügte hinzu, die L-Bank habe seinerzeit Personal von der Staatsschuldenverwaltung übernehmen müssen. Diese Tatsache rechtfertige die Zusage, zehn Jahre die Abwicklung der Programme zu festgelegten Konditionen vornehmen zu dürfen. Selbstverständlich habe der Finanzausschuss aber das Recht, den Gesamtkomplex zu diskutieren.

Die Berichterstatterin für den Finanzausschuss schlug vor, die Landesregierung zu beauftragen, über die in der Denkschrift genannten Programme mit der L-Bank bezüglich neuer Vergütungsregelungen zu verhandeln. Darüber hinaus sollten dem Finanzausschuss die Kosten sämtlicher Förderprogramme, die über die L-Bank abgewickelt würden, bis zum 31. Dezember dieses Jahres vorgelegt werden.

Der Finanzminister hielt die formulierte Grundforderung für betriebswirtschaftlich sinnvoll, den Zeitraum für einen Bericht jedoch für zu kurz gewählt. Darüber hinaus gab er zu bedenken, dass eine Änderung der „Operationskosten“ natürlich Auswirkungen auf die Höhe des Bankbeitrags hätte.

Die Berichterstatterin für den Finanzausschuss änderte daraufhin den Vorschlag für einen Berichtstermin in 30. März 2004 ab.

Ohne förmliche Abstimmung verabschiedete der Finanzausschuss daraufhin seine Beschlussempfehlung an das Plenum.

02. 10. 2003

Lazarus