

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr

20. Förderprogramme bei der Investitionsbank - Aufgaben bündeln, kostendeckend kalkulieren, Risiken offenlegen

Am Zuwendungsverfahren des Zukunftsprogramms Wirtschaft sind zu viele Stellen beteiligt. Das Wirtschaftsministerium sollte die Aufgaben bündeln und dadurch Ressourcen sparen. Daneben muss das Programm professionell gesteuert werden. Im Vorgängerprogramm war dies der Investitionsbank und dem Wirtschaftsministerium nur bedingt gelungen.

Die vom Land an die Investitionsbank gezahlten Entgelte für Programmübertragungen sind nicht auskömmlich. Unterdeckungen werden durch andere Geschäftsbereiche der Investitionsbank ausgeglichen.

Die Kosten der Aufgabenübertragungen sind gegenüber dem Land transparenter darzustellen. Dies gilt besonders für die Darlehensprogramme, die hohe Risikokosten aufweisen. Die zuständigen Gremien müssen hierüber besser informiert werden.

20.1 Der Prüfungsansatz - was wurde untersucht?

Die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) ist das zentrale Förderinstitut des Landes. Sie berät in allen Förderfragen und vergibt Fördermittel an unterschiedlichste Empfängergruppen. Alleiniger Träger der Anstalt öffentlichen Rechts ist das Land Schleswig-Holstein.

Grundlage der Wirtschaftsförderung der IB sind Aufgabenübertragungsverträge zwischen der IB und dem Land. Der LRH hat in einer Querschnittsbetrachtung die Modalitäten der Verträge geprüft. Im Mittelpunkt standen hierbei die Kostenregelungen.

Einen besonderen Schwerpunkt hat der LRH auf das „Regionalprogramm 2000“ (RP 2000) und das „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ (ZPW) gelegt. Hier hat der LRH auch die Struktur und Qualität des gesamten Zuwendungsverfahrens untersucht.

20.2 **Regionalprogramm 2000 und Zukunftsprogramm Wirtschaft**

20.2.1 **Das Ziel: Effizient und aus einer Hand fördern**

Das Land hat seine mit EU- und Bundesmitteln kofinanzierte Wirtschaftsförderung im RP 2000 und im ZPW gebündelt. Das RP 2000 startete im Jahr 2000 und ist Ende 2008 ausgelaufen. Anfang 2007 wurde mit dem ZPW das Nachfolgeprogramm ins Leben gerufen. Es wird voraussichtlich Ende 2015 auslaufen.

Die unter die Programme fallenden Fördermaßnahmen lassen sich in 4 Kategorien einteilen:

- Einzelbetriebliche Investitionsförderung (u. a. Errichtung und Ausbau von Betriebsstätten)
- Einzelbetriebliche Innovationsförderung (betriebliche Forschungs- und Entwicklungsprojekte)
- Regionale Infrastrukturprojekte („klassische“ Infrastrukturprojekte, beispielsweise Tourismusinfrastruktur oder Gewerbegebiete)
- Innovative Infrastrukturprojekte (technologie- bzw. wissenschaftsnahe Infrastrukturprojekte, beispielsweise Kompetenzzentren an Hochschulen)

Zum Start des RP 2000 verfolgte das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschaftsministerium) das Ziel, die Förderung möglichst vollständig von der IB abwickeln zu lassen. Dadurch sollten Kosten eingespart, einheitliche Verfahren sichergestellt und die Programmsteuerung erleichtert werden. Dies ist nur unzureichend gelungen.

20.2.2 **Aufgabenbündelung - ein Schritt vor und zwei zurück**

Bereits im RP 2000 wurde das Wirtschaftsministerium dem Anspruch einer „Abwicklung aus einer Hand“ nicht gerecht. Nur die einzelbetriebliche Investitionsförderung wurde vollständig auf die IB übertragen. Für sämtliche Infrastrukturprojekte (regionale wie innovative) spaltete das Wirtschaftsministerium das Zuwendungsverfahren auf: Bis zur Bewilligung der Mittel sind die Förderreferate in den Ministerien zuständig, danach werden die Förderakten an die IB weitergereicht. Aufgabe der IB ist es dann u. a., den Zahlungsverkehr abzuwickeln, Änderungsbescheide zu erstellen, die wirtschaftliche und sachgerechte Verwendung der Mittel zu prüfen und evtl. Rückforderungen zu erheben. Die einzelbetriebliche Innovationsförderung wiederum wurde komplett auf die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) und damit auf einen dritten Akteur übertragen.

Mit dem Start des ZPW entfernte sich das Wirtschaftsministerium noch weiter von einheitlichen Verfahren: Es erhöhte die Mittel für die innovativen Infrastrukturprojekte und verlagerte deren Abwicklung (nach Bewilligung) von der IB auf die WTSH. Von einer weitgehenden Konzentration der Aufgaben bei einem Förderinstitut kann damit aktuell keine Rede sein.

Beteiligte Stellen am Zuwendungsverfahren im ZPW

Projektart	einzelbetriebliche Investitionsförderung	einzelbetriebliche Innovationsförderung	regionale Infrastrukturprojekte	innovative Infrastrukturprojekte
Aufgaben				
bis einschl. Bewilligung	IB	WTSH	Ministerien	Ministerien
nach Bewilligung	IB	WTSH	IB	WTSH

In der Praxis führt die Vielzahl der Beteiligten zu aufwendigen Abstimmungsprozessen und Doppelarbeiten. Der LRH schlägt daher vor:

- Ein mögliches Nachfolgeprogramm des ZPW sollte nur noch von einem Förderinstitut abgewickelt werden. Umfang und Qualität der Aufgaben müssten dann nur noch mit einem Institut abgestimmt werden, einheitlichere Zuwendungsverfahren wären die Folge. Berichtspflichten gegenüber der EU-Kommission könnten schneller und mit geringerem Ressourcenaufwand erfüllt werden. Bestimmte Aufgabenbereiche müssten nicht mehr in 2 Förderinstituten vorgehalten werden und ließen sich damit teilweise einsparen. Um das wirtschaftlichste Ergebnis zu erreichen, sollten Preis-Leistungs-Vergleiche stattfinden.
- Die für die Bewilligung eines Förderprojekts zuständige Stelle sollte bis zum Ende des Zuwendungsverfahrens für das Projekt verantwortlich sein. In der Infrastrukturförderung ist das bisher nicht der Fall. Dadurch kommt es zu einem hohen Abstimmungsaufwand zwischen bewilligender (Ministerium) und abwickelnder Stelle (IB oder WTSH). Das mit der Ausgliederung auf ein Förderinstitut verfolgte Ziel, Ressourcen zu bündeln, wird dadurch konterkariert.

Das Wirtschaftsministerium hat dargestellt, dass die Innovationsprojekte bewusst auf die WTSH übertragen worden seien. Damit wolle man deren spezifischen Sachverstand im Bereich Technologie und Innovation nutzen.

Nach Kenntnis des LRH werden die Programme sowohl bei der IB als auch bei der WTSH vorwiegend von Personal mit kaufmännischem oder Verwaltungsfachhochschulabschluss abgewickelt. Eventuell erforderliche Spezialkenntnisse ließen sich durch einen Personalübergang auch bei einem der Institute bündeln.

Das **Wirtschaftsministerium** hat ferner mitgeteilt, dass die Bewilligung von Infrastrukturprojekten nur schwer auf ein Förderinstitut übertragen werden könne. Das hierfür notwendige Fachwissen sei nur in den Fachreferaten der Ministerien vorhanden, zudem würden die Entgelte an die Förderinstitute steigen. Auch eine vollständige Bündelung der Aufgaben im Ministerium sei keine geeignete Option. Dies sei nur mit zusätzlichem Personal möglich und widerspreche daher dem angestrebten Personalabbau. Gleichwohl habe man eine Arbeitsgruppe „Schnittstellen ZPW“ eingerichtet, um die Prozesse zu optimieren.

Der **LRH** bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Trennung der Verfahren in Bewilligung und Abwicklung hinterfragt werden muss. Werden Zuständigkeiten an einer Stelle konzentriert, darf nicht nur der damit einhergehende Aufwand bei der aufnehmenden Stelle betrachtet werden. Vielmehr ist auch zu berücksichtigen, dass die abgebende Stelle Personal und Kosten einsparen kann. Die Bereitschaft, Schnittstellenprobleme anzugehen, ist zwar zu begrüßen. Dabei gilt aber: Am effektivsten lassen sich Schnittstellenprobleme lösen, indem man die Schnittstellen reduziert, das heißt die Aufgaben konsequent auf weniger Stellen als bisher konzentriert.

20.2.3 **Programmsteuerung - zu spät auf Probleme reagiert**

Die IB hatte sich gegenüber dem Wirtschaftsministerium verpflichtet, das RP 2000 bis zum 30.11.2009 vollständig abzurechnen. Das schloss ein, dass bis dahin alle Verwendungsnachweise geprüft sein mussten. Grund hierfür sind entsprechende Fristen der EU-Kommission. Werden diese nicht eingehalten, droht ein Verfall von EU-Mitteln.

Zum Programmschluss sah sich die IB mit massiven Problemen konfrontiert, die Frist einzuhalten. Auf die absehbar hohe Anzahl zu prüfender Verwendungsnachweise war sie nicht ausreichend vorbereitet. Ursache hierfür: IB und Wirtschaftsministerium steuerten das Programm nicht vorausschauend und werteten Informationen über den anstehenden Arbeitsaufwand nicht hinreichend aus. Hinzu kam, dass die IB es lange Zeit versäumte, die Auftragsvergaben der Zuwendungsempfänger zu prüfen. Dies musste dann zum Ende der Programmperiode nachgeholt werden.

Als Folge all dessen musste kurzfristig zusätzliches Personal eingestellt werden, was für das Land zu Kosten von knapp 475 T€ führte. Daneben verständigten sich Wirtschaftsministerium und IB darauf, die Verwendungsnachweise weniger detailliert zu prüfen als zuvor. Dadurch gelang es letztlich, das Programm rechtzeitig abzurechnen.

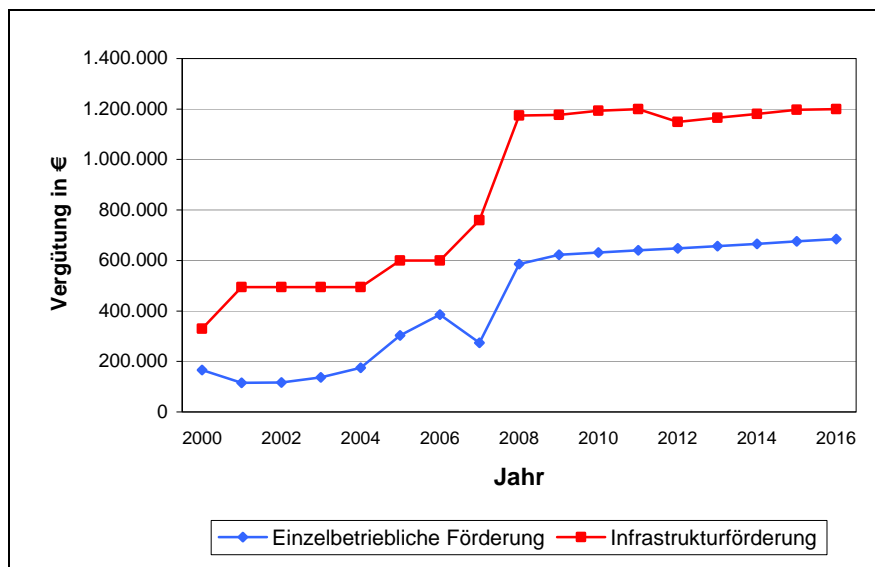
Die IB hat die Versäumnisse eingeräumt und Vorkehrungen getroffen, damit sich die Fehler beim Programmabschluss des ZPW nicht wiederholen. Das Wirtschaftsministerium hat angemerkt, dass es die zusätzlichen Kosten für Personal in Kauf genommen habe, um einen Verfall von EU-Mitteln zu verhindern. Außerdem hat es betont, dass alle Verfahrenserleichterungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise im Einklang mit der Landeshaushaltsordnung (LHO) stünden.

Der LRH kritisiert nicht grundsätzlich, dass von der LHO gedeckte vereinfachte Verfahren angewendet wurden. Wenn die Prüfpraxis aber im laufenden Programm angepasst wird, besteht die Gefahr, dass Zuwendungsempfänger unterschiedlich behandelt werden. Der LRH warnt zudem davor, den Erfolg eines Programms vorwiegend daran zu messen, dass sämtliche EU-Mittel ausgegeben werden. Selbst bei einer professionellen Programmsteuerung lässt sich dies nicht immer gewährleisten, z. B. wenn nicht genügend förderwürdige Projekte vorliegen. Ein Mittelverfall, der sich aus einer stringenten Mittelvergabe und Missbrauchskontrolle ergibt, sollte als Normalfall angesehen werden.

20.2.4 Programmvergütungen - stark steigend und dennoch nicht kostendeckend

Die vom Land an die IB gezahlten Vergütungen für das RP 2000 und das ZPW sind seit 2000 stark angestiegen. Die nachstehende Grafik zeigt, wie sich die Vergütungen entwickelt haben:

Vergütungen an die IB im RP 2000 und ZPW



2000 bis 2007: tatsächliche Zahlungen, ab 2008: vertraglich vereinbarte Zahlungen ohne Sonderzahlungen von 475 T€ wegen Personalverstärkungen von 2008 bis 2010.

Für die einzelbetriebliche Förderung lässt sich der sprunghafte Anstieg ab 2008 mit einem höheren Programmvolume im ZPW erklären. In der Infrastrukturförderung hingegen verdoppelt sich der Kostenrahmen trotz vergleichbarer Abwicklungsvolumina. Grund hierfür: Für das RP 2000 hatte die IB die Kosten stark unterschätzt und daher zu niedrige Vergütungen vereinbart. Außerdem waren im RP 2000 wiederholt Engpässe aufgetreten. IB und Wirtschaftsministerium waren sich einig, solchen Engpässen im ZPW durch mehr Personal entgegenzuwirken.

Der LRH hat festgestellt: Trotz des starken Anstiegs decken die Vergütungen immer noch nicht die Vollkosten der IB. Die letztlich beim Land und der IB für die Programmabwicklung anfallenden Kosten werden damit derzeit in der Tendenz unterschätzt (vgl. Tz. 20.3.2). Dies und der Blick auf die Vergütungsentwicklung der letzten Jahre sollte zum Anlass genommen werden, alle Potenziale für Kostensenkungen zu nutzen. Das Wirtschaftsministerium sollte daher die unter Tz. 20.2.2 aufgeführten Vorschläge in die Tat umsetzen.

20.3 **Allgemeine Probleme bei Aufgabenübertragungen**

20.3.1 **Land weist Wirtschaftlichkeit nicht nach**

Aufgaben sollten nur dann auf die IB übertragen werden, wenn die IB diese wirtschaftlicher als das Land erledigen kann. Der LRH hat stichprobenartig geprüft, ob das Land vor der Übertragung die Wirtschaftlichkeit untersucht hat. Das Ergebnis: In einer Vielzahl von Fällen ist dies nicht geschehen. Und wenn - wie etwa beim RP 2000 - der Versuch unternommen wurde, konnten die Berechnungen nicht wirklich überzeugen. Einer der Gründe hierfür: Das Land ist derzeit nicht in der Lage, seine eigenen Kosten so differenziert auszuweisen, dass belastbare Vergleiche mit der IB möglich wären. Somit kann auch nicht sichergestellt werden, dass sich die Übertragung von Aufgaben für das Land unter dem Strich rechnet.

20.3.2 **Investitionsbank kalkuliert teilweise nicht kostendeckend**

Die IB soll ihre Angebotspreise für Programmübertragungen nach einem 2004 vom Verwaltungsrat vorgelegten System kalkulieren. Grundsätzlich sollen dabei für jede Aufgabenübertragung die Vollkosten abgedeckt werden. Dies wird erreicht, indem das voraussichtliche Arbeitsvolumen mit einem Bewertungssatz multipliziert wird, der sämtliche direkten wie indirekten Kosten beinhaltet (Bewertungssatz 2).

Um der IB einen gewissen Spielraum bei den Vergütungsverhandlungen einzuräumen, ist außerdem noch eine Preisuntergrenze definiert. Hierbei

werden bestimmte pauschal zu verrechnende Kostenbestandteile (z. B. Vorstand, Organisation, Unternehmenssteuerung, Controlling, Revision) nicht berücksichtigt und das Arbeitsvolumen mit einem niedrigeren Bewertungssatz multipliziert (Bewertungssatz 1). Das bedeutet dann aber: Kalkuliert die IB Programmvergütungen auf Basis des Bewertungssatzes 1, werden nicht alle Kosten vergütet. Dies muss dann durch Überschüsse in anderen Aufgabenbereichen ausgeglichen werden.

In der Praxis hat die IB ihre Angebote in den meisten Fällen auf Basis des Bewertungssatzes 1 kalkuliert. Selbst diese absolute Preisuntergrenze ließ sich in den darauf folgenden Verhandlungen mit dem Land mehrfach nicht realisieren. Die Konsequenz daraus: Gemessen an den Vollkosten weisen die von der IB abgewickelten Programme seit Jahren beträchtliche Defizite aus. Für den gesamten Bereich der Zuschussprogramme belief sich ihr Defizit 2008 beispielsweise auf knapp 2,5 Mio. €.

Der LRH hält es für problematisch, dass regelmäßig vom Prinzip der Vollkostendeckung abgewichen wird. In jedem Fall sollten dem Land als Auftraggeber die voraussichtlichen Vollkosten dargestellt werden. Nur so wird transparent, wie viel einzelne Förderprogramme tatsächlich kosten. Und nur so sind belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen der IB und anderen Förderinstituten möglich.

Die IB hat erläutert, sie rechne bei der Kalkulation nur solche Kosten heraus, die bankspezifisch seien und mit den Aufgabenübertragungen des Landes in keinem Zusammenhang stünden. Der LRH kann dieser Argumentation nicht folgen. Es gibt keinen Grund, Kostenblöcke für Vorstand, Organisation, Revision, etc. einzig dem originären Bankbereich, nicht aber auch anteilig den Förderprogrammen zuzurechnen. Das würde auch dem bisherigen System der Kosten-Leistungs-Rechnung der IB widersprechen. Darin werden die genannten Kosten bewusst auch auf die Förderprogramme verteilt und daher folgerichtig die oben aufgeführten Unterdeckungen ausgewiesen.

20.3.3 **Laufende Kostenkontrolle unzureichend**

Bei der Mehrzahl der Förderprogramme hat die IB im Programmverlauf nicht systematisch untersucht, ob und wie stark die Vergütungen und die tatsächlich angefallenen Kosten voneinander abweichen. Dies geschah selbst dann nicht, wenn zwischen Land und IB vertraglich festgelegt war, solche Vergleiche vorzunehmen. Ein Grund hierfür: Die IB hat erst 2009 die Kosten für jedes Programm in der nötigen Trennschärfe erfasst.

Der LRH hält es für erforderlich, zukünftig eine größere Kostentransparenz herzustellen. Hierzu gehört auch, dass Land und IB die Vergütungssätze anpassen, wenn die tatsächlichen Kosten zu stark von der vereinbarten Vergütung abweichen. Da die IB ihre Kostenrechnung inzwischen stärker ausdifferenziert hat, wären die Voraussetzungen dafür gegeben.

20.4 **Darlehensprogramme - Risikokosten transparent machen**

Bei den Darlehensprogrammen stellen die reinen Verwaltungskosten nur einen vergleichsweise geringen Teil der Gesamtkosten dar. Erheblich bedeutender sind die Risikokosten aufgrund von Wertberichtigungen und Abschreibungen. Demgegenüber stehen als wesentliche Ertragsquelle in der Regel nicht die Vergütungen des Landes, sondern der Überschuss zwischen Zinseinnahmen und Refinanzierungskosten (Zinsmarge).

Die Daten der Kosten- und Leistungs-Rechnung machen deutlich, dass die IB bei Darlehensprogrammen in erheblichem Umfang negative Ergebnisse erwirtschaftet. Sie lagen in jüngster Zeit zwischen -10 Mio. € und -14 Mio. € pro Jahr und sind zu einem Großteil auf die Risikokosten zurückzuführen.

Der LRH erkennt zwar an, dass die IB mit ihren Darlehen in erheblichem Umfang Mittel in den Wirtschaftskreislauf gibt. Die damit systembedingt einhergehenden Risiken sollten dem Auftraggeber Land aber deutlicher offengelegt werden. Für das Land muss bei Entscheidungen über Art und Umfang von Darlehensprogrammen erkennbar sein, in welchem Umfang Risikokosten in anderen Unternehmensbereichen der IB erwirtschaftet werden müssen.

Das **Wirtschaftsministerium** wendet ein, die hohen negativen Ergebnisse dürften sich relativieren, wenn man auch andere Einnahmen der Bank anteilmäßig zurechnen würde. Auch alle Erträge, z. B. aus dem Treasury, seien anteilmäßig zuzurechnen. Dies gelte auch vor dem Hintergrund, dass die frühere Wirtschaftsaufbaukasse mit ihrem Eigenkapital in die IB eingegangen sei.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung. Unstreitig werden Erträge aus dem Kapital der IB für Mittel der Wirtschaftsförderung eingesetzt. Davon unabhängig sind jedoch im Rahmen der Vollkostenrechnung die negativen Ergebnisse der Darlehensprogramme für den Bereich Wirtschaft offenzulegen. Kostentransparenz ist insoweit unverzichtbar.

Im Übrigen hat auch die **IB** bestätigt, dass die Darlehensprogramme im Bereich Wirtschaft nicht kostendeckend seien. Dem Land habe man regelmäßig die Höhe der Risikokosten mitgeteilt. Gleichwohl werde man die zuständigen Gremien zukünftig noch differenzierter unterrichten.