

## Einzelplan 06: Finanzministerium

Betätigungsprüfung bei der Landesstiftung  
Baden-Württemberg gGmbH  
(Kapitel 0620)

11

**Das Vermögen der gemeinnützigen Landesstiftung sollte optimal verwaltet werden und auf Dauer erhalten bleiben. Die Zukunftsoffensive III hat negative Folgen für den Landeshaushalt.**

### 1 Ausgangslage

Die zu 100 % dem Land gehörende Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH (Landesholding) hielt insbesondere eine Beteiligung an der Energie Baden-Württemberg AG (EnBW). Im Zusammenhang mit der Privatisierung dieses Energieversorgungsunternehmens war es erklärtes Ziel der Landesregierung, den absehbaren Veräußerungsgewinn von etwa 2 Mrd. € nicht versteuern zu müssen und das Geld für gemeinnützige Zwecke einzusetzen. Deswegen wurden die Beteiligungen, bei denen eine Steuerentstrickung (durch Überführung in die Gemeinnützigkeit) nicht möglich war, auf die neu gegründete Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg GmbH übertragen und die Landesholding in die gemeinnützige Landesstiftung Baden-Württemberg GmbH (Landesstiftung) umgewidmet. Diese hat mit Zufluss des Veräußerungserlöses für das EnBW-Aktienpaket im Jahr 2001 die ersten Fördermittel ausgereicht.

Der RH prüfte die Betätigung des Landes als Gesellschafter der Landesstiftung unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze (sog. Betätigungsprüfung nach § 92 LHO) und führte dabei auch Erhebungen bei diesem Unternehmen durch.

### 2 Erhaltung des Gesellschaftsvermögens

#### 2.1 Vermögensumschichtungen

Im Geschäftsjahr 2002 veräußerte die Landesstiftung ihre Beteiligungen an der Gasversorgung Süddeutschland GmbH (GVS). In diesem Zusammenhang beschloss der Aufsichtsrat, dass mit einem Teil des Veräußerungserlöses Schulden der Landesstiftung getilgt werden, der übersteigende Betrag - abzüglich der Veräußerungskosten - dem Vermögensstock zugeführt wird und für eine Biotechnologieoffensive im Land dem Vermögensstock Mittel in Höhe von 29 Mio. € entnommen werden.

Angesichts der Entnahme von 29 Mio. € aus dem Vermögensstock ist darauf hinzuweisen, dass die Gesamtumstände des EnBW-Verkaufs und der damit zusammenhängenden Umwidmung der Landesholding in die Landesstiftung dafür sprechen, dass es ein Anliegen des Landes war, nur die Vermögenserträge der Landesstiftung für gemeinnützige Zwecke auszureichen, das Vermögen selber aber im Bestand zu behalten. Auch die im Gesellschaftsvertrag vorgeschriebene Rücklagenbildung, durch welche die Entwertung des „Vermögens der Gesellschaft“ ausgeglichen werden soll, zeigt eindeutig in diese Richtung.

Da der Verkauf der GVS-Anteile lediglich eine Umschichtung des Vermögens der Landesstiftung darstellt (Hingabe der Beteiligung/Zufluss entsprechender liquider Mittel), ist die Verwendung des Veräußerungserlöses teils zur Schulden-

tilgung und teils als Vermögensstock konsequent. Dies gilt allerdings nicht bezüglich der Entnahme der Mittel für die Biotechnologieoffensive im Land. Mit der Entnahme von 29 Mio. € aus dem Vermögensstock für diese Offensive wird in gleicher Höhe das Vermögen der Landesstiftung gemindert, d. h. Vermögenssubstanz aufgezehrt.

Der RH plädiert deswegen dafür, dass das Vermögen der Landesstiftung uneingeschränkt erhalten wird. Künftige Vermögensumschichtungen - sei es durch den Verkauf von Beteiligungen, von Grundstücken u. a. - sollten nicht nochmals zum Anlass genommen werden, für Zwecke gleich welcher Art Vermögenssubstanz der Landesstiftung zu verbrauchen.

## 2.2 Bildung von Rücklagen

Nach dem Gesellschaftsvertrag soll die Landesstiftung - wenn und soweit für die Steuervergünstigung unschädlich - den Überschuss der Einnahmen über die Kosten aus Vermögensverwaltung mindestens in dem Umfang einer freien Rücklage (Gewinnrücklage) zuführen, wie dies notwendig ist, um die Entwertung des Vermögens der Gesellschaft durch Inflation auszugleichen. Entsprechend den steuerlichen Gemeinnützigkeitsbestimmungen war es zulässig, jedes Jahr bis zu einem Drittel des Überschusses der Einnahmen über die Kosten aus Vermögensverwaltung in die Gewinnrücklage einzustellen.

Die von der Landesstiftung geplanten, die steuerlich höchstmöglichen und die tatsächlichen Rücklagezuführungen sind in der Übersicht dargestellt.

### Übersicht

Zuführungen zur Gewinnrücklage (in Mio. €)

Geschäftsjahr	2000	2001	2002	2003
Geplante Zuführung	0,0	25,6	25,6	25,6
Steuerlich höchstmögliche Zuführung	0,4	28,7	2,0	3,9
Tatsächliche Zuführung	0,0 <sup>1)</sup>	25,6	2,0	3,9

<sup>1)</sup> Im Jahr 2000 wurde eine Rücklage wegen Geringfügigkeit nicht gebildet.

Die um mehr als 3 Mio. € unter dem steuerlichen Höchstbetrag liegende Dotierung der Rücklage im Geschäftsjahr 2001 trägt den Vorgaben im Gesellschaftsvertrag nicht genügend Rechnung, wonach - im steuerlichen Rahmen - der Gewinnrücklage mindestens der Teil des Einnahmenüberschusses zugeführt werden soll, der zum Ausgleich der Entwertung des Gesellschaftsvermögens durch Inflation notwendig ist. Zudem verwehrt die Vorgabe nicht, dass die Landesstiftung innerhalb der steuerlichen Höchstgrenze höhere Beträge als den Inflationsausgleich in die Rücklage einstellt.

Der im Geschäftsjahr 2001 in die Gewinnrücklage eingestellte Betrag wurde insoweit zu niedrig bemessen, als die unterstellte Inflationsrate nur auf das aus dem Verkauf der EnBW-Anteile zugeflossene Nettovermögen bezogen wurde. Nach dem Gesellschaftsvertrag soll die Zuführung zur Rücklage aber die Entwertung „des Vermögens der Gesellschaft“ ausgleichen. Dieses dürfte infolge stiller Reserven mehrere hundert Millionen Euro höher als das aus dem Verkauf der EnBW-Aktien stammende Nettovermögen sein. Schon von daher hätte die Rücklage zum 31.12.2001 deutlich höher dotiert werden sollen.

Zu einer höheren Rücklagendotierung hätte im Geschäftsjahr 2001 auch deswegen Anlass bestanden, weil steuerlich nicht ausgenutzte Zuführungsbeträge in späteren Jahren nicht nachgeholt werden dürfen. Daher hätte bei der Dotierung der Rücklage im Geschäftsjahr 2001 nicht nur auf die Verhältnisse dieses Jahres abgestellt, sondern vorausschauend auch die Verhältnisse der folgenden Jahre (für die sehr geringe steuerliche Zuführungsbeträge absehbar waren) ins Blickfeld einbezogen werden sollen.

Der RH empfiehlt, der Rücklage künftig grundsätzlich die steuerlich höchstmöglichen Beträge zuzuführen und zwar mindestens so lange, bis die Rücklage genügend hoch ist, um die bis dahin durch Inflation eingetretene Entwertung des Gesamtvermögens der Gesellschaft auszugleichen.

### **3 Geldanlagen**

#### **3.1 Allgemeines**

Der am 27.02.2001 zugeflossene Erlös aus dem Verkauf des EnBW-Aktienpakets wurde teilweise zur Tilgung von alsbald fälligen Verbindlichkeiten der Landesstiftung verwendet und der Großteil (2,2 Mrd. €) noch am selben Tag in mehrere von Kapitalanlagegesellschaften geführte Spezialfonds eingezahlt. In der Folgezeit hat die Landesstiftung in anderem Zusammenhang weitere Fondsanteile gezeichnet bzw. Anteilsscheine veräußert, sodass die in Fonds eingezahlten Mittel am Ende des Jahres 2004 per saldo knapp 2 Mrd. € ausmachen. Der RH hat einzelne Punkte dieses für die Landesstiftung existenziell wichtigen Teils ihres Vermögensbereiches untersucht.

#### **3.2 Alternativen zur Fondsanlage**

Als Alternative zu der Auflage von Spezialfonds mit dem Ziel, eine möglichst optimale Rendite zu erzielen und die Verwaltung des Vermögens möglichst kostengünstig zu halten, hätte zumindest für einen Teil des Kapitalvermögens eine Verwaltung durch die beim FM für das Geldmanagement des Landes zuständige Stelle durchaus in Erwägung gezogen werden sollen, z. B. für die Anlage in festverzinslichen Wertpapieren. Da auch die Fonds in sehr großem Umfang in solche Wertpapiere investierten, diese aber wohl ebenso gut, jedoch kostengünstiger durch das FM hätten verwaltet werden können, hätte die Landesstiftung einen beträchtlichen Teil der Verwaltungskosten einsparen können. Auch hätte ein Teil des Geldes dem Land darlehensweise verzinslich zur Verfügung gestellt werden können. Dies wäre für die Landesstiftung nicht nur eine sichere, gut rentierliche Anlage gewesen, sondern hätte dem Land im Vergleich mit anderen Schuldaufnahmen Zinsaufwand erspart, ohne dass die Landesstiftung ihre eigenen Belange hätte zurückstellen müssen. Anders als bei den Fonds hätte die Landesstiftung zudem keinerlei Kursrisiko - das sich in Zukunft durchaus kritischer entwickeln könnte - zu tragen.

#### **3.3 Kosten der Fondsverwaltung**

Die von den Kapitalanlagegesellschaften den Fonds berechneten und im Ergebnis von der Landesstiftung zu tragenden Aufwendungen für die Vermögensverwaltung waren erheblich (in den ersten drei Geschäftsjahren insgesamt fast 11 Mio. €) und bei den einzelnen Fonds höchst unterschiedlich. Beim teuersten Fonds waren sie mit 2,33 Mio. € mehr als 5-mal so hoch wie beim günstigsten Fonds (0,45 Mio. €). Dabei boten die hohen Verwaltungskosten keine Gewähr für eine entsprechend bessere Performance der Fonds; diese lag beim kostengünstigsten Fonds mehr als 1½-mal so hoch wie beim teuersten Fonds. Der große Unterschied zwischen den Vergütungen ist vor allem deshalb bemer-

kenswert, weil bei der Auswahl der Kapitalanlagegesellschaften die Höhe der Vergütung ein wesentliches Kriterium war. Im Übrigen hätten sich die Kosten der Vermögensverwaltung wohl auch dadurch reduzieren lassen, dass Alternativen zur Beauftragung der Kapitalanlagegesellschaften angegangen worden wären (s. Pkt. 3.2).

### **3.4 Performance der Fonds**

Der RH hat durch eine Gegenüberstellung der von der Landesstiftung in die Fonds investierten Gelder und dem Tageswert der Fondsanteile am 31.12.2004 - unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Fondsausschüttungen - die bis zu diesem Termin erzielte Performance der Fonds ermittelt. Diese betrug, bezogen auf das durchschnittlich investierte Kapital, 4,5 % im Jahr, von denen der kleinere Teil ausgeschüttet wurde, der größere Teil aber in Form von noch nicht realisierten Wertsteigerungen entstanden ist. Angesichts der Tatsache, dass den Fonds zwar durchaus Chancen für weitere Wertsteigerungen innewohnen, die Risiken aber - wie die Landesstiftung in den Jahren vor 2004 selber feststellen musste - nicht unterschätzt werden dürfen, stellt sich diese Geldanlage als nicht so überzeugend dar, dass Alternativen nicht ernsthaft geprüft werden müssten (s. Pkt. 3.2). Dies gilt erst recht wegen der höchst unterschiedlichen Performance der einzelnen Fonds. So lag die Performance von fünf nahezu uneingeschränkt vergleichbaren Fonds der Landesstiftung bis zum 31.12.2004 absolut zwischen 53,0 Mio. € und 22,8 Mio. €. Eine solche Abweichung nach unten - zudem gemessen über einen Zeitraum von fast vier Jahren - sollte zu Alternativüberlegungen Anlass geben.

### **3.5 Empfehlung des Rechnungshofs**

Der RH empfiehlt, mit dem Ziel einer möglichst optimalen Performance die Form der Kapitalanlage auf den Prüfstand zu stellen. Die unter Pkt. 3.2 aufgezeigten Alternativen zu den Fondsanlagen sollten ernsthaft erwogen werden. Soweit sich danach eine Fondsanlage als die wirtschaftlichere Alternative darstellt, sollten die bisher wenig erfolgreichen Fonds kritisch bewertet und ggf. rechtzeitig aussortiert werden. Auch die Realisierung von Kursgewinnen durch verstärkte Verkaufsaktivitäten sollte dabei stets erwogen werden.

## **4 Zukunftsoffensive III**

### **4.1 Allgemeines**

Das bedeutendste Fördervorhaben der Landesstiftung ist die Zuwendung an das Land für die so genannte Zukunftsoffensive III (ZO III) in Höhe von 562 Mio. €. Diese Zuwendung stammt aus dem Veräußerungserlös für das EnBW-Aktienpaket und ist Teil des Gesamtkonzepts der Landesstiftung.

### **4.2 Haushaltsbelastungen durch nicht förderfähige Projekte**

Die bei der Veröffentlichung der ZO III genannten Projekte wurden erst später unter gemeinnützigkeitsrechtlichen Aspekten geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass mit 148 Mio. € mehr als ein Viertel des ZO III-Volumens auf steuerschädliche Maßnahmen entfiel, die deswegen nicht über die Zuwendung der Landesstiftung finanziert werden konnten.

Von den steuerschädlichen Maßnahmen entfielen 71 Mio. € auf Bauprojekte aus den Bereichen Berufsakademien, Fachhochschulen und Universitäten. Da der Ministerrat bereits alle Projekte der ZO III im Grundsatz gebilligt hatte, kamen das StM und das FM überein, dass auch die steuerschädlichen Bauprojekte zügig realisiert und durch die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben

des Landes Baden-Württemberg mbH finanziert werden sollten. Der Frage, ob die Projekte notwendig oder zumindest aufschiebbar waren, wurde nicht nachgegangen. Anhaltspunkte sprechen dafür, dass stattdessen der Wunsch, alle in der ZO III verkündeten Maßnahmen umzusetzen, bei den Entscheidungen im Vordergrund stand.

Im Zuge der Realisierung dieser (steuerschädlichen) Baumaßnahmen werden zwingend Kosten für die Erstausrüstung in Höhe von 11 Mio. € anfallen, über die nach einem Ministerratsbeschluss „zu gegebener Zeit im Rahmen künftiger Planaufstellungsverfahren entschieden wird“. Im Klartext bedeutet dies wohl eine weitere Belastung künftiger Landeshaushalte um den genannten Betrag.

Die ersatzweise Finanzierung der in der ZO III angekündigten, jedoch steuerschädlichen Bauprojekte sowie deren Erstausrüstung haben erhebliche Belastungen des Landeshaushalts zur Folge. Ursächlich hierfür war letztlich der Wunsch, die angekündigte ZO III ohne Abstriche zu vollziehen.

#### **4.3 Weitere Haushaltsbelastungen und -risiken**

Die Projekte der ZO III werden laufende Betriebskosten und Folgekosten (z. B. für nicht befristet eingestelltes Personal, für Unterhaltskosten der Gebäude usw.) nach sich ziehen. Diese dürfen aus steuerlichen Gründen nicht von der Landesstiftung finanziert werden, sondern sind zwingend aus dem Landeshaushalt zu bezahlen. Das FM, das bei Erörterung der ZO III-Projekte mit den jeweiligen Ressorts immer wieder auf das Problem der laufenden Betriebs- und der Folgekosten hingewiesen hat, schätzte bereits im Jahr 2001 die über den Landeshaushalt zu finanzierenden Betriebs- und Folgekosten für die Jahre bis einschließlich 2006 auf durchschnittlich mindestens 20 Mio. €, für die folgende Zeit auf mindestens 15 Mio. € je Jahr.

Das gemeinnützige Wirken der Landesstiftung hat schon jetzt beachtliche finanzielle Folgen für das Land. Der Landeshaushalt wird auf Dauer mit den Kosten des laufenden Betriebs und den Folgekosten - die erfahrungsgemäß weiter steigen dürften - belastet.

Ein weiteres Risiko für den Landeshaushalt ergibt sich daraus, dass sich die Landesstiftung - wie bei allen anderen Zuwendungen - auch bei der Zuwendung an das Land für die ZO III ein Rückforderungsrecht für den Fall einer steuerschädlichen Verwendung vorbehalten hat. Eine abschließende steuerliche Bewertung wird aber möglicherweise erst Jahre nach der Realisierung der Projekte durchgeführt werden, sodass es auch noch in vielen Jahren zu Rückforderungsansprüchen der Landesstiftung kommen kann. Dieses finanzielle Risiko für den Landeshaushalt ist zwar nur schwer kalkulierbar, darf aber nicht vernachlässigt werden.

#### **4.4 Fazit**

Mit der ZO III hat sich das Land Risiken aufgebürdet, die zuvor nicht bestanden und die eine schon jetzt sichere Belastung des Landeshaushalts zur Folge haben werden; weitere Risiken sind der Lösung immanent.

### **5 Steuerliche Risiken**

Bereits im Zusammenhang mit der Umwidmung der Landesholding in die Landesstiftung hat der RH darauf hingewiesen, dass diese Konstruktion fragil sei, weil die Mittelverwendung stets unter den steuerrechtlichen Begriff „gemeinnützig“ zu subsumieren sein muss. Die strikte Einhaltung der Gemeinnützigkeitsregelungen ist für die Landesstiftung von eminenter Bedeutung, da sich ansonsten

steuerliche/finanzielle Folgen in nahezu bestandsgefährdender Höhe ergeben könnten. Mit diesem immensen finanziellen Risiko müssen die Landesstiftung und das Land als ihr Gesellschafter konstruktionsbedingt auf Dauer leben.

Gleichwohl ist das Maß der Aktivitäten, die das Land und die Landesstiftung im Hinblick auf die Wahrung der Gemeinnützigkeit entwickelten, aus Kostengründen nur schwer mit kaufmännischen Grundsätzen zu vereinbaren. So hat die Landesstiftung nicht nur alle von ihr selbst durchgeführten Projekte, sondern auch die von anderen Trägern durchgeführten Projekte, bei denen die Landesstiftung lediglich Zuwendungen gewährte, durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bewerten lassen, was ihr beträchtlichen Aufwand verursachte (Honorarzahungen in den Jahren 2001 bis 2003: mehr als 1,6 Mio. €). Zusätzlich ließ sie einzelne Maßnahmen durch die Steuerabteilung des FM bewerten. Dabei ist bei einem Großteil der Projekte, insbesondere bei den Zuwendungen an das Land für die ZO III, eine steuerschädliche Verwendung - auf der Basis der steuerrechtlichen Bewertung durch das FM - de facto ausgeschlossen, weil sich die Landesstiftung für diesen Fall entsprechende Rückforderungsrechte vorbehalten hat.

Das bisherige, für die Landesstiftung und das Land sehr kostenintensive Verfahren zur Einhaltung der Gemeinnützigkeit sollte mit dem Ziel einer Kostenreduzierung vereinfacht werden. Die Prüfung der Gemeinnützigkeit von Projekten gehört zum operativen Geschäft der Landesstiftung und sollte in der Regel von ihr selber wahrgenommen werden; ein Steuerberater sollte nur im Ausnahmefall eingeschaltet werden. Dies gilt primär für die vielen Projekte, bei denen die Landesstiftung lediglich Zuwendungen gewährt und eine gegen die Gemeinnützigkeitsbestimmungen verstoßende Mittelverwendung, so das FM, wegen der Rückzahlungsverpflichtung faktisch ausgeschlossen ist.

Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe der Steuerabteilung des FM, für das privatrechtlich organisierte Unternehmen Landesstiftung die Gemeinnützigkeitsfragen zu klären (schon gar nicht wie bisher z. T. in redundanter Weise).

## 6 Anwendung haushaltsrechtlicher Zuwendungsbestimmungen

Bei der Gewährung ihrer Fördermittel verfährt die Landesstiftung nur teilweise analog den bei der Gewährung von Landeszuwendungen üblichen Bedingungen. So enthalten die mit den Empfängern abgeschlossenen Zuwendungsverträge in Bezug auf Nachweispflichten, Rückzahlungsverpflichtungen usw. zwar durchaus Regelungen, wie sie auch für die vom Land direkt gewährten Zuwendungen gelten. Hingegen fehlen in den Zuwendungsverträgen z. B. folgende Bedingungen und Auflagen, die bei Zuwendungsbescheiden des Landes üblich sind (§ 44 LHO sowie die in der Verwaltungsvorschrift Nr. 5 zu § 44 LHO enthaltenen Nebenbestimmungen):

- Besserstellungsverbot (der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete; keine höheren Vergütungen als nach den tariflichen Bestimmungen BAT oder MTArb; keine sonstigen über- und außertariflichen Leistungen),
- Auftragsvergabe nach den Verdingungsordnungen (VOL/VOB), sofern die Zuwendung mehr als 25.000 € beträgt.

Die Auflage, wonach die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden ist, nimmt die Landesstiftung inzwischen in die Zuwendungsverträge auf.

Dies hat zur Folge, dass erst in jüngerer Zeit die Empfänger ausdrücklich angehalten werden, die von der Landesstiftung gewährten Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Die Zuwendungsempfänger haben weiterhin weder das Besserstellungsverbot zu beachten noch ihre Aufträge öffentlich auszuschreiben. Insoweit unterliegen die von der Landesstiftung bedachten Zuwendungsempfänger nicht den Restriktionen, denen die vom Land direkt bedachten Zuwendungsempfänger sinnvoller Weise unterliegen.

Der RH hält es für angebracht, dass die Landesstiftung die Regelungen zur Projektförderung nach § 44 LHO - namentlich die in der Verwaltungsvorschrift Nr. 5 zu § 44 LHO enthaltenen Nebenbestimmungen - vollumfänglich in die Zuwendungsverträge aufnimmt.

## 7 Prüfungsrechte des Rechnungshofs bei den Zuwendungsempfängern

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass es im Folgenden ausschließlich um die Einräumung von Prüfungsrechten des RH bei den Empfängern der von der Landesstiftung gewährten Zuwendungen geht. Dagegen geht es nicht um die Einräumung eines vollen Prüfungsrechts des RH bei der Landesstiftung selber; ein dahingehender politischer Antrag ist vom Parlament abgelehnt worden (Drs. 13/464, 13/1855, Pkt. 4 und Plenarprotokoll 13/42, S. 2891).

In der Annahme, dass es nicht gewollt sein kann, dass die vom Land gewährten Zuwendungen der Prüfung durch den RH und damit der öffentlichen Finanzkontrolle unterliegen, die von der Landesstiftung gewährten Zuwendungen dagegen nicht, hatte der RH dem FM frühzeitig Wege aufgezeigt, die gewährleisten könnten, dass die öffentliche Finanzkontrolle auch die Zuwendungen der Landesstiftung umfasst. Hierzu teilte das FM mit, dass es bei der derzeitigen Rechtslage keine rechtlich unbedenkliche Möglichkeit sehe, dem RH Prüfungsrechte bei den Empfängern der von der Landesstiftung gewährten Zuwendungen zu verschaffen.

Zu dem parlamentarischen Antrag, wonach dem RH ein volles Prüfungsrecht bei der Landesstiftung einzuräumen sei, hat das FM dahingehend Stellung genommen, dass es nicht beabsichtige, der Landesstiftung den Abschluss einer Prüfungsvereinbarung mit dem RH zu empfehlen; insbesondere deswegen nicht, weil eine Mitwirkung des RH bei der Mittelvergabe nicht gefordert werden könne. Hierzu ist festzuhalten, dass eine Mitwirkung des RH bei der Mittelvergabe weder vom RH noch von anderer Seite eingefordert wurde. Auch hat sich die Stellungnahme des FM lediglich mit der Prüfung der Landesstiftung durch den RH befasst; auf die Prüfung bei den Empfängern der Zuwendungen wurde nicht eingegangen.

Im Zuge der örtlichen Unterrichtung bei dem Unternehmen hat der RH festgestellt, dass die Fördertätigkeit der Landesstiftung verfahrensmäßig mit der direkten Fördertätigkeit des Landes weitgehend übereinstimmt. Ein bedeutender Unterschied ist jedoch insoweit gegeben, als der RH bei den direkten Zuwendungen des Landes ein Prüfungsrecht hat, bei den Zuwendungen der Landesstiftung dagegen nicht. Deswegen durfte der RH der wohl wichtigsten Frage des gesamten Förderwesens, nämlich der Frage nach der Zielerreichung, nicht nachgehen. Es musste offen bleiben, ob die Projekte und sonstigen Maßnahmen der Landesstiftung effektiv (vorgegebene Ziele und angestrebte Ergebnisse erreicht?), effizient (günstiges Kosten-/Leistungsverhältnis gegeben?) und nachhaltig (Wirkung über ihre Dauer hinaus?) waren.

Weil der RH bisher nicht der Frage nach der Zielerreichung nachgehen darf, können das Parlament und die Öffentlichkeit nicht mit den Mitteln der Finanzkontrolle in Erfahrung bringen, ob die von der Landesstiftung mit der Zuwendung verfolgten Ziele erreicht wurden. Auch die Landesstiftung selber, namentlich der die Programme beschließende und damit die Zuwendungen erst ermöglichende Aufsichtsrat, begibt sich damit einer wichtigen Erkenntnisquelle, nämlich der Projektbeurteilung durch die unabhängige Instanz der Finanzkontrolle. Dabei zeigen nicht zuletzt die jährlichen Denkschriften des RH anhand anderer Förderprojekte auf, dass zwischen den Intentionen eines Zuwendungsgebers und der tatsächlichen Zielerreichung, d. h. der Realisierung eines Projekts, oft große Diskrepanzen bestehen können.

Der RH hält es daher nach wie vor für erforderlich, dass ihm im Interesse des Landes ein Prüfungsrecht bei den Empfängern der von der Landesstiftung gewährten Zuwendungen eingeräumt wird; rechtlich zweifelsfreie Wege hierfür hat er aufgezeigt.

## **8 Stellungnahme des Ministeriums; Auffassung des Rechnungshofs**

Das FM vertritt im Wesentlichen eine gegenteilige Auffassung. Der RH bleibt bei seiner dargelegten Auffassung.

### **8.1 Vermögensumschichtungen**

Das FM weist darauf hin, dass nach dem Gesellschaftsvertrag „Teile des Vermögens an das Land für eine Zukunftsoffensive“ ausgeschüttet werden dürften. Es sei von Anfang an nicht Wille des Gesellschafters gewesen, Zuwendungen aus dem Vermögen auszuschließen.

Die vom FM zitierte Vertragspassage betrifft auch ausweislich ihrer Überschrift allein die Mittelverwendung. Sie stellt klar, dass auch das Land - im Rahmen einer Zukunftsoffensive - in den Genuss steuerbegünstigter Mittel der Landesstiftung kommen können sollte. Auf die Frage nach der Herkunft dieser Mittel (aus den laufenden Erträgen oder dem Vermögen) geht die Regelung dagegen nicht ein. Die Verwendung des Singulars „eine Zukunftsoffensive“ im Vertragstext ist vielmehr ein weiteres Indiz dafür, dass es ein Anliegen des Landes war, nicht über die ZO III hinaus Vermögenssubstanz der Landesstiftung zu verbrauchen.

### **8.2 Bildung von Rücklagen**

Laut FM hat die Landesstiftung in der Anlaufphase wegen des damit einhergehenden geringen Mittelbedarfs die laufenden Einnahmen durch eine entsprechende Ausschüttungspolitik der Fonds bewusst niedrig gehalten. Deswegen seien zunächst formal nur geringere Rücklagen gebildet worden, was allerdings sukzessive mit zunehmendem Mittelbedarf und damit verbundenen steigenden Ausschüttungen zeitversetzt nachgeholt werde. Im Übrigen sei die Einbeziehung von Grundstücken und Beteiligungen bei der Rücklagenbemessung nicht sachgerecht, da Sachwerte keiner inflationsbedingten Wertminderung unterlägen.

Hierzu hält der RH fest, dass die Landesstiftung in den Jahren bis einschließlich 2003 wegen steuerlicher Höchstgrenzen insgesamt wesentlich geringere Beträge als von ihr geplant den Rücklagen zuführen konnte. Einer zeitversetzten Nachholung der im Geschäftsjahr 2001 möglichen, aber nicht ausgenutzten Rücklagenzuführungen steht das Steuerrecht entgegen. Da Sachwerte eine von der Inflationsrate unabhängige Entwicklung nehmen können, die selbst Wertverluste einschließt, hält es der RH für sachgerecht, bei der Bemessung des Inflati-

onsausgleichs entsprechend dem Wortlaut des Gesellschaftsvertrags auf das (gesamte) Vermögen der Landesstiftung abzustellen und nicht Teile davon auszunehmen. Ein Abstellen ausschließlich auf das in Fonds investierte Vermögen ist nicht sachgerecht, weil auch die Fonds und deren Kapitalanlagen sich unabhängig von der Inflationsrate entwickeln können. Folgte man der Sachwertargumentation des FM, so müsste konsequenterweise auch für den in Fonds angelegten Teil des Gesellschaftsvermögens, soweit es sich um Aktien handelt, eine Rücklagenbildung ausscheiden.

### **8.3 Geldanlagen**

Da eine angemessene Rendite nicht allein durch eine festverzinsliche Anlage erzielbar sei, sondern eine Beimischung von Aktien voraussetze, seien weder eine (teilweise) Verwaltung des Kapitalvermögens durch das FM noch eine Darlehensgewährung an das Land eine wirkliche Alternative zu der Anlage in Spezialfonds. Die Kosten der Fondsverwaltung dürften nicht losgelöst von den Ergebnissen der Fonds gesehen werden; auch seien die Kosten gemessen am Anlagevermögen bei allen Fonds nicht zu hoch. Eine stichtagsbezogene Vermögensbetrachtung sei für eine seriöse Ermittlung der Performance ungeeignet; auch sei zu berücksichtigen, dass die Fonds nicht mit dem Ziel aufgelegt worden seien, möglichst viel Rendite zu erwirtschaften, sondern gemessen an einem vertretbaren Risiko die Finanzierung der gemeinnützigen Fördertätigkeit der Landesstiftung sicher zu stellen.

Da die Spezialfonds einen großen Teil ihrer Mittel in festverzinsliche Anlagen investierten, vertritt der RH weiterhin die Auffassung, dass insoweit eine Verwaltung durch das FM bzw. eine Darlehensgewährung an das Land wirtschaftlich sinnvolle Alternativen sein könnten. Die Kosten der Fondsverwaltung hat der RH ausdrücklich in Kontext zu den Ergebnissen (Performance) der Fonds gesetzt. Es bleibt die Tatsache, dass die Kosten der Fonds untereinander extrem differieren und hohe Kosten keine Gewähr für eine bessere Performance bieten. Die in den knapp vier Jahren bis zum 31.12.2004 erzielte Performance, die bei den vergleichbaren Fonds absolut zwischen 53,0 Mio. € und 22,8 Mio. € differiert, zeigt einen Bedarf an Alternativüberlegungen genügend auf. Dabei sollte - gleiche Risikolage vorausgesetzt - eine möglichst hohe Rendite bzw. Performance als Ziel gesetzt werden.

### **8.4 Zukunftsoffensive III**

Ausschlaggebend für die Realisierung der steuerschädlichen Bauprojekte sei nicht deren Benennung in der ZO III, sondern der landespolitisch definierte Bedarf gewesen. Der Landesanteil an den Bauprojekten und die Kosten der Erstausrüstung seien mit 71 Mio. € bzw. 11 Mio. € zwar grundsätzlich zutreffend beziffert; aufgrund der Leasingfinanzierung eines Projekts und von Einsparungsmöglichkeiten u. a. ergäben sich derzeit nur Mehrbelastungen des Landes von 36 Mio. € für Baumaßnahmen und 6 Mio. € für die Erstausrüstung. Die Betriebs- und Folgekosten hätten nicht zwangsläufig eine entsprechende Belastung des Landeshaushalts zur Folge; Folgekosten seien vielmehr grundsätzlich durch Umschichtungen im Rahmen der Einzelpläne abzudecken. Zur Vermeidung von Rückforderungen durch die Landesstiftung sei durch organisatorische Maßnahmen größtmögliche Vorsorge getroffen worden.

Aufgrund eindeutiger Anhaltspunkte geht der RH weiterhin davon aus, dass das politisch Gewünschte und nicht der unaufschiebbare Bedarf für die Realisierung der nicht förderfähigen Projekte ausschlaggebend war. Der RH kann die vom FM genannten Beträge zur derzeitigen Haushaltsbelastung nicht nachvollziehen; ausgehend von den Investitionssummen dürfte die Haushaltsbelastung letzten

Endes eher eine Größenordnung von 80 Mio. € erreichen. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Betriebs- und Folgekosten tatsächlich durch Umschichtungen abgedeckt werden können. Jedenfalls werden sie vom Land zu tragen sein und deswegen den Landeshaushalt belasten. Trotz der Vorsorge gegen Rückforderungen durch die Landesstiftung verbleibt ein nicht zu vernachlässigendes finanzielles Risiko für das Land.

### **8.5 Steuerliche Risiken**

Das FM hält die Vorschläge des RH zur Kostenreduzierung für nicht umsetzbar und für unwirtschaftlich. Es sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass Fragen redundant (durch das FM und den Wirtschaftsprüfer) behandelt wurden.

Der RH hält seine Vorschläge für sachgerecht, umsetzbar und zu wirtschaftlichen Ergebnissen führend. Es ist nachweisbar, dass zumindest in Einzelfällen Fragen redundant behandelt wurden.

### **8.6 Anwendung haushaltsrechtlicher Zuwendungsbestimmungen**

Ausgehend vom Kreis der Zuwendungsempfänger misst das FM dem Besserstellungsverbot keine wesentliche praktische Bedeutung zu. Eine Auftragsvergabe nach den Verdingungsordnungen sei wegen der Verpflichtung zur wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung entbehrlich.

Der RH bleibt bei seiner Auffassung. Ein Unterschied zwischen Förderungen des Landes einerseits und der Landesstiftung andererseits ist insoweit nicht begründbar.

### **8.7 Prüfungsrechte des Rechnungshofs bei den Zuwendungsempfängern**

Das FM sieht diese Frage als parlamentarisch abschlägig entschieden an.

Der RH ist dagegen der Auffassung, dass gerade das FM ein Interesse daran haben müsste, ein Prüfungsrecht des RH bei den Zuwendungsempfängern zu befürworten. Die spezifische Frage dieses Prüfungsrechts hat nach Auffassung des RH der Landtag noch nicht abschließend erörtert.