



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2019**

**Nr. 8 Investitions- und Strukturbank  
Rheinland-Pfalz (ISB)  
- Landesmittel nicht erforderlich,  
Gesamtkonzept zur Organisation und  
strategischen Ausrichtung fehlt,  
Kommunalkreditgeschäft teilweise  
problematisch -**

---

### **Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 8                    Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)  
- Landesmittel nicht erforderlich, Gesamtkonzept  
zur Organisation und strategischen Ausrichtung  
fehlt, Kommunalkreditgeschäft teilweise problema-  
tisch -**

**Die geplante Eigenkapitalzuführung von 40 Mio. € aus  
Mitteln des Landes ist nicht notwendig.**

**Für die Organisation und die strategische Ausrichtung  
der ISB fehlte ein tragfähiges Gesamtkonzept. Die Auf-  
tragsverwaltung ist für das Land vergleichsweise teuer.  
Eine Eigenerledigung der zugewiesenen Aufgaben durch  
das Land wäre um bis zu 2,2 Mio. € jährlich günstiger als  
die Beauftragung der ISB. Die Frage einer nicht umsatz-  
steuerbaren Leistungsbeziehung zwischen Land und ISB  
hatte das Ministerium der Finanzen nicht umfassend ge-  
prüft. Der Nutzen der Banklizenz, die 2,8 Mio. € jährlich  
kostet, war nicht belegt.**

**Das Kommunalkreditgeschäft war teilweise problema-  
tisch. Als zentrales Förderinstitut des Landes reichte die  
ISB auch an Kommunen und kommunale Gesellschaften  
außerhalb von Rheinland-Pfalz Darlehen aus. Vorgaben  
zur Einhaltung der Wettbewerbsneutralität und Vorschrif-  
ten zur Konkretisierung der Förderaufgaben fehlten teil-  
weise.**

**1                    Allgemeines**

Die „Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH“ wurde zum 1. Januar 2012 im Zuge eines Formwechsels in die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts „Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)“ umgewandelt. Anschließend wurde die Landestreuhandbank Rheinland-Pfalz (LTH) auf die Anstalt verschmolzen.<sup>1</sup>

Die ISB ist das zentrale Förderinstitut des Landes. Sie hat insbesondere den staatlichen Auftrag, das Land bei seiner Finanz-, Wirtschafts-, Wohnungsbau-, Städtebau-, Verkehrs-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik im Einklang mit den Beihilfevorschriften der Europäischen Union (EU) zu unterstützen. Die vom Land hierzu zugewiesenen Aufgaben erfüllt die ISB als Auftragsgeschäft. Im Übrigen führt sie den staatlichen Auftrag als Eigengeschäft z. B. im Kommunalkreditgeschäft (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags) aus.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> §§ 1 und 5 Landesgesetz über die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISBLG) vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 423), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 76-1.

<sup>2</sup> § 9 ISBLG i. V. m. Nr. 3 der Präambel des zum 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Globalen Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrags (GTGV) zwischen dem Land und der ISB sowie §§ 4 und 10 GTGV.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ISB in den Jahren 2012 bis 2016 sowie die Betätigung des Landes als Gewährträger der Anstalt geprüft.<sup>3</sup> Zudem hat er sich mit der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch das Ministerium der Finanzen und der Fachaufsicht durch das für Wirtschaft zuständige Ministerium befasst.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Eigenkapitalzuführung von 40 Mio. € aus Landesmitteln nicht erforderlich

#### 2.1.1 Jahresüberschüsse, Vorsorgereserven und Eigenkapital

Die Ertragslage der ISB entwickelte sich im Prüfungszeitraum wie folgt:<sup>4</sup>

Gewinn- und Verlustrechnung	2012	2013	2014	2015	2016
	- in T€ -				
Summe Erträge	44.451	40.168	38.158	35.692	33.097
Summe Aufwendungen	29.796	35.574	33.586	35.084	32.084
<b>Betriebsergebnis vor Risikovorsorge</b>	<b>14.655</b>	<b>4.594</b>	<b>4.572</b>	<b>608</b>	<b>1.013</b>
Summe Risikovorsorge	- 5.837	496	- 718	2.471	1.831
<b>Betriebsergebnis nach Risikovorsorge</b>	<b>8.818</b>	<b>5.090</b>	<b>3.854</b>	<b>3.079</b>	<b>2.844</b>
Steuern und außerordentliches Ergebnis	- 699	1	- 27	- 28	- 27
<b>Jahresüberschuss</b>	<b>8.119</b>	<b>5.091</b>	<b>3.827</b>	<b>3.051</b>	<b>2.817</b>
Gewinn-/Verlustvortrag aus dem Vorjahr	1.504	1.504	-	-	-
<b>Bilanzgewinn</b>	<b>9.624</b>	<b>6.595</b>	<b>3.827</b>	<b>3.051</b>	<b>2.817</b>

Die Jahresüberschüsse gingen von 8,1 Mio. € im Jahr 2012 auf 2,8 Mio. € im Jahr 2016 zurück. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen das gesunkene Zinsergebnis (Zinserträge abzüglich -aufwendungen) und geringere Provisionserträge.

Die ISB bildete den Sonderposten „Fonds für allgemeine Bankrisiken“ von 8 Mio. €. Das sind offene Vorsorgereserven nach § 340g Handelsgesetzbuch<sup>5</sup>, die nach den bankaufsichtsrechtlichen Anforderungen an das Eigenkapital als hartes Kernkapital berücksichtigt werden. Daneben bestanden stille Vorsorgereserven für allgemeine Bankrisiken nach § 340f Handelsgesetzbuch von 15 Mio. €, die nicht zum harten Kernkapital zählen.

Das Eigenkapital der ISB stieg in den Jahren 2012 bis 2016 um mehr als 15 Mio. € auf fast 243 Mio. €. Dies resultierte maßgeblich daraus, dass die Bilanzgewinne ab 2013 vollständig der Gewinnrücklage zugeführt wurden.

#### 2.1.2 Geplante Kapitalerhöhung

Im Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2017 waren 40 Mio. € veranschlagt<sup>6</sup>, um die Eigenkapitalausstattung der ISB zu erhöhen. Der Ansatz erfolgte vorsorglich vor dem Hintergrund der erwarteten neuen Verschuldungsgrenze für Kreditinstitute (Leverage Ratio). Danach muss eine Bank ihr Gesamtengagement

<sup>3</sup> § 16 Abs. 1 ISBLG vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 423), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 76-1, und § 111 Abs. 1 i. V. m. § 92 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

<sup>4</sup> Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

<sup>5</sup> Handelsgesetzbuch (HGB) vom 10. Mai 1897, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1102).

<sup>6</sup> Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 04 Vermögensanlagen, Titel 831 01 Erwerb und Erhöhung von Beteiligungen.

mit einem Kernkapital von mindestens 3 % unterlegen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung ging das Ministerium der Finanzen davon aus, dass die Kennzahl ab 2018 einzuhalten sei.

Außerdem machte die ISB geltend, Kapitalbedarf ergebe sich auch aufgrund weiterer zu erwartender aufsichtsrechtlicher Vorgaben. Nach ihren Hochrechnungen ging die ISB allerdings davon aus, ab 2021 diese regulatorischen Anforderungen ohne Kapitalerhöhung aus Landesmitteln erfüllen zu können.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Kapitalerhöhung auch durch alternative Maßnahmen vermieden werden kann. Infrage kommen die Umwandlung der stillen in offene Vorsorgereserven und die Reduzierung des Gesamtengagements der ISB, etwa durch Einstellung des Kommunalkreditgeschäfts mit Liquiditätskrediten (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4.1 dieses Beitrags).

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, inzwischen werde mit der Einführung der Leverage Ratio frühestens 2021 gerechnet. Die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben werde voraussichtlich auch ohne Zuführung von Kapital aus dem Landeshaushalt möglich sein. Falls erforderlich, würden die stillen Vorsorgereserven vorrangig zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der ISB herangezogen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass ein 2017 für die Kapitalerhöhung gebildeter und in das Haushaltsjahr 2018 übertragener Ausgaberest von 40 Mio. € gesperrt und in Abgang gestellt werden kann.

## **2.2 Empfehlungen für die Organisations- und Strategieuntersuchung der ISB**

Ein Gesamtkonzept für die Aufbau- und Ablauforganisation und zur strategischen Ausrichtung der ISB fehlte. Ein Beratungsunternehmen führt deshalb derzeit im Auftrag des Landes eine Organisations- und Strategieuntersuchung der ISB durch. Der Rechnungshof hat empfohlen, nachfolgende Aspekte in die Untersuchung einzubeziehen.

### **2.2.1 Umsatzsteuerbelastung**

Das Land zahlt Umsatzsteuer auf die Dienstleistungen, die die ISB in seinem Auftrag durchführt. Das Ministerium der Finanzen hat die Frage einer möglichen umsatzsteuerfreien Leistungsbeziehung zwischen Land und ISB bisher nicht umfassend überprüft. Grundsätzlich könnten Änderungen in der Rechts- oder Organisationsform der ISB dazu führen, dass Dienstleistungen der ISB gegenüber dem Land umsatzsteuerlich nicht relevant wären. Dadurch könnte das Land - nach einer kompletten Umstellung auf das neue Vergütungssystem (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3.1 dieses Beitrags) - bei einer Bruttovergütung der ISB von 6,2 Mio. €<sup>7</sup> jährlich Ausgaben für Umsatzsteuer von bis zu 1 Mio. € vermeiden. Auch eine Umsetzung der Programme unmittelbar durch die Ministerien oder nachgeordnete Behörden ließe die Besteuerung entfallen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, auf der Basis der Ergebnisse der Organisations- und Strategieuntersuchung solle entschieden werden, ob und mit welcher Fragestellung eine weitere externe Untersuchung zu diesem Thema in Auftrag gegeben werde.

### **2.2.2 Organisationsform als Bank**

Die Auftragsverwaltung durch die ISB ist nach Darstellung des Ministeriums der Finanzen allein schon wegen der Gemeinkosten einer Bank vergleichsweise teuer.

---

<sup>7</sup> Bei der Hochrechnung wurden die durchschnittlichen Personalvollkosten der ISB bei einem Personalbedarf von 45 Vollzeitkräften berücksichtigt. Dies entspricht dem vom für Wirtschaft zuständigen Ministerium als notwendig erachteten Personalbedarf für die Umsetzung der Förderprogramme des Landes (ohne Standortmarketing) und die Abwicklung der EFRE-Programme.

Hinzu kommt, dass die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Banken stetig zunehmen. Die Kosten der ISB für die Bankenregulierung beliefen sich allein 2015 auf mindestens 2,8 Mio. €<sup>8</sup>.

Aus diesem Sachverhalt ergibt sich für das Land eine Reihe von Prüfungsansätzen:

- Entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben (§ 7 Abs. 2 LHO) sollte untersucht werden, ob die Aufgaben, die das Land der ISB übertragen hat, nicht auf andere Weise wirtschaftlicher erledigt werden können. In Betracht kommen beispielsweise die Beauftragung anderer Behörden oder Organisationseinheiten, die Vergabe der Leistungen an einen unabhängigen Dritten oder eine Auslagerung des Teilbereichs „Auftragsgeschäft“ der ISB in eine andere Rechts- oder Organisationsform.
- Aufgrund der hohen Kosten der Bankenregulierung sollte geprüft werden, welche Synergieeffekte die ISB mit anderen Institutionen erzielen kann, die über eine Banklizenz verfügen. Möglich wäre zum Beispiel eine Aufgabenübertragung der Bankgeschäfte auf ein anderes Förderinstitut oder ein Zusammenschluss mit einem anderen Förderinstitut.
- Für mehrere als Auftrags- oder Eigengeschäft durchgeführte Tätigkeiten benötigte die ISB die Zulassung als Kreditinstitut. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, welche der im Auftragsgeschäft übertragenen Aufgaben das Land durch eine Eigenerledigung lizenzfrei<sup>9</sup> ausführen kann. Die Tätigkeiten im Eigengeschäft sollten einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Empfehlungen des Rechnungshofs würden in die Organisations- und Strategieuntersuchung einfließen.

## **2.3 Vergütung der ISB sehr hoch**

### **2.3.1 Treuhandentgelte**

Auf der Grundlage des Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrags in der Fassung vom 23. November 2005 zahlte das Land der ISB bis 2014 für ihre Leistungen pauschale Vergütungen. Nachdem die ISB darauf hingewiesen hatte, dass die Pauschalen für eine Kostendeckung nicht auskömmlich seien, regelten die Vertragspartner ihre geschäftlichen Beziehungen neu.

Zum 1. Januar 2015 trat der Globale Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrag (GTGV) mit einer neuen Entgeltordnung für das Auftragsgeschäft der Bank in Kraft. Nach ihr ist die ISB berechtigt und verpflichtet, für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben ein transparent und nach kaufmännischen Prinzipien ermitteltes, zumindest kostendeckendes Entgelt zu verlangen. Sie hat gegenüber dem Land die Grundlagen sowie die wesentlichen, die Kalkulation des Entgelts betreffenden Faktoren offenzulegen. Mit der sukzessiven Umstellung des Vergütungssystems auf die neue Entgeltordnung stiegen die Treuhandentgelte ab 2015 deutlich an.

---

<sup>8</sup> Dieser Betrag umfasst die direkten Kosten (Bankenabgabe und Aufsichtsgebühren), die Kosten der Banksteuerungssoftware sowie die Personalvollkosten des Meldewesens und des Controllings/Risikocontrollings. Nicht enthalten sind Kosten der Rechtsberatung, die insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute anfielen.

<sup>9</sup> Nach § 2 Absatz 1 lit. 3a Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG) in der Fassung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Januar 2019, (BGBl. I S. 37) gilt die öffentliche Schuldenverwaltung eines Landes nicht als Kreditinstitut, sofern es nicht fremde Gelder als Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums annimmt oder das Kreditgeschäft betreibt.

In den Jahren 2012 bis 2016 erhielt die ISB vom Land für die Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben folgende Treuhandentgelte:<sup>10</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016
	- in € -				
Treuhandentgelte pauschal	621.294	598.309	599.254	631.284	99.602
Treuhandentgelte GTGV	-	-	-	421.722	1.255.810
Standortmarketing	870.000	870.000	870.000	870.000	790.628
<b>Treuhandentgelte netto</b>	<b>1.491.294</b>	<b>1.468.309</b>	<b>1.469.254</b>	<b>1.923.006</b>	<b>2.146.040</b>
Umsatzsteuer	283.346	278.979	279.158	365.371	407.748
<b>Treuhandentgelte brutto</b>	<b>1.774.640</b>	<b>1.747.288</b>	<b>1.748.412</b>	<b>2.288.377</b>	<b>2.553.788</b>

Bei einer vollständigen Umsetzung des neuen Vergütungssystems können Kosten von bis zu 6,2 Mio. € jährlich anfallen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.1 dieses Beitrags).

Ausgehend von ihrer Kosten- und Leistungsrechnung rechnet die ISB ihre Leistungen jeweils mit individuellen Stundensätzen (Personalvollkosten)<sup>11</sup> ab. Diese bewegten sich im Vergleich mit den Personalkostenverrechnungssätzen des Landes überwiegend auf oder über dem Niveau des vierten Einstiegsamts oder der Vergütung für Beschäftigte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulausbildung. Im Vergleich zu den Richtwerten (durchschnittliche Personalvollkosten), die bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren des Landes für den Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen sind, lagen die Stundensätze der ISB bis zu 58 % über dem Pauschsatz für das dritte Einstiegsamt.

Vergleichbare Aufgaben, die Landesbehörden wahrnehmen, werden üblicherweise von Beamten des dritten Einstiegsamts oder entsprechenden Beschäftigten ausgeführt. Eine Eigenerledigung durch Beamte des dritten Einstiegsamts wäre für das Land bis zu 2,2 Mio. € jährlich<sup>12</sup> günstiger als die Beauftragung der ISB.

Der hohe Stundensatz der ISB resultiert u. a. aus der Umsatzsteuer und den Kosten aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung<sup>13</sup>.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Untersuchung zum Zukunftskonzept würden die Einflussfaktoren auf die Zusammensetzung und Höhe der Kosten aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung sowie mögliche Kostentreiber analysiert.

### 2.3.2 Möglichkeit zur Begrenzung der Gesamtvergütung

Im Rahmen der Umstellung des Vergütungssystems auf die Entgeltordnung des GTGV vereinbarte das Land mit der ISB, dass deren Dienstleistungsvergütung für die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich Standortmarketing auf die Höhe der

<sup>10</sup> Zudem erhielt die ISB in den Jahren 2012 bis 2016 im Rahmen des EFRE-Programms zur Unterstützung von Maßnahmen zur Ausarbeitung, zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung, zur Konfliktbeilegung sowie zur Kontrolle und Prüfung (sogenannte Technische Hilfe) Bruttoentgelte von insgesamt 8,8 Mio. €, davon 3,1 Mio. € aus Landesmitteln.

<sup>11</sup> Diese setzen sich aus den Teilkosten Personal-, Direkt- und Gemeinkosten sowie Kosten aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung zusammen. Die in Anspruch genommenen Leistungen der vorgelagerten Kostenstellen wurden zum Teil im Wege der Schätzung umgelegt.

<sup>12</sup> Hochgerechnet betragen die Kosten für eine Eigenbewirtschaftung unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Personalvollkosten pro Jahr und Zahlfall aller Landesbeschäftigten in den Besoldungsgruppen A 9 bis A 13 gemäß den Personalkostenverrechnungssätzen 2017 sowie einem Personalbedarf von 45 Vollzeitkräften rund 4 Mio. €. Demgegenüber beträgt die Bruttovergütung der ISB voraussichtlich 6,2 Mio. € jährlich (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.1 dieses Beitrags).

<sup>13</sup> Einbezogen sind Kosten hauptsächlich aus den Bereichen Vorstand Markt, Vorstand Marktfolge, Personal/Verwaltung, IT, Controlling und Rechtsabteilung.

Kosten begrenzt wird, die das Land bei einer Eigenbewirtschaftung der Aufgaben aufwenden müsste. Hierfür orientierten sich die Vertragsparteien an den Personalkosten von Tarifbeschäftigten des Landes. Demgemäß legten sie die jährliche Vergütung der ISB, die zuvor bis zu 870.000 € netto betragen hatte, ab 2017 auf den Höchstbetrag von 387.000 € netto fest.

Auch die Dienstleistungsvergütungen der ISB für die Umsetzung der anderen Förderprogramme könnten durch eine entsprechende Zusatzvereinbarung auf eine angemessene Höhe begrenzt werden. Bei einer Deckelung der Gesamtvergütung auf die Kosten der Eigenbewirtschaftung der Förderprogramme müsste das Land 4,7 Mio. € jährlich<sup>14</sup> aufwenden. Somit könnte es Ausgaben von bis zu 1,5 Mio. € jährlich vermeiden.

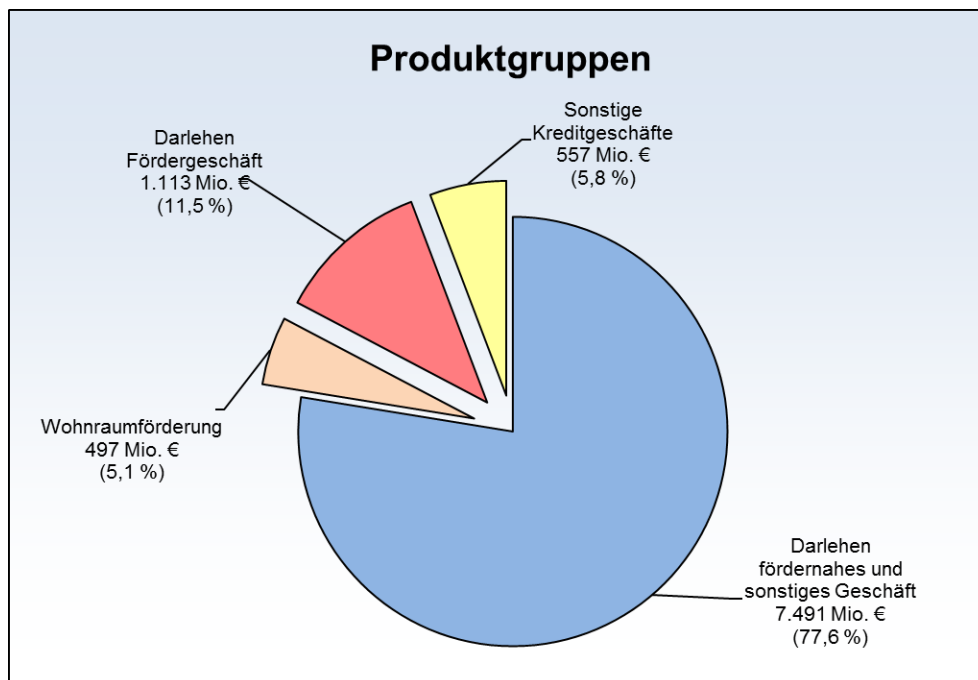
Das Ministerium hat zu bedenken gegeben, dass eine Deckelung der Vergütung nicht zwingend zu Effizienzsteigerungen führe, sondern zu einer weiteren Ergebnisbelastung. Effizienzsteigerungspotenziale würden derzeit im Rahmen der Untersuchung zum Zukunftskonzept der ISB ermittelt. Im Übrigen werde die Vergütungsmethode nach dem GTGV weiterhin als vorzugswürdig betrachtet, da sie die Transparenz deutlich verbessere.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die vorgeschlagene Begrenzung der Gesamtvergütung nicht zwangsläufig zu einer Ergebnisbelastung führen muss. Die derzeitige Vergütung auf Basis der Ist-Kosten stellt für die ISB keinen Anreiz dar, ihren Geschäftsbetrieb effizienter zu organisieren.

## 2.4 Kommunalkreditgeschäft teilweise problematisch

### 2.4.1 Bedeutung des Kommunalkreditgeschäfts

Die ISB gliederte ihr Kreditgeschäft in mehrere Produktgruppen, die sich Ende 2016 wie folgt darstellten:



Das Diagramm zeigt die Aufteilung des Kreditgeschäfts der ISB in Produktgruppen. Die Daten wurden dem Risikobericht der ISB-Gruppe zum 31. Dezember 2016 entnommen. Die Salden enthalten auch nicht ausgereichte Kredite (offene Zusagen).

<sup>14</sup> Der Hochrechnung liegen die durchschnittlichen Personalvollkosten pro Jahr und Zahlfall aller Landesbeschäftigten in den Entgeltgruppen TV-L E 9 bis E 12 gemäß den Personalkostenverrechnungssätzen 2017 (zuzüglich Umsatzsteuer) bei einem Personalbedarf von 45 Vollzeitkräften zugrunde.

Volumenstärkste Produktgruppe war das sogenannte fördernahe Kreditgeschäft, das zu 95 % aus Kommunaldarlehen bestand. Diese hatten mit fast 7,2 Mrd. € einen Anteil von 74 % am gesamten Geschäftsvolumen der ISB. Hiervon wurde ein Drittel über Hausbanken an die Kreditnehmer ausgereicht (Durchleitungsprinzip<sup>15</sup>). 3,3 Mrd. € entfielen auf Kredite an Kommunen des Landes. Dies entsprach nach einer Auswertung der ISB auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamts einem Anteil von knapp 26 % an der Kommunalkreditversorgung in Rheinland-Pfalz. Nach Angaben der ISB hatte sie Ende 2016 innerhalb von Rheinland-Pfalz 1,7 Mrd. € (53 % ihrer Kommunaldarlehen) für Liquiditätskredite ausgereicht.<sup>16</sup>

#### **2.4.2 Räumlicher Wirkungskreis des Kommunalkreditgeschäfts**

Die ISB nahm das Kommunalkreditgeschäft 2002 als Eigengeschäft auf. Sie weitete es in der Folgezeit auf Darlehen mit einer unterjährigen Laufzeit und auf Kreditnehmer außerhalb von Rheinland-Pfalz aus. Den Höchststand erreichte das letztgenannte Geschäftsfeld zum 31. Dezember 2010 mit Darlehen von 4,1 Mrd. € und einem Anteil von 58 % am gesamten Kommunalkreditvolumen der Bank. Dieses Produkt stellte die ISB im September 2016 ein.

Das Landesgesetz über die ISB (ISBLG) nebst Begründung enthält keine Regelung oder Hinweise zum räumlichen Wirkungskreis der ISB. Demgegenüber ist das Regionalprinzip in einigen Vorschriften anderer Länder für deren Förderinstitute verankert.

Das Ministerium hat erklärt, für eine klarstellende Regelung des räumlichen Wirkungskreises der ISB im ISBLG bestehe nach der Einstellung des Kommunalkreditgeschäfts außerhalb von Rheinland-Pfalz keine Notwendigkeit.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine gesetzliche Festlegung zu dem räumlichen Wirkungskreis der ISB auch für neue Geschäftsfelder der Bank von Relevanz sein kann. Als zentrales Förderinstitut des Landes Rheinland-Pfalz sind ihre Tätigkeiten auf das Gebiet des Trägers zu begrenzen. Zu einem entsprechenden Ergebnis kam auch eine Anwaltskanzlei in einem Memorandum vom Februar 2012 im Zusammenhang mit der Verschmelzung der LTH auf die ISB.

#### **2.4.3 Wettbewerbsneutralität**

§ 9 Abs. 2 Satz 1 ISBLG sieht vor, dass sich die ISB insbesondere der Instrumente des Durchleitungsprinzips<sup>17</sup> und der Konsortialfinanzierung<sup>18</sup> mit anderen Kreditinstituten bedienen kann. Tatsächlich erfolgte die Vergabe der Kommunalkredite lediglich zu einem Drittel indirekt über Hausbanken und zu zwei Dritteln direkt.

Nach der Verständigung II, die die Europäische Kommission und die Bundesregierung im Jahr 2002 zur Beendigung eines wettbewerbsrechtlichen Verfahrens getroffen haben, dürfen bei den deutschen bundes- und ländereigenen Förderbanken Anstaltslast, Gewährträgerhaftung und staatliche Refinanzierungsgarantien weiter bestehen. Im Gegenzug gestalten diese Kreditinstitute ihr Struktur- und Fördergeschäft

---

<sup>15</sup> Öffentliche Fördergelder werden nicht direkt von der Förderbank, sondern über die jeweilige Hausbank ausgezahlt.

<sup>16</sup> Kredite zur Liquiditätssicherung dienen zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln und sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken. Die Praxis der Kommunen, Defizite mehrjährig über Liquiditätskredite zu finanzieren, ist nach den kommunalrechtlichen Bestimmungen rechtlich unzulässig. Vgl. u. a. Kommunalbericht 2018, Nr. 1, Teilziffer 4.3, S. 60 (Drucksache 17/7100), sowie § 105 Gemeindeordnung (GemO) vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2020-1.

<sup>17</sup> Siehe auch Fußnote 14.

<sup>18</sup> Mehrere Banken vergeben gemeinsam einen Kredit.



wettbewerbsneutral. Das ISBLG enthält insoweit zwar keine ausdrückliche Verpflichtung der ISB. Allerdings verweist die Gesetzesbegründung mehrfach auf die „Sonderregelungen für die rechtlich selbstständigen Förderbanken mit wettbewerbsneutralem Struktur- und Fördergeschäft (Verständigung II)“.<sup>19</sup>

Andere Länder präzisieren für ihre Förderinstitute die Wettbewerbsneutralität dahingehend, dass sie im Darlehensgeschäft das Durchleitungsprinzip und die Konsortialfinanzierung als Regel vorschreiben. Hiermit soll sichergestellt werden, dass die Förderbanken nicht in Konkurrenz zu anderen Kreditinstituten treten und somit keine Geschäfte betreiben, die nicht im Einklang mit dem europäischen Wettbewerbsrecht stehen.

Das Ministerium hat erläutert, die Verständigung II spreche nicht von Wettbewerbsneutralität. Ob der Hinweis auf das Durchleitungsprinzip und die Konsortialfinanzierungen in der Verständigung II die direkte Vergabe von Krediten ausschließe, sei fraglich. Eine rechtliche Verpflichtung zur Beschränkung der Kommunalkredite auf das Durchleitungsprinzip sei nicht ersichtlich.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die EU-Kommission gemäß der Verständigung II die grundsätzlich beihilferechtlich relevanten Sonderregelungen zugunsten der Förderinstitute gerade deshalb als mit den Beihilfavorschriften vereinbar angesehen hat, weil - und lediglich soweit - sich diese auf ihre jeweiligen Förderaufgaben konzentrieren und damit den Wettbewerb nicht beeinträchtigen. Um die Konkurrenz zu anderen Kreditinstituten zu vermeiden, empfiehlt der Rechnungshof, dass sich die ISB bei ihren Darlehensgeschäften auf das Durchleitungsprinzip beschränkt. Im Übrigen macht der Rechnungshof darauf aufmerksam, dass auch die Befreiung der ISB von den Ertragssteuern voraussetzt, dass die Bank die Vorgaben der Verständigung II einhält.

#### **2.4.4 Aufgabenkonkretisierung**

Für ein Tätigwerden der ISB innerhalb des Förderauftrags schreibt § 9 Abs. 8 ISBLG vor, dass die öffentlichen Förderaufgaben in den einschlägigen Regelwerken konkret zu beschreiben sind. Nach der Gesetzesbegründung hierzu sind die für die Förderprogramme fachlich zuständigen Ministerien verpflichtet, die Förderaufgaben in entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren.

Für das Kommunalkreditgeschäft und die von der ISB als „Wirtschaftsförderung“ bezeichneten Programme, die sie im Eigengeschäft betrieb, existierten keine Verwaltungsvorschriften des zuständigen Ministeriums.

Die Vorschriften für Förderinstitute anderer Länder enthalten Regelungen, die diesen gestatten, bankeigene Förderprogramme aufzulegen. In diesen Fällen ist eine Abstimmung mit dem Land oder die Zustimmung des Landes erforderlich. Die Freie und Hansestadt Hamburg begründete den Zustimmungsvorbehalt mit der Gewährleistung einer sinnvollen Programmstruktur und der Vermeidung von Doppelförderungen. Der Freistaat Bayern stellte klar, das dortige Förderinstitut müsse sich bei der Durchführung von Eigenprogrammen aus verfassungsrechtlichen Gründen (Demokratieprinzip) an die Vorgaben des jeweils zuständigen Ressorts halten.

Das Ministerium für Finanzen hat es abgelehnt, für das Eigengeschäft der ISB die öffentlichen Förderaufgaben in Verwaltungsvorschriften näher zu konkretisieren und im ISBLG die Einflussnahme des Landes in einer anderen Form zu regeln. Bei der Vergabe von Kommunaldarlehen handle es sich nicht um Förderaufgaben, sondern um eine Aufgabe eigener Art. Im Übrigen hole die ISB für sämtliche Geschäftsfelder und Produkte, die sie neu aufnehme, die Zustimmung des Verwaltungsrats ein.

---

<sup>19</sup> Drucksache 16/492 S.12. Vgl. ebenso Publikation des Bundesverbands Öffentlicher Banken Deutschlands vom August 2013, Förderbanken in Deutschland, Unterwegs im öffentlichen Auftrag sowie das unter Teilziffer 2.4.2 dieses Beitrags erwähnte Memorandum.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass dahingestellt bleiben kann, ob es sich bei den Vergaben von Kommunaldarlehen um Förderaufgaben oder um Aufgaben eigener Art handelt. § 9 Abs. 2 ISBLG erfasst die Durchführung von Finanzierungen für Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände als ein Instrument, das der ISB zur Erledigung ihrer Förderaufgaben zur Verfügung steht. Unabhängig hiervon können Verwaltungsvorschriften zu bankeigenen Förderprogrammen zu einem einheitlichen Verwaltungsvollzug und einer effizienten Durchführung der Aufgaben beitragen. Die Zustimmung des Verwaltungsrats zu neuen Produkten und Geschäftsfeldern kann derartige Festlegungen nicht ersetzen, da er in erster Linie den Interessen der Bank verpflichtet ist.

#### **2.4.5 Andere Kreditnehmer**

Die ISB reichte Darlehen an Kreditnehmer aus, bei denen es sich nicht um kommunale Gebietskörperschaften oder öffentlich-rechtliche Zweckverbände handelte. Dabei prüfte sie nicht, ob zur Absicherung dieser Darlehen erteilte Bürgschaften von Kommunen mit dem EU-Beihilferecht im Einklang standen.

Neben beihilferechtlichen Risiken nahm die ISB auch haftungsrechtliche Risiken sowie Ausfallrisiken in Kauf. In einem Fall gewährte sie einer kommunalen Gesellschaft, die eine Rennstrecke außerhalb von Rheinland-Pfalz verpachtet, ein Darlehen von mehr als 6 Mio. €. Dieses sollte überwiegend zur Gewährleistung der Liquidität und zur Umschuldung dienen. Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde genehmigte die Ausfallbürgschaft der Kommune nur unter mehreren Auflagen. Unter anderem war die Kommune verpflichtet, zeitnah eine positive Fortführungsprognose für die Gesellschaft im Hinblick auf die drohende Insolvenz durch ein qualifiziertes Gutachten nachzuweisen. Die ISB ließ sich im weiteren Verlauf nicht belegen, ob die Auflagen erfüllt worden waren.

Das Ministerium hat erklärt, eine Beschränkung des Kreditnehmerkreises werde geprüft. Das Land werde die ISB darauf hinweisen, ein verstärktes Augenmerk auf die Prüfung der Beihilfekonformität von Bürgschaften zu legen. Zu Kreditengagements mit sehr hohen Risiken hat das Ministerium auf die strengen Risikovorgaben des Aufsichtsrechts und deren Kontrollen durch die Aufsichtsbehörden sowie den regelmäßigen Risikobericht an den Verwaltungsrat verwiesen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass der Risikobericht erst nach Abschluss des Darlehensvertrags erstellt wird. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass die ISB künftig von Kreditengagements mit sehr hohem Risiko Abstand nimmt.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:**

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) vor einer Kapitalzuführung aus Landesmitteln alternative Lösungen, insbesondere eine Umwandlung der stillen in offene Vorsorgereserven, zu prüfen,
- b) im Rahmen der Organisations- und Strategieuntersuchung zu prüfen, ob
  - die der ISB übertragenen Aufgaben wirtschaftlicher auf andere Weise erledigt werden können,
  - Synergieeffekte mit anderen Institutionen erzielt werden können,
  - den Kosten für die Banklizenz, die für verschiedene Tätigkeiten der ISB erforderlich ist, ein entsprechender Nutzen gegenübersteht,
- c) die Zusammensetzung und die Höhe der Kosten der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung zu untersuchen,
- d) darauf hinzuwirken, dass die ISB die Beihilfekonformität von Bürgschaften überprüft und von Kreditengagements mit hohem Risiko Abstand nimmt,

- e) eine Begrenzung des Kommunalkreditnehmerkreises auf kommunale Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände zu prüfen.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Möglichkeiten einer nicht umsatzsteuerbaren Leistungsbeziehung zwischen Land und ISB zu prüfen,
- b) zu untersuchen, ob die Gesamtvergütung der ISB auf die Kosten einer Eigenbewirtschaftung der Förderprogramme durch das Land begrenzt werden kann,
- c) Verwaltungsvorschriften zur Konkretisierung der Förderaufgaben für die Eigenprogramme der ISB, insbesondere für das Kommunalkreditgeschäft, zu erlassen,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b, c und e zu berichten.

**3.3** Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) im ISBLG den räumlichen Wirkungsbereich der ISB festzulegen,
- b) in das ISBLG Vorgaben aufzunehmen, die die Einhaltung der Wettbewerbsneutralität gewährleisten.