



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

27. Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie: Land muss Rückzahlungsansprüche endlich durchsetzen

Fördermittel für die Errichtung des Fraunhofer-Instituts für Siliziumtechnologie sind vom Institut nicht zweckentsprechend verwendet worden. Die Landesregierung hat 2005 knapp 1 Mio. € von der Fraunhofer-Gesellschaft zurückgefordert. Der Fraunhofer-Gesellschaft wurde bis 2011 Zeit gegeben, ungenutzte Grundstücke zu veräußern und aus dem Erlös die Rückforderung zu begleichen. Dies ist nicht geschehen. Die Landesregierung hat auf den Fristablauf 5 Jahre lang nicht reagiert. Die offene Rückforderung ist umgehend durchzusetzen.

Die Regelungen für die institutionelle Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft sind in sich widersprüchlich. Die Fraunhofer-Gesellschaft hat entgegen den Bedingungen der vereinbarten Fehlbearbeitungsfinanzierung Rücklagen in 3-stelliger Millionenhöhe aufgebaut. Das Wirtschaftsministerium sollte darauf hinwirken, die Förderregeln besser aufeinander abzustimmen.

27.1 Das ISIT: ein kostenträchtiges Aushängeschild anwendungsorientierter Forschung

Das Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie (ISIT) in Itzehoe ist eine rechtlich nicht selbstständige Einheit der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG). Neben dem ISIT betreibt die FhG allein in Deutschland weitere 66 Institute und Forschungseinrichtungen. Die FhG wird von Bund und Ländern sowohl durch institutionelle als auch durch Projektfördermittel unterstützt. Diese Mittel reicht die FhG auf Grundlage verschiedener Kriterien (u. a. Personalstärke, Investitionsbedarf, Auftrags Erlöse, Projektförderungen) an die einzelnen Institute weiter. Daneben erwirtschaften die Institute Erlöse aus Aufträgen aus der Wirtschaft und sonstiger Dritter.

Schwerpunkte des ISIT sind die Leistungselektronik sowie die Mikro- und Nanosystemtechnik. Das Institut betreibt anwendungsorientierte Forschung und setzt gemeinsam mit Wirtschaftspartnern technologische Innovationen in industrielle Anwendungen und Produktionsprozesse um.

Die Errichtungskosten für das 1996 fertiggestellte ISIT beliefen sich auf rund 130 Mio. € und wurden je zur Hälfte von Bund und Land übernommen. Die Landesregierung versprach sich von der Ansiedlung, das technologische Potenzial des Standorts wesentlich zu stärken und Schleswig-Holstein in der Entwicklung voranzubringen.

20 Jahre nach seinem Betriebsstart hat sich das ISIT grundsätzlich als Kooperationspartner für die Wirtschaft etabliert. Es hat seine Reinraumkapazitäten¹ zuletzt erweitert und arbeitet mit diversen Industrieunternehmen zusammen. Für eine nachhaltige Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes wäre es besonders wichtig, wenn das ISIT vermehrt schleswig-holsteinische kleine und mittlere Unternehmen in seine Projekte einbinden könnte. Dies ist bisher nur begrenzt gelungen. Bei vielen der Kooperationspartner des ISIT handelt es sich um Großunternehmen und/oder Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb Schleswig-Holsteins haben. Allein 50 % der privaten Erträge erwirtschaftet das ISIT mit einem Tochterunternehmen eines US-amerikanischen Großunternehmens, das die Reinraumkapazitäten des ISIT zur industriellen Fertigung von Mikrochips nutzt. Diese strukturelle Abhängigkeit von einem einzelnen Industriepartner und dessen Unternehmensentscheidungen stellt ein Risiko für das ISIT dar und schwächt seine Verhandlungsposition bei Vertragsanpassungen.

Erkennbar ist zudem, dass die Ansiedlung eines Fraunhofer-Instituts für das Land nicht nur Errichtungs- sondern auch erhebliche Folgekosten nach sich zieht. Um seine Kapazitäten auszulasten und regelmäßig Modernisierungen in die Infrastruktur vornehmen zu können, ist das ISIT zwingend auf Sonderfinanzierungen und Projektförderungen durch Bund und Land angewiesen. Folglich hat das Wirtschaftsministerium im Prüfungszeitraum von 2004 bis 2015 Projektzuschüsse von ca. 50 Mio. € zugunsten des ISIT bewilligt. Hinzu kommt die jährliche institutionelle Förderung der FhG, die 2016 bei 1,58 Mio. € lag.²

Diese Kosten müssen dem potenziellen Nutzen für den Wirtschafts- und Technologiestandort Schleswig-Holstein gegenübergestellt werden. Die Landesregierung sollte hinsichtlich möglicher weiterer Fraunhofer-Institute in Schleswig-Holstein daher mit der gebotenen Zurückhaltung agieren.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass es bei allen Förderungen die Investitions- und Folgekosten mit dem landespolitischen Nutzen abwäge. Die FhG sei ein Erfolgsmodell und der Nutzen einer Fraunhofer-Einrichtung überwiege bei Weitem den Kostenaufwand. Die Forderung nach einer zurückhaltenden Förderpraxis hält es für nicht nachvollziehbar. Dies würde die wettbewerbsverschlechternde Innovationsschwäche und das Nord-Süd-Gefälle im Land verstärken. Allerdings solle die Zusammenarbeit und Förderung der FhG künftig strategischer ausgerichtet werden.

¹ Als Reinraum wird ein abgegrenzter Bereich bezeichnet, in dem die Anzahl der in der Luft getragenen Teilchen möglichst gering gehalten wird. Das ISIT sowie seine Industriepartner nutzen die Reinräume u. a. für ihre mikroelektronischen Fertigungsprozesse.

² Ein Teil der institutionellen Förderung ist dabei auch der Fraunhofer-Einrichtung für Marine Biotechnologie in Lübeck zuzurechnen.

Der **LRH** unterstützt Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Landes und erhebt daher keine grundsätzliche Kritik an der Förderung von Fraunhofer-Einrichtungen. Er weist allerdings auf die begrenzten Haushaltsansätze im Bereich der Technologieförderung hin. Große und wiederkehrende Investitionsvolumina lassen sich derzeit nur über den Rückgriff auf externe Finanzierungsquellen wie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanzieren. Das Mittelaufkommen aus dem EFRE geht in der Tendenz zurück und ist vom Land nicht beeinflussbar. In seinen Prüfungen stellt der LRH regelmäßig fest, dass Folgekosten von Errichtungs- und Anschubfinanzierungen nicht genügend in den Blick genommen werden. Eine nachhaltige Förderpraxis im Hinblick auf weitere mögliche Fraunhofer-Einrichtungen erfordert es, Folgekosten und Finanzierungsrestriktionen realistisch einzuschätzen und angemessen zu berücksichtigen.

27.2 Rückforderungen auf dem Papier reichen nicht

Auch 20 Jahre nach Gründung des ISIT sind noch Rückforderungen des Landes gegen die FhG aus der Errichtungsförderung offen. Diese haben folgenden Hintergrund:

Aufgrund des Ausstiegs von Industriepartnern wurde das ISIT kleiner gebaut als ursprünglich geplant. Nicht alle erworbenen Grundstücke konnten daher genutzt werden. Nach Teilveräußerungen in 2001 und 2003 verblieben 8,4 ha ungenutzte Fläche.

Diese nicht zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel führte dazu, dass Bund und Land 2005 jeweils 972 T€ der gewährten Zuwendung zurückgefordert haben.¹ Die FhG hat die Forderung bislang nicht beglichen.

Als Kompromisslösung hatten Bund und Land der FhG bis Ende 2011 Zeit gegeben, die nicht genutzten Grundstücksflächen zu veräußern. Die Rückforderung sollte im Anschluss durch die Veräußerungserlöse gedeckt werden. Darüber hinaus sollten für eine mögliche Erweiterung des ISIT benötigte Teilflächen von der Rückforderung ausgenommen werden.

In der Folge wurde nur ein kleiner Teil der Grundstücksflächen für die 2011 beschlossene Erweiterung des ISIT benötigt. Der Rückforderungsanspruch reduzierte sich dadurch auf je 815 T€ für Bund und Land. Es

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 19. Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat als Reaktion auf den Bemerkungsbeitrag eine Rückforderung der Mittel angemahnt (vgl. Landtagsdrucksache 16/355 vom 22.11.2005, Tz. 19, Landtagsbeschluss vom 14.12.2005, Plenarprotokoll 16/16, S. 1039 sowie Protokoll Finanzausschuss vom 11.06.2009, S. 11).

gelang der FhG nicht, die übrigen Grundstücke bis Ende 2011 zu veräußern.

Der Bund nahm die gescheiterten Verkaufsbemühungen 2012 zur Kenntnis und bat die FhG, ihm über etwaige Verkaufserlöse umgehend zu berichten. Das Wirtschaftsministerium reagierte auf den Ablauf der Veräußerungsfrist überhaupt nicht. Weder hat es die Rückforderungsansprüche nochmals geltend gemacht und eine Zahlungsfrist gesetzt noch eine neue Vereinbarung über die Rückzahlungsmodalitäten mit der FhG getroffen. Vom LRH 2016 auf die offene Rückforderung angesprochen, musste das Wirtschaftsministerium den aktuellen Sachstand erst durch Nachfragen bei der FhG ermitteln.

Das Wirtschaftsministerium muss umgehend eine Entscheidung über den weiteren Umgang mit der Rückforderung treffen. Da die FhG über Rücklagen im 3-stelligen Millionen-Bereich verfügt (vgl. Tz. 27.3), ist ein Forderungsverzicht bzw. eine unbefristete Zurückstellung der Forderung nicht akzeptabel. Die Mittel sollten eingefordert werden.

Das **Wirtschaftsministerium** hat mitgeteilt, dass es inzwischen tätig geworden sei. Für eine Teilfläche von ca. 10.000 m² liefen Verhandlungen mit der Kreisberufsschule und dem Kreis Steinburg, um hierauf ein Seminargebäude im Bereich Mikroelektronik zu errichten. Dies ähnele dem ursprünglichen Förderzweck, weshalb die Teilfläche bei erfolgreichem Verlauf der Verhandlungen aus der Rückforderung herausgerechnet werden könne.

Für die restlichen ca. 70.000 m² gebe es mittlerweile ein Kaufinteresse der Stadt Itzehoe. Diese plane, auf der Fläche ein Gewerbegebiet zu verwirklichen. Das Wirtschaftsministerium werde kurzfristig Gespräche mit der FhG und dem Bund aufnehmen. Im Fall des Einvernehmens könnten aus den Verkaufserlösen offene Rückforderungen bedient werden.

Der **LRH** würde es begrüßen, wenn ein Flächenverkauf gelänge und die Rückforderungen hieraus bestritten werden könnten. Es darf aber nicht erneut zu einer jahrelangen Hängepartie kommen. Beim Scheitern der aktuellen Verkaufsbemühungen sollte die Rückforderung zeitnah durchgesetzt werden.

Die Teilfläche von 10.000 m² ist nur dann aus der Rückforderung herauszurechnen, wenn der FhG aus dem Flächenübergang keinerlei Einnahmen zufließen und die Nutzung als Seminargebäude eindeutig im Landesinteresse liegt.

27.3 Regeln für die Bildung von Rücklagen müssen präzisiert werden

Das Regelwerk zur institutionellen Förderung der FhG ist in sich widersprüchlich. Nebeneinander stehen unterschiedliche Zielsetzungen und Vorgaben.

Einerseits ist die Zuwendung als Fehlbedarfsfinanzierung konzipiert. Es gelten die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) des Bundes. Diese sehen genauso wie die entsprechenden Regeln des Landes Folgendes vor: Nimmt der Zuwendungsempfänger mehr ein als ursprünglich geplant, so werden diese Mehreinnahmen in voller Höhe auf die institutionelle Förderung angerechnet. Es soll also nur das Defizit zwischen Ausgaben und Einnahmen ausgeglichen werden, ein Aufbau von Rücklagen ist nicht zulässig.

Andererseits haben sich Bund und Länder auf eine Ausführungsvereinbarung sowie Bewirtschaftungsgrundsätze für die FhG verständigt, die dem entgegenstehen.¹ Demnach gilt, dass Mehreinnahmen sowohl zur Deckung von Mehrausgaben als auch zur Bildung von Rücklagen eingesetzt werden können.

Diese Regelungen sind nicht miteinander kompatibel. In der Praxis wurde dieser Widerspruch in der Vergangenheit aufgelöst, indem auf die Anrechnung von Mehreinnahmen gemäß ANBest-I verzichtet wurde.

Auf diese Weise hat die FhG bis zum 31.12.2015 Rücklagen von insgesamt 258 Mio. € aufgebaut. Dabei entscheidet der FhG-Vorstand eigenverantwortlich, ob, in welcher Höhe und wofür Rücklagen gebildet werden.

Damit wird der FhG eine Liquiditäts- und Risikovorsorge zugestanden. Die Rücklagenbildung erfolgt direkt oder indirekt aus staatlichen Mitteln.

Es ist sicherzustellen, dass die Zuwendungsbescheide künftig keine sich widersprechenden Regelungen mehr enthalten.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass die FhG bei ihren Vorhaben erhebliche Risiken eingehen, denen durch entsprechende finanzielle Puffer begegnet werden sollte. Das Problem sich widersprechender Regelungen in den Zuwendungsbescheiden werde vom Wirtschaftsministerium in einer Arbeitsgruppe des FhG-Ausschusses thematisiert.

¹ Vgl. Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18a vom 04.02.2009, S. 12 sowie Bewirtschaftungsgrundsätze in der Fassung vom 26.04.2013.