

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

19. Förderung von wirtschaftsnaher Forschung, Entwicklung und Innovation

Das Land hat gemeinsam mit dem Bund vor mehr als 14 Jahren für die Errichtung des Instituts für Siliziumtechnologie Zuwendungen von rd. 130 Mio. € gewährt, deren zweckentsprechende Verwendung noch immer nicht geprüft ist. Auch sind zuwendungsrechtlich mögliche Rückforderungen von Zuwendungsteilen unterblieben, obgleich die hierfür maßgeblichen Umstände bereits seit Jahren bekannt waren.

Die vom Land eingeleitete Neustrukturierung der Wirtschaftsförderungslandschaft ist geeignet, zur Beseitigung seit langem bekannter grundsätzlicher Schwächen des Technologietransfersystems beizutragen. Darüber hinaus müssen weitere Voraussetzungen geschaffen werden. Neben Verbesserungen in der Aufbau- und Ablauforganisation und der Organisation des Zusammenwirkens der teilweise neu gegliederten Institutionen gehören hierzu vor allem auch zweck- und zielgerichtete Erfolgskontrollen.

19.1 Vorbemerkung

Die Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein ist von kleinen und mittleren Unternehmen mit häufig nur geringen oder nicht hinreichenden eigenen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten geprägt. Daher hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Wirtschaftsministerium) die Technologieförderung des Landes auch auf die Unterstützung von Technologietransferstrukturen und Kooperationsprojekten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ausgerichtet.

19.2 Veranschlagte Haushaltsmittel

Für die Technologieförderung sind Haushaltsmittel im Kapitel 0602 Maßnahmegruppe (MG) 07 - Forschung, Entwicklung und Innovation zur Stärkung der Wirtschaft in Schleswig-Holstein - veranschlagt. Mit der MG 08 - Informationswirtschaft und Multimedia - besteht eine Deckungsfähigkeit.

Maßgebliche Anteile der Fördermittel entfallen auf die institutionellen Förderungen (Titel 0602 - 685 11 MG 07) der Fraunhofer-Gesellschaft zur

Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG) und der Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH (ttz-SH)¹:

Jahr	Soll in T€
2001	1.210,2
2002	1.235,0
2003	1.260,2
2004	1.357,0
2005	1.370,0

Beide Einrichtungen erhalten neben ihren institutionellen Förderungen vom Land zusätzlich auch Projektförderungen (Titel 0602 - 685 13 MG 07).

19.3 Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.

Die FhG betreibt mit ihren bundesweit bestehenden Einrichtungen Forschung und Entwicklung auf wirtschaftlich wichtigen Gebieten der angewandten Naturwissenschaften und Technik. Ihre Gesamtaufwendungen betragen jährlich rd. 1 Mrd. €. Sie erhält hierzu institutionelle Förderung durch Bund und Länder. Zusätzlich erwirtschaftet sie Erträge aus öffentlichen Projektförderungen sowie Forschungs- und Entwicklungsaufträgen der Wirtschaft.

Die Mittel der institutionellen Förderung werden seit 1977 aufgrund einer Rahmenvereinbarung² im Verhältnis 90 : 10 vom Bund und den Sitzländern der FhG-Einrichtungen aufgebracht. Das Land Schleswig-Holstein ist der Vereinbarung anlässlich der Errichtung des Instituts für Siliziumtechnologie (ISiT) in Itzehoe beigetreten. Der Beitritt bedingte jährliche finanzielle Beteiligungen des Landes an den institutionellen Ausgaben der FhG in nachstehender Höhe:

Jahr	Betrag in €
1999	564.363,98
2000	615.390,91
2001	623.776,10
2002	536.000,00
2003	394.800,00
2004	473.100,00

* ohne Berücksichtigung Länderausgleich

¹ Durch Gesellschaftsvertrag vom 28.06.2004 wurde die Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH mit der Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH (WSH) zur neuen Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) zusammengeschlossen.

² Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Art. 91 b GG vom 28.11.1975 und die dazu ergangene Ausführungsvereinbarung.

Die ihr seit dem Jahr 1999 bewilligten und ausgezahlten Mittel hat die FhG nicht immer zweckentsprechend zur Deckung ihrer institutionellen Ausgaben einsetzen können. Dem Land erwachsen dadurch Erstattungsansprüche. Diese hat das Wirtschaftsministerium allerdings nicht eingefordert, obgleich zuwendungsrechtlich geboten. Dem Land entstanden dadurch Zinsverluste.

Das **Wirtschaftsministerium** hat erläutert, bis zum Jahr 2002 seien Guthaben für den Fall eventueller Nachforderungen oder zur Verrechnung gegen zusätzliche Zahlungsverpflichtungen folgender Länderausgleiche verwendet worden. Diese Praxis habe es seit 2002 aufgrund der zunehmend angespannten Haushaltslage geändert. Nunmehr würden sämtliche entstehenden Guthaben mit den Forderungen aus der institutionellen Förderung der FhG sofort verrechnet. Der **LRH** verweist darauf, dass mit dieser Handhabung dem haushaltsrechtlichen Gebot der Sparsamkeit noch nicht genügt wird. Nach wie vor wird nicht beachtet, dass sich die Auszahlungen von Zuwendungen am tatsächlichen Bedarf zu orientieren haben (VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO).

19.4 **Errichtung des Instituts für Silizium-Technologie**

Die Errichtung des ISiT erforderte neben dem Beitritt des Landes zur gemeinsamen Finanzierung der FhG (Tz. 19.3) zusätzlich die Mitfinanzierung der Investitionen für den Bau und die Erstausrüstung des Instituts jeweils zur Hälfte durch den Bund und das Land. Diese bewilligten hierfür in 1990 insgesamt 204,52 Mio. €.

Geänderte Rahmenbedingungen und der Ausstieg der Industriepartner, die sich zuvor zu einer anteiligen Übernahme der laufenden Kosten des ISiT bereit erklärt hatten, ließen schon bald die Realisierung des der Errichtungs- und Förderentscheidung zugrunde liegenden Betriebskonzepts nicht mehr zu. Folge dieser Entwicklung war ein inhaltlich neues Institutskonzept, durch das sich die Gesamtkosten des Vorhabens zunächst auf 127,82 Mio. € verminderten. Deren paritätische Finanzierung wurde beibehalten.

Hierzu schloss das Land 1992 mit dem Bund eine Verwaltungsvereinbarung, die ihn zur Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises und zur Mitteilung des Ergebnisses an das Land verpflichtete. Beide Zuwendungsgeber vereinbarten zudem, Erklärungen und Verwaltungsakte gegenüber der FhG nur nach vorheriger Absprache abzugeben bzw. zu erlassen. Diese Vereinbarung führte aufseiten des Wirtschaftsministeriums zu einer mangelnden Überwachung der Auflagen und Bedingungen seiner eigenen Zuwendungsbescheide, zuletzt aus dem Jahr 1998, mit denen es letztlich Zuwendungen von 70,96 Mio. € bewilligte.

Erst nach einer mittlerweile über 7-jährigen Betriebsphase des ISiT hat die FhG den Verwendungsnachweis über die für dessen Errichtung gewährten Zuwendungen des Landes und des Bundes in Höhe von insgesamt 130,38 Mio. € vorgelegt. Dieser Verstoß gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften blieb ebenso ohne Konsequenzen wie der den Zuwendungsgebern schon frühzeitig bekannt gewordene Umstand, dass das ISiT Teile ihres gleichfalls mit Bundes- und Landeszuwendungen finanzierten Betriebsgeländes an gewerbliche Unternehmen veräußert hatte.

Das **Wirtschaftsministerium** hat darauf verwiesen, Bund und Land seien übereingekommen, erst nach Vorliegen des Verwendungsnachweises etwaige Rückforderungsansprüche aus der Veräußerung geförderter Grundstücksteile zu prüfen. Eine vorläufige eigene Prüfung habe zudem ergeben, dass seitens des Landes Rückforderungen nicht geltend gemacht werden müssten, da der ursprüngliche Zuwendungszweck im weiteren Sinne auch durch die Ansiedlung von Technologieunternehmen auf verkauften Grundstücksteilen gewahrt bleibe. Aufgrund der Komplexität der Problematik werde aber eine endgültige Entscheidung erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises durch den Bund erfolgen, die dieser für das Jahr 2005 in Aussicht gestellt habe.

Die Veräußerung der zur Errichtung des ISiT geförderten Grundstücksteile an gewerbliche Unternehmen stellt eine zweckwidrige Verwendung öffentlicher Zuschüsse dar. Sowohl die Zuwendungsempfängerin als gleichermaßen auch die Zuwendungsgeber haben durch ihr Handeln bzw. Nicht-handeln gegen geltendes Haushalts- und Zuwendungsrecht verstoßen. Vor dem Hintergrund sich geradezu aufdrängender nicht unbeträchtlicher Rückforderungsansprüche ist dem **LRH** nicht verständlich, dass Land und Bund übereingekommen sind, erst nach Vorliegen eines Gesamtverwendungsnachweises zu prüfen, inwieweit und in welcher Größenordnung solche bestehen und geltend gemacht werden können.

19.5 **Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH**

19.5.1 **Aufgaben und Finanzierung**

Die ttz-SH und, nachdem diese im Zuge der Neuordnung der Wirtschaftsförderung in die WTSH aufgegangen ist, nunmehr die WTSH (Tz. 19.6) soll u. a. die Zusammenarbeit und den Technologietransfer zwischen wissenschaftlichen Instituten und Unternehmen sowie zwischen Unternehmen stärken und intensivieren und Förderaufgaben für das Land übernehmen.

Ihre institutionellen Ausgaben finanzierte die ttz-SH im Wesentlichen aus Landeszuwendungen, daneben aus Personalkostenerstattungen für von ihr beschäftigte Regionale Innovationsberater durch die Industrie- und

Handelskammern (IHK) sowie aus Einnahmen, die sie aus Aufträgen, wie die Abwicklung der landeseigenen Förderprogramme, erzielte. Hierin spiegelte sich ihre hohe Abhängigkeit vom Land wider.

Zur Wahrung einer gewissen Finanzierungscontinuität war sie zugleich gehalten, fortlaufend Projekte einzuwerben. Aneinanderkettungen von Projekten bzw. Projektförderungen hatten dem Charakter nach eine weitgehend vollständige institutionelle Förderung der ttz-SH entstehen lassen. Einige Projekte sind auch zunächst aus der institutionellen Förderung und später durch Projektzuschüsse finanziert worden.

Projektreihungen in geringem Umfang hat das **Wirtschaftsministerium** eingeräumt. Solches läge in der Natur der Sache, da es Neigungen gäbe, erfolgreiche Projekte auch über mehrere Jahre weiterzuführen, wenn dadurch gewünschte Effekte in einem bestimmten Technologiefeld erreicht würden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass es dadurch zu Mischfinanzierungen kam, die die transparente Darstellung der tatsächlichen Finanzungsverhältnisse der ttz-SH behinderten. Für das Wirtschaftsministerium wurde eine vorausschauende Beurteilung des institutionellen Finanzbedarfs erschwert. Der LRH hat keine Gründe erkennen können, die für eine derartige Finanzierung sprechen. Demgemäß hat er gefordert, künftig die institutionelle Förderung von den Projektförderungen klar zu trennen. Die WTSH hat dies gegenüber den Zuwendungsgebern entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen darzustellen.

Das **Wirtschaftsministerium** hat eingeräumt, dass Mischfinanzierungen zur Unübersichtlichkeit führen könnten. Hierin habe es jedoch keine Erschwernis gesehen. Die erforderliche Trennung zwischen den institutionellen und den Projektförderungen sei selbst dann beachtet worden, wenn kurzzeitig Projekte aus institutionellen Zuschüssen finanziert worden seien. Mit dem LRH bestehe Einvernehmen darüber, dass die WTSH die Herkunft ihrer Finanzierungsmittel ihren Zuwendungsgebern darzustellen habe und dass der Anreiz zur Erzielung eigener Einnahmen erhöht werden müsse. Auch hier befinde sich die neue Gesellschaft noch im Umbruch.

19.5.2 **Einflussnahme der Gesellschafter und des Landes**

Die ursprünglich vorgesehene Arbeitsteilung zwischen der vormaligen Technologiestiftung Schleswig-Holstein (TSH), die als strategische Instanz Ziele vorgeben sollte und der ttz-SH, die operativ tätig sein sollte, ist nicht verwirklicht worden. Wesentliche Vorgaben zu den Aufgaben der ttz-SH traf allein das Wirtschaftsministerium im Rahmen der Entscheidungen über die jährlichen institutionellen Förderungen sowie ergänzend durch Aufträ-

ge und Projektförderungen. Hierbei band es die Aufgabenfelder der ttz-SH regelmäßig an die Planungen der von der ttz-SH selbst erstellten Arbeitsprogramme. Damit wurden, wie auch das Wirtschaftsministerium in seiner Stellungnahme eingeräumt hat, alle wesentlichen strategischen Überlegungen und Planungen entscheidend vom Ministerium mit geprägt. Die TSH und die IHK als seinerzeitige Gesellschafter, die im Übrigen ihre Einflussnahme fast vollständig auf formelle Aspekte beschränkten, haben hierbei nur punktuell mitgewirkt. Die ttz-SH nahm damit vorwiegend Aufgaben für das Land wahr.

Angesichts seines hohen Finanzierungsanteils und der damit verbundenen Finanzverantwortung ist es infolgedessen grundsätzlich schlüssig und nachvollziehbar, dass das Land nunmehr auch Gesellschafter der neu gebildeten WTSH ist (Tz. 19.6).

19.5.3 Technologietransfer

Das eher allgemein abgefasste Technologietransferkonzept des Landes enthält keine hinreichend konkret nachvollziehbaren und messbaren Ziele. Für eine Erfolgswertung sind Zieldefinitionen, letztlich ein umfassendes Zielsystem und die Vereinbarung konkreter Indikatoren jedoch unverzichtbar. Da diese bis heute fehlen, sind die Wirkungen des Technologietransfers sowohl für einzelne Projekte der ttz-SH als auch für ihre Tätigkeiten insgesamt noch immer nicht nachgewiesen.

Hinzu kommt, dass mit der ttz-SH, jetzt der WTSH, den Technologietransferbeauftragten an den Hochschulen und der im Jahr 2002 gegründeten Patentverwertungsagentur eine Vielzahl von Akteuren im Technologietransfer aktiv sind, die sich z. T. in identischen Bereichen bewegen. Dies hat zu Überschneidungen und Konkurrenzen in den Zuständigkeiten und in den Tätigkeitsfeldern geführt. Nachhaltigen Technologietransfererfolgen steht eine derartige Struktur entgegen. Der LRH hält eindeutige Aufgabenabgrenzungen für dringend geboten.

19.5.4 Erfolgskontrolle

Bereits im Jahr 1997 hat der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages auf Vorschlag des LRH¹ die Landesregierung gebeten, sie möge im Rahmen einer von ihr angekündigten Evaluierung die Maßnahmen der ttz-SH unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des LRH bewerten und in der Fortschreibung ihres Technologiekonzepts berücksichti-

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zur Haushaltsrechnung 1994 und Vermögensübersicht 1994 und Bemerkungen 1996 des LRH mit Bericht zur Haushaltsrechnung 1994, Landtagsdrucksache 14/742.

gen. Eine solche vom Wirtschaftsministerium noch im Jahr 1997 veranlasste Untersuchung zur Evaluation des Technologietransfersystems in Schleswig-Holstein lag bereits in 1998 vor. Hieraus gewonnene Erkenntnisse sind bisher nicht oder nur unzureichend umgesetzt worden.

Soweit das Wirtschaftsministerium im Übrigen auf die öffentlichkeitswirksamen Darstellungen und Publikationen der ttz-SH (z. B. deren Geschäfts- und Lageberichte) verweist, ersetzen diese eine von ihm selbst aus seiner Programmverantwortung heraus vorzunehmende aussagekräftige Erfolgs- bzw. Wirkungskontrolle nicht. Derartige Veröffentlichungen haben aber dazu beigetragen, dass das Wirtschaftsministerium es unterließ, selbst die erforderlichen und haushaltsrechtlich gebotenen Evaluierungen mit dem nötigen Nachdruck durchzuführen. Sowohl institutionelle als auch Projektförderungen sind jedoch ohne bewertbare Zielformulierungen und nachfolgende Ergebnisvergleiche nicht begründbar.

Das **Wirtschaftsministerium** hält Bewertungskriterien für Aufträge, Projekte und die institutionelle Förderung nur für sehr schwer und nur in Teilbereichen für formulier- und anwendbar. Versuche habe es in Teilen mit im Wesentlichen quantitativen Maßstäben gegeben. Hier gelte es, Verbesserungen vorzunehmen.

Gerade wegen der bisher unzureichenden Evaluierungsversuche und um das haushaltsrechtliche Evaluierungsgebot jedenfalls künftig zu erfüllen, hält es der **LRH** für geboten, der neuen WTSH aufzugeben, die Erfolge ihrer Projekte anhand von messbaren Kriterien zu belegen. Diese könnte sie selbst vorab definieren und sodann mit ihren Zuwendungsgebern abstimmen. Anderenfalls wäre die Förderung insgesamt infrage zu stellen.

19.6 **Neuordnung der Wirtschaftsförderung**

An dieser Stelle sollen die mit einer staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik verbundenen grundsätzlichen Probleme nicht erneut diskutiert werden.¹ Keinesfalls ist jedoch vertretbar, dass für alle Ansatzpunkte und Maßnahmen **finanzielle Hilfen** des Landes oder allgemein der öffentlichen Hand bereitgestellt werden. Dies gilt umso mehr, wenn - wie der LRH im Rahmen dieser Prüfung erneut feststellte - langjährig bekannte grundsätzliche Schwächen des Technologietransfersystems bisher nicht beseitigt wurden. Bei den Beteiligten bestehen noch immer unterschiedliche Auffassungen über Ansatzpunkte und Maßnahmen, wodurch deren Aktivitäten bei der schleswig-holsteinischen Wirtschaft insgesamt nur sehr geringe Resonanz finden. Damit ist aber infrage zu stellen, ob die bisherigen

¹ Vgl. hierzu u. a. Bemerkungen 1993 des LRH, Nrn. 19 und 20; Bemerkungen 1996 des LRH, Nr. 23; Bemerkungen 1997 des LRH, Nrn. 18 und 19.

Maßnahmen ausreichend auf den spezifischen Bedarf der Unternehmen im Land ausgerichtet sind. Hilfreich wären hier Zielvorgaben mit messbaren Erfolgsindikatoren gewesen (Tz. 19.5.4).

Nunmehr hat das Land unter Federführung des **Wirtschaftsministeriums** eine durchgreifende Neuausrichtung eingeleitet und die Wirtschaftsförderungslandschaft neu strukturiert. Hierbei wurde die ttz-SH mit der WSH zu der neuen Förderagentur WTSH zusammengeführt. Gesellschafter dieser neuen Einrichtung sind das Land (Tz. 19.5.3) und die IHK.

Diese Zusammenführung kann nach Einschätzung des **LRH** die Situation verbessern, wenn noch weitere Voraussetzungen geschaffen bzw. beachtet werden. Dazu gehören nicht nur die begonnenen Verbesserungen in der Aufbauorganisation, sondern vor allem auch die Organisation des Zusammenspiels der teilweise neu gegliederten Institutionen und der Abläufe innerhalb dieser Organisationen. Zugleich muss sich auch in den Köpfen ein Wandel dahingehend vollziehen, dass als geeignet befundene Instrumente in zeitlichen Abständen zu hinterfragen und deren Erfolg kritisch zu bewerten sind. Somit muss eine aussagefähige und als Grundlage für Nachsteuerungen dienende Erfolgskontrolle installiert und sichergestellt werden. Nur auf diese Weise werden die bestehenden Schwächen im Bereich des Technologietransfers beseitigt werden können.

Das **Wirtschaftsministerium** hat die Notwendigkeit der Formulierung von Erfolgskriterien und deren Überprüfung als eine ständige Aufgabe von Zuwendungsgeber und -empfänger bestätigt. Ziel im Rahmen der Umstrukturierungen sei es auch, die bisher durchgeführten Erfolgskontrollen auszuweiten. Die Problematik der Erfolgsmessung sei dabei allerdings maßnahmenimmanent.