

27. **WTSH: Wachstum kontrollieren und bei Förderprogrammen nachsteuern**

Die WTSH ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Gleichzeitig hat sich das finanzielle Gesamtengagement des Landes kontinuierlich erhöht. Das Land muss entscheiden, welche Aufgaben der WTSH es mittelfristig bis zu welcher Höhe finanzieren will.

Im Bereich der Förderprogrammabwicklung sollten Aufgaben der WTSH, der Investitionsbank Schleswig-Holstein und der Ministerien stärker gebündelt werden.

Inhaltlich weisen die Technologieförderprogramme einige Schwächen auf. Mitnahmeeffekte bei der betrieblichen Förderung von Großunternehmen sollten reduziert werden. Auf Zuschüsse für Innovationsassistenten sollte man künftig verzichten. Die Förderung von Forschungsinfrastruktur entwickelt sich entgegen der Zielrichtung oftmals zu einer Dauersubvention.

27.1 **Prüfungsgegenstand - was wurde untersucht?**

Die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) ist 2004 aus der Fusion der Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH (WSH) und der Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH (ttz) entstanden. Das Land hält 51 % der Anteile. Daneben sind die schleswig-holsteinischen Industrie- und Handelskammern und Hochschulen Gesellschafter. Die WTSH übernimmt für das Land verschiedene Aufgaben im Bereich Wirtschaftsförderung und legt dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die Technologie- und Innovationsförderung.

Der LRH hat analysiert, wie sich die Aufgaben, das Geschäftsvolumen und die Finanzierungsstruktur der WTSH seit 2004 entwickelt haben (Tz. 27.2 und 27.3). Insbesondere wurden die Inhalte der vom Land auf die WTSH übertragenen Förderprogramme und deren Abwicklung geprüft (Tzn. 27.4 bis 27.8).

27.2 **Stetiges Wachstum der WTSH nicht ohne Risiken für das Land**

Das Geschäftsvolumen der WTSH ist im Zeitraum 2005 bis 2010 von 4,8 auf 6,6 Mio. € gestiegen. Für 2011 war gemäß Wirtschaftsplan ein weiterer Zuwachs auf 7,2 Mio. € vorgesehen. Über Zuschüsse zum regulären Geschäftsbetrieb (institutionelle Förderung), Projektzuschüsse und Vergütungen für die Programmabwicklung ist das Land wichtigster Finanzier der WTSH. Flossen 2006 nach Wirtschaftsplan noch 3,5 Mio. € vom Land an

die WTSH, waren es 2010 4,6 Mio. €. Hierin enthalten sind auch EU-Gelder, die in den Landeshaushalt fließen und vom Land für Projektförderungen oder Abwicklungsentgelte an die WTSH weitergereicht werden. Während der Anteil der institutionellen Förderung an der Gesamtfinanzierung in den vergangenen Jahren auf unter 45 % zurückging, haben die Erträge aus Projekten und Aufträgen an Gewicht gewonnen. Auch wenn letztere zum Teil von privaten Unternehmen aufgebracht werden und deren Anteil an der Gesamtfinanzierung damit zugenommen hat, bleibt festzuhalten: Ohne aktive Unterstützung durch das Land hätte die WTSH ihren Wachstumskurs der vergangenen Jahre nicht realisieren können.

Das Land sollte darauf hinwirken, dass der bisherige Wachstumskurs nicht ungebremst fortgeführt und das Aufgabenspektrum der WTSH nicht weiter ausgedehnt wird. Steigende Finanzierungslasten für das Land sollten vor dem Hintergrund der Haushaltssituation unbedingt vermieden werden. Die Alternative, Wachstum über Unternehmensaufträge und Projekte zu generieren, kann ebenfalls Gefahren bergen. Die Erträge in diesen Bereichen sind schwer planbar und können im Zeitablauf stark schwanken. Werden Projekt-Anschlussfinanzierungen, Unternehmensbeiträge und Auftragsentgelte nicht in ausreichender Höhe eingeworben, drohen Finanzierungslücken, bis die laufenden Kosten an die niedrigeren Erlöse angepasst sind. Dass diese Risiken letztlich auch das Land treffen können, zeigen die aktuellen Planungen der WTSH: Um sich für solche Fälle einen finanziellen Puffer zu verschaffen, ist das Stammkapital der Gesellschaft von 200 auf 400 T€ angepasst worden.

Die Stammkapitalerhöhung ist angesichts der oben beschriebenen Entwicklung folgerichtig. Das sollte allerdings zum Anlass genommen werden, die Geschäftsrisiken im Umfang zu begrenzen. Wachstumsbestrebungen der WTSH vorbehaltlos zu unterstützen, liegt nicht im Landesinteresse.

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschaftsministerium) und **WTSH** haben angemerkt, dass eine Deckelung des finanziellen Gesamtengagements des Landes nicht zielführend sei. Dies könnte dazu führen, dass wünschenswerte neue Aufgaben nicht übernommen würden oder auf bewährte Projekte verzichtet würde. Darüber hinaus stimmt das Wirtschaftsministerium dem LRH aber insoweit zu, dass die WTSH nicht vorbehaltlos wachsen solle. Ein gemäßigteres und kontrollierteres Wachstum könnte durch ein erhöhtes Risikobewusstsein seitens Fachaufsicht und Aufsichtsrat erreicht werden.

Der **LRH** unterstreicht, dass den Wünschen nach neuen Aufgaben klare Finanzierungsrestriktionen gegenüberzustellen sind. Hierzu gehört auch, dass das Land strategisch entscheidet, welche Landesaufgaben bzw. Auf-

gaben im Landesinteresse die WTSH mittelfristig erfüllen soll. Sofern hier neue Aufgaben hinzukommen, sollte als Kompensation der bestehende Aufgabenbestand kritisch unter die Lupe genommen werden.

27.3 **Steuerungsmöglichkeiten mittels Kennzahlen besser nutzen**

Das Land ist als Miteigentümer, Zuwendungs- und Auftraggeber gefordert, die Arbeit der WTSH zu kontrollieren und zu steuern. Aufgrund dieser unterschiedlichen Funktionen und der Vielzahl der auf Landesseite beteiligten Stellen droht bisweilen die Gesamtentwicklung des Unternehmens aus dem Blick zu geraten. Ausrichtung und Entwicklung der WTSH ließen sich am besten auf Grundlage des von ihr formulierten mittelfristigen Strategiepapiers bewerten und beeinflussen. Hierfür müsste das Land aber darauf hinwirken, dass darin die Ziele der WTSH noch besser herausgearbeitet werden. Daneben bedarf es Kennzahlen, an denen sich die Zielerreichung ablesen lässt. So konzentriert sich die WTSH bei ihrer Unternehmens-Ansiedlungsstrategie z. B. auf bestimmte Branchen und bei Anwerbungen im Ausland auf bestimmte Länder. Die von der WTSH erhobenen Kennzahlen zur Unternehmensansiedlung enthalten allerdings keinerlei Differenzierung nach Branchen oder Herkunftsländern. Ein Abgleich zwischen der verfolgten Ansiedlungsstrategie und den erzielten Erfolgen ist damit nicht möglich.

Daneben sollten insbesondere Indikatoren zum Ressourceneinsatz und Kostendeckungsgrad einzelner Aufgabenbereiche aufgenommen werden. Diese fehlen bislang weitgehend. Beispielsweise beabsichtigt die WTSH, ihre Kosten für Unternehmensgemeinschaftsbüros im Ausland und Messebeteiligungen (auch) über Mitglieds- oder Teilnehmerbeiträge der Unternehmen zu decken. Es wäre daher angebracht, für diese Bereiche künftig neben den Gesamtkosten die durch private Mittel erbrachten Kostendeckungsgrade zu ermitteln. Gleiches gilt auch für andere Bereiche wie etwa das Servicecenter Schutzrechte.

Wirtschaftsministerium und **WTSH** haben mitgeteilt, dass die WTSH ihr Kennzahlenset in diesem Jahr neu justieren werde. Dabei würden Anregungen des LRH aufgenommen. Dem Kriterium der erzielbaren Kostenbeiträge Dritter werde eine höhere Bedeutung zukommen.

27.4 **Verträge zur Programmabwicklung - Vorbildliche Kalkulation und Abrechnung, aber Probleme bei der Vergabe**

Der LRH hat die Aufgabenübertragungsverträge für Technologiemaßnahmen des Zukunftsprogramms Wirtschaft (ZPW) und die Außenwirtschaftsförderung untersucht. Sowohl die Entgeltkalkulationen der WTSH als auch

ihre Abrechnungen auf Ist-Kostenbasis waren transparent und jederzeit nachvollziehbar. Bei der Außenwirtschaftsförderung stellte sich allerdings das Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand (Spanne von 75 bis 90 T€ von 2004 bis 2010) und ausgereichten Fördermitteln (220 bis 350 T€) mit 25 bis 35 % als äußerst ungünstig dar.

Der LRH hat daher angeregt zu prüfen, ob das Programm eingestellt werden kann. Das **Wirtschaftsministerium** hat mitgeteilt, dass der Vertrag aufgrund weiter sinkender Fördermittel angepasst wurde und künftig mit einer günstigeren Relation zwischen Fördermitteln und Verwaltungsaufwand zu rechnen sei. Über eine Programmeinstellung werde im Übrigen im Zuge der Haushaltsverhandlungen 2013/2014 entschieden.

Beim ZPW-Programm hat das Wirtschaftsministerium auf eine Ausschreibung der Leistung und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verzichtet. Die Begründungen für die Direktvergabe an die WTSH halten einer vergaberechtlichen Prüfung nicht stand. Ein eventuelles Nachfolgeprogramm ist daher in wettbewerblichen Verfahren zu vergeben, um wirtschaftliche Ergebnisse sicherzustellen und gleichzeitig Rechtssicherheit vor möglichen Konkurrentenklagen zu erlangen (vgl. auch Tz. 27.5).

27.5 **Trotz guter Arbeit in der Programmabwicklung: Schnittstellenprobleme angehen!**

Die WTSH ist im Bereich „Förderprogramme“ gut aufgestellt. Sie wickelt die Fördermaßnahmen effizient ab, die einzelnen Arbeitsprozesse innerhalb der WTSH greifen sinnvoll ineinander.

Festzuhalten ist, dass die komplett auf die WTSH übertragenen Programme reibungsloser abgewickelt werden als die bis zur Bewilligung vom Wirtschaftsministerium betreuten Programme. Bei letzteren kommt es zu Doppelarbeiten und Abstimmungsproblemen zwischen Wirtschaftsministerium und WTSH. Dies ist unwirtschaftlich und steht den Zielen klarer Verantwortlichkeiten und einheitlicher Verwaltungsverfahren entgegen. Entsprechende Prüfungserfahrungen liegen bereits für die Abwicklung von Fördermaßnahmen des ZPW durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein vor.¹ Die Zuwendungsverfahren sollten daher in Zukunft möglichst vollständig in eine Hand gelegt werden. Hierzu gehört auch, das ab 2014 anstehende Nachfolgeprogramm für das ZPW nur noch von **einem** externen Dienstleister und nicht mehr von Investitionsbank und WTSH abwickeln zu lassen.

¹ Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 20, S. 136 ff.

Das **Wirtschaftsministerium** hat eingeräumt, dass auch die Prognos AG in ihrer Zwischenevaluierung des ZPW zu diesem Ergebnis gekommen sei.¹ Für die nächste Förderperiode würden die Empfehlungen des LRH und der Prognos AG geprüft.² Dem Ziel eines Zuwendungsverfahrens aus einer Hand schließt sich das Wirtschaftsministerium an.

27.6 **Förderung betrieblicher Innovationen - Zuschüsse für finanzstarke Großunternehmen wirklich notwendig?**

Mit dem Programm zur Förderung betrieblicher Forschung, Entwicklung und Innovation möchte das Wirtschaftsministerium die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der schleswig-holsteinischen Unternehmen erhöhen und zusätzliche betriebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) auslösen. Gefördert werden sollen FuE-Projekte, die ohne staatliche Unterstützung aufgrund von Finanzierungsproblemen und/oder Entwicklungsrisiken nicht realisiert würden. Hierfür erhalten die Unternehmen nicht rückzahlbare Zuschüsse.

Produkt- und Prozessinnovationen auf Basis bereits vorhandener Technologien stellen die Regel dar. Beispiele hierfür sind die Weiterentwicklung von Bügelverschlüssen, verbesserte Anwendungen zur Perforation von Zigaretten sowie die Entwicklung von Schneideinstrumenten und chirurgischen Netzen für den Bereich des Faceliftings. Industrielle Forschung wird hingegen nur im Ausnahmefall betrieben.

Die Mehrzahl der Zuwendungsempfänger sind kleine und mittlere Unternehmen. Ein mit mehr als 15 % nicht unerheblicher Anteil der Förderfälle betrifft aber auch Großunternehmen.³ Gerade für diese sind Finanzierungsprobleme weniger stark ausgeprägt und Investitionsrisiken oftmals durch Diversifikation handhabbar.

Unter den geförderten Unternehmen befanden sich u. a. Töchter international tätiger Großunternehmen mit Umsätzen im zweistelligen Milliardenbereich. Die betriebswirtschaftlichen Daten zur Ertrags- und Liquiditätslage lassen es bei diesen Projekten als wenig plausibel erscheinen, dass sie

¹ Prognos AG, Evaluierung des Operationellen Programms EFRE Schleswig-Holstein 2007 - 2013 bzw. des Zukunftsprogramms Wirtschaft (ZPW) - Endbericht, S. 373 ff., <http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/1021634/publicationFile/EndberichtEvaluierungLang.pdf>

² Bericht der Arbeitsgruppe „Schnittstellen“ zur Betrachtung der Schnittstellen im ZPW zwischen Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 17/2934 sowie die Stellungnahme des LRH zum Bericht der Arbeitsgruppe „Schnittstellen“, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 17/3105.

³ Eine exakte Angabe ist nicht möglich. Die Datenbank der WTSH berücksichtigt nicht, dass auch Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern dann als Großunternehmen gelten, wenn sie Tochterunternehmen von Großunternehmen sind. Der tatsächliche Anteil der geförderten Großunternehmen könnte daher auch deutlich über 15 % liegen.

tatsächlich nur aufgrund staatlicher Zuschüsse zustande gekommen sein sollten. Vielmehr dürften die Subventionen als Mittel der Standortkonkurrenz eingesetzt worden sein. Dies ist zum einen wettbewerbsrechtlich unzulässig. Zum anderen sollte stärker hinterfragt werden, ob bereits bestehende Standorte und die dort getätigten Investitionen tatsächlich nur deshalb aufgegeben werden, weil ein konkretes FuE-Projekt nicht mit Fördermitteln unterstützt wird. Großunternehmen sollte es nicht zu leicht gemacht werden, mit Verweis auf abstrakte Verlagerungsgefahren eigentlich nicht benötigte Mittel zu fordern und zu erhalten.

Für eine zukünftige Förderperiode sollte das Land als Alternative zu verlorenen Zuschüssen rückzahlbare Finanzierungshilfen in Erwägung ziehen. Sie sind ein geeignetes Instrument, um Marktversagen aufgrund von Finanzierungsrestriktionen zu beseitigen und weisen in der Tendenz geringere Mitnahmeeffekte als Zuschüsse auf.

Es gibt 2 weitere Problemfelder:

- Die Zuwendungsempfänger verzichten selbst bei großvolumigen Auftragsvergaben regelmäßig darauf, mehrere Angebote einzuholen, obwohl der Zuwendungsbescheid das verlangt. Die WTSH hat dabei sehr zweifelhafte Begründungen für dieses Vorgehen akzeptiert. Zukünftig hat die WTSH dafür Sorge zu tragen, dass wettbewerbliche Auftragsvergaben zur Regel werden und der Verzicht darauf nicht länger mit Allgemeinplätzen begründet werden kann. Die **WTSH** hat zugesichert, der Empfehlung des LRH zu folgen.
- Daneben ist die Erfolgskontrolle der Förderung mit methodischen Problemen behaftet. Es werden u. a. Arbeitsplatzindikatoren erhoben. Eine Plausibilisierung der von den Unternehmen gelieferten Daten durch die WTSH findet so gut wie nicht statt. In mehreren Fällen hat die WTSH die Zuwendungsempfänger darüber hinaus aufgefordert, möglichst großzügige Arbeitsplatzprognosen abzugeben. Da die Prognosewerte in die jährliche Förderbilanz der WTSH eingehen, ist zu befürchten, dass die Arbeitplatzeffekte der Förderung systematisch überschätzt werden. Hierbei handelt es sich um ein grundsätzliches Problem, das auf andere Förderbereiche der WTSH übertragen werden kann. Die Kommunikation vermeintlicher Fördererfolge gegenüber der Öffentlichkeit sollte daher zurückhaltender als bisher erfolgen. Insbesondere dem Parlament gegenüber sollte deutlich gemacht werden, auf welcher Grundlage die Zahlen zur jährlichen Förderbilanz der WTSH zustande kommen und mit welchen Unwägbarkeiten sie verbunden sind.

27.7 **Förderung von Innovationsassistenten nicht zeitgemäß**

Mit dem Programm „Innovationsassistenten“ fördert das Land die Neueinstellung von Hochschulabsolventen, deren Abschluss nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt. Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) soll damit ein Anreiz gegeben werden, (erstmalig) Akademiker einzustellen und damit ihre Innovationskraft zu erhöhen. Hierfür zahlt das Land bis zu 2 Jahre lang Zuschüsse zum Bruttogehalt von maximal 12 T€ pro Jahr.

Bei Stichprobenprüfungen von Förderfällen haben sich wiederholt Hinweise auf Mitnahmeeffekte ergeben. Manche Unternehmen haben sich sogar regelmäßig neu eingestellte Hochschulabsolventen subventionieren lassen. Häufig hat der Innovationsassistent das Unternehmen außerdem vor Ende des Förderzeitraums wieder verlassen. Genaue Angaben zur Abbrecherquote können nicht gemacht werden, da die WTSH keine solche Statistik erhebt und die Stichprobe des LRH nicht repräsentativ war.

Der ökonomische Sinn der Fördermaßnahme ist grundsätzlich zu hinterfragen. Das FuE-Potenzial von KMU lässt sich hinreichend über die betriebliche Innovationsförderung (siehe Tz. 27.6) stärken. Eine zusätzliche personenspezifische Förderung drängt sich nicht auf. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist das Programm sogar kontraproduktiv, da es sich letztlich um eine indirekte Gehaltssubvention für eine ohnehin am Arbeitsmarkt privilegierte Arbeitnehmergruppe handelt. Die sehr niedrigen Fördersummen bei nur geringen Anforderungen an die Förderbewilligung begünstigen die oben erwähnten Mitnahmeeffekte.

Der LRH hat daher empfohlen, das Programm nach Auslaufen der Förderperiode (Ende 2013) einzustellen und schon jetzt auf kleine Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern zu beschränken.

Das **Wirtschaftsministerium** ist dem zweiten Vorschlag bereits gefolgt. Nach geänderter Richtlinie können nur noch kleine Unternehmen Zuschüsse beantragen. Die Bewertungen des LRH würden darüber hinaus in die Entscheidung über eine Fortführung des Programms eingehen.

27.8 **Forschungsinfrastruktur-Förderung - Dauersubvention statt Anschubfinanzierung**

Die Förderung von Forschung, Entwicklung und Technologietransfer nach der FET-Richtlinie¹ richtet sich primär an Hochschulen und sonstige Forschungseinrichtungen. Privatunternehmen können aber bei gemeinsamen

¹ Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Technologietransfer (FET-Richtlinie) vom 23.05.2008.

Verbundprojekten mit Forschungseinrichtungen ebenfalls gefördert werden. Unterstützt werden soll der Wissens- und Technologietransfer von der Wissenschaft in die Wirtschaft, im Vordergrund sollen anwendungsorientierte Forschungsbereiche stehen. Vorgabe der Richtlinie ist es, dass die Projekte nachhaltig sind und sich nach einer Anschubfinanzierung durch Kooperationen mit der Wirtschaft oder eingeworbene Drittmittel selbst finanzieren.

In der Praxis wird oftmals bereits bei der Antragstellung ersichtlich, dass es den beteiligten Hochschulen mitunter mehr um den allgemeinen Erkenntnisgewinn als um dessen Umsetzung in marktfähige Produkte geht. Die in der Richtlinie vorgesehene Regelförderquote von 50 % wurde nur in 2 von 39 Förderfällen angewendet, im Durchschnitt lag die Förderquote bei etwa 80 %. Grund hierfür ist die mangelnde Bereitschaft privater Unternehmen, sich substantziell an den Kosten zu beteiligen.

Die vom LRH untersuchten Förderfälle weisen auf ein Grundproblem hin: Der in der Richtlinie beschriebene Anspruch der Nachhaltigkeit der Projekte lässt sich vielfach nicht erfüllen. Kritikwürdig ist insbesondere, dass oft bereits zu Projektbeginn Zweifel an der mittel- bis langfristigen Finanzierung bestehen, diese Probleme aber schlichtweg in die Zukunft verschoben werden. So wurden etwa Bewilligungen ausgesprochen, obwohl Gutachten sich sehr skeptisch zu den (fehlenden) Vermarktungskonzepten von Forschungsprojekten äußerten. In einem anderen Fall wird einer Einrichtung zur Aquakulturforschung demnächst eine zweite „Anschubfinanzierung“ in Millionenhöhe gewährt. Das Unternehmen selbst spricht allerdings in seinen Lageberichten seit vielen Jahren davon, dass es auch mittel- bis langfristig auf eine Grundfinanzierung aus öffentlichen Zuschüssen angewiesen sein wird.

Folglich müssen Projekte mangels durchdachter Langfriststrategie immer wieder ad hoc verlängert oder auf halber Strecke mangels vorhandener Anschlussfinanzierung beendet werden. Das Wirtschaftsministerium sollte diese Erfahrungen bei seiner künftigen Förderpraxis berücksichtigen. Ist die Nachhaltigkeit eines Projekts mit zu großer Unsicherheit behaftet, sollte bei gleichzeitig fehlender langfristiger öffentlicher Finanzierungsperspektive von einer Förderung abgesehen werden.

Das **Wirtschaftsministerium** verweist darauf, dass eine neue Struktur geschaffen werden solle, die das Einwerben von Industrieaufträgen und Drittmittelprojekten für Kompetenzzentren vorsehe. Die hohe Förderung dreijähriger Anlaufphasen sei zukünftig keineswegs als dauerhaft zu betrachten. Für die anstehenden Verlängerungen laufender Kompetenzzentren werde eine geminderte Förderquote von 50 % vorgegeben. Die bisher

gemachten Erfahrungen mit prognostizierten Industriebeteiligungen und Drittmittelaufnahmen stimmen den **LRH** skeptisch. Für eine Kehrtwende wird auf jeden Fall eine wesentlich restriktivere Bewilligungspraxis vonnöten sein.