

Auszug aus

# Denkschrift 2011

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Forschungsinstitut für Edelmetalle und  
Metallchemie



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 07: Wirtschaftsministerium**

### **Forschungsinstitut für Edelmetalle und Metallchemie (Kapitel 0708)**

**Die Förderstruktur sollte den Interessen aller Beteiligten Rechnung tragen. Die Fördermittel sollten stufenweise reduziert werden. Das Forschungsinstitut für Edelmetalle sollte künftig durch Festbeträge institutionell gefördert werden. Wenn es Mehrerlöse erwirtschaftet, sollte es bis zu einer zu vereinbarenden Höhe Rücklagen bilden dürfen.**

#### **1 Ausgangslage**

##### **1.1 Das Forschungsinstitut für Edelmetalle und Metallchemie Schwäbisch Gmünd**

Das Forschungsinstitut für Edelmetalle und Metallchemie Schwäbisch Gmünd (FEM) wurde 1922 vom damaligen Land Württemberg und der Stadt Schwäbisch Gmünd gegründet und wird von einem Verein getragen. Es betreibt Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung im Bereich Metallkunde und Oberflächentechnik. Zudem führt das FEM Untersuchungen im Kundenauftrag durch. Es ist seit fünfzehn Jahren akkreditiertes Prüflabor für 200 Verfahren.

##### **1.2 Rechtliche Grundlagen und Ziel der Förderung**

Das Land fördert wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen aufgrund § 12 des Gesetzes zur Mittelstandsförderung vom 13.12.2000. Die geförderten Forschungseinrichtungen sollen kleine und mittlere Unternehmen wettbewerbsfähig machen und erhalten, die selbst keine eigene Forschungseinrichtung vorhalten. Zwölf wirtschaftsnahe Vertragsforschungseinrichtungen haben sich 2007 zur Innovationsallianz Baden-Württemberg zusammengeschlossen. Dazu gehört auch das FEM.

##### **1.3 Frühere Prüfungen des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof hatte erstmals 1999 untersucht, wie die Landesförderung bei den Vertragsforschungseinrichtungen von 1990 bis 1997 wirkte. In seiner Beratenden Äußerung vom 20.12.1999 (Landtagsdrucksache 12/4731) hatte er insbesondere empfohlen, für die Institute mithilfe einer externen Gutachterkommission ein strategisches Handlungskonzept zu entwickeln. Er hatte

zudem vorgeschlagen, dass die Institute ihren Finanzierungsanteil aus Industrieaufträgen auf mindestens ein Drittel der Gesamtfinanzierung erhöhen sollten. Die institutionelle Förderung (Betriebskostenzuschuss) sollte höchstens ein Drittel betragen.

Das FEM hatte der Rechnungshof 2002 geprüft. Auch hier hatte er empfohlen, den Anteil der institutionellen Förderung auf höchstens ein Drittel der Einnahmen zurückzuführen.

2008 untersuchte der Rechnungshof sieben Forschungseinrichtungen erneut und berichtete darüber in der Denkschrift 2009 (Landtagsdrucksache 14/4715). Er empfahl, die Forschungseinrichtungen sollten mehr Industrieaufträge akquirieren, intensiver zusammenarbeiten sowie Öffentlichkeitsarbeit und Controlling optimieren.

#### **1.4 Aktuelle Untersuchung**

Unsere Prüfung 2010 umfasste die Förderungen von 2005 bis 2009. Wir fragten: Hat das FEM die institutionelle Förderung wirtschaftlich und bestimmungsgemäß verwendet? Ist es unseren damaligen Empfehlungen und denen der Gutachterkommission gefolgt? Wie hat sich das Institut fortentwickelt? Wie wickelte das Wirtschaftsministerium das Bewilligungsverfahren ab? Wie hat die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank) die Verwendungsnachweise geprüft?

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Personal**

Das FEM ist in fünf Fachbereiche gegliedert und beschäftigt durchschnittlich 50 Mitarbeiter (Vollzeitäquivalente). Davon sind ein Viertel Wissenschaftler, zwei Drittel technisches Personal und ein Zehntel Verwaltungspersonal. Hinzu kommt eine ständig wechselnde Zahl von Praktikanten, Diplomanden und Doktoranden sowie Gastwissenschaftlern. Seit 2006 hat das Institut seine Personalkapazität um rund vier Vollzeitäquivalente aufgestockt, überwiegend im technischen Bereich.

Tabelle 1 zeigt, wie sich das wissenschaftliche und technische Personal auf die einzelnen Auftragsbereiche verteilt.

Tabelle 1: Einsatz des Personals (ohne Verwaltungspersonal)

	In Vollzeitäquivalenten
Industrieaufträge	12,4
Öffentliche Aufträge	17,5
Eigenforschung	11,4
Sonstiges	3,6
Wissenschaftliches und technisches Personal gesamt	44,9

## 2.2 Struktur der Einnahmen und Aufwendungen

Das FEM finanziert sich hauptsächlich aus der institutionellen Förderung des Landes sowie aus industriellen und öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsaufträgen.

Tabelle 2: Einnahmestruktur

Jahr	Institutionelle Förderung	Öffentliche Aufträge	Industrieaufträge
	In Prozent	In Prozent	In Prozent
Mittelwert 1999 bis 2001	51	23	25
Mittelwert 2005 bis 2009	32	29	38

### 2.2.1 Institutionelle Förderung

Der Anteil der institutionellen Förderung ging von 51 Prozent auf 32 Prozent zurück. Während die institutionelle Förderung 2001 noch 1,9 Mio. Euro betragen hatte, wurden im Prüfungszeitraum 1,2 Mio. Euro jährlich gewährt. Diese Mittel waren zu 95 Prozent Betriebskostenzuschüsse. Lediglich ein geringer Anteil waren Zuschüsse zu Investitionskosten oder zu Einzelprojekten.

### 2.2.2 Einnahmen aus Forschungs- und Entwicklungsaufträgen

Seit der letzten Prüfung durch den Rechnungshof konnte das FEM mehr Mittel durch Industrieaufträge einwerben. Auch die Einnahmen aus öffentlichen Aufträgen konnte es deutlich steigern. Zu den Industrieaufträgen zählen neben Forschungsaufträgen auch Dienstleistungen wie Beratungen und Kleingutachten. Von den Industrieaufträgen sind 95 Prozent Kleinaufträge für Dienstleistungen unter 2.000 Euro. Sie machen etwa die Hälfte der Einnahmen aus Industrieaufträgen aus. Die Anzahl der Aufträge zwischen 2.000 und 5.000 Euro bewegt sich im zweistelligen Bereich, ebenso die der Aufträge von 5.000 bis 25.000 Euro. Über 25.000 Euro Auftragsvolumen haben nur wenige Aufträge.

Von den Industrieaufträgen über 2.000 Euro stammen etwa zwei Drittel aus Baden-Württemberg. 12 Prozent stammen von Firmen aus dem Ausland.

Das FEM kalkuliert seine Preise und rechnet sämtliche Institutskosten ein. Die Vorlauf-Forschungen wurden bisher nicht berücksichtigt.

### 2.2.3 Ausgaben

Im Untersuchungszeitraum betragen die Personalausgaben des FEM durchschnittlich 70 Prozent, die Sachmittel 20 Prozent und die Ausgaben für Investitionen knapp 10 Prozent. Dabei sind die Sonderinvestitionen für den Neubau des Applikationszentrums und für einen Computertomografen von insgesamt 1,5 Mio. Euro nicht eingerechnet.

### 2.3 Förderbedarf

Das FEM erzielte im Prüfungszeitraum regelmäßig Überschüsse von durchschnittlich 200.000 Euro je Jahr. Die Einnahmen lagen regelmäßig erheblich über dem Plan und die Ausgaben für Personal und Sachmittel erheblich darunter. Nach den Förderbestimmungen ist die Zuwendung zu reduzieren, wenn sich nach der Bewilligung die zugrunde gelegten zuwendungsfähigen Ausgaben vermindern oder die Einnahmen erhöhen.

Aus der Entwicklung der Planansätze im Verhältnis zu den Ist-Zahlen ist zu erkennen, dass der Förderbedarf geringer geworden ist.

Tabelle 3: Entwicklung einzelner Einnahmen und Ausgaben nach Antrag und Ist-Ergebnis

Jahr	Abweichungen Ist zu Antrag		
	Einnahmen Industrie	Einnahmen Öffentliche Aufträge	Ausgaben Personal und Sachmittel
	In Tausend Euro	In Tausend Euro	In Tausend Euro
2005	+141	+173	-115
2006	+169	+84	-109
2007	+207	-118	-166
2008	+433	+89	-61
2009	+8	+520	-9

In den Überschüssen von durchschnittlich 200.000 Euro sind bereits die Ausgaben für Bauvorhaben 2009 berücksichtigt. Der durchschnittliche jährliche Überschuss aus dem laufenden Betrieb alleine betrug sogar 300.000 Euro.

Dies spiegelte sich auch im Kontostand des FEM wider, der von 2005 bis 2008 zum Jahresende jeweils zwischen etwa 0,9 und 1,8 Mio. Euro lag.

2009 betrug er trotz des laufenden Bauvorhabens noch 1,2 Mio. Euro. Im Jahresverlauf lagen die Geldbestände in der gleichen Größenordnung.

Das Wirtschaftsministerium erkannte, dass die Planansätze fehlerhaft waren. Trotzdem reduzierte es die laufende Förderung nicht.

Die dauerhaft zu hohe Förderung sollte das FEM in die Lage versetzen, für künftige Investitionen einschließlich Bauvorhaben Mittel anzusammeln. Rücklagen dürfen nach dem Zuwendungsrecht jedoch nur zugelassen werden, wenn dies im Bewilligungsbescheid ausdrücklich vorgesehen ist. Eine solche Regelung setzt die Zustimmung des Finanzministeriums voraus.

Investitionen, insbesondere für Baumaßnahmen und Sonderinvestitionen, könnten zwar durch eine besondere Entscheidung gefördert werden. Dazu ist aber ein konkreter Antrag und eine Prüfung erforderlich. Beides lag nicht vor.

## **2.4 Weitere Feststellungen**

### **2.4.1 Betriebsmittelreserve und Mittelabruf**

Seit 35 Jahren führt das FEM mit Zustimmung des Finanzministeriums eine Betriebsmittelreserve, die den laufenden Ausgaben von etwa zwei Monaten entspricht. Sie soll die Liquidität sicherstellen, wenn Gelder für Projektaufträge verspätet eingehen. Die Reserve wurde damals wegen der schwierigen finanziellen Lage des FEM in dieser Höhe bewilligt. Nachdem sich die Situation dauerhaft gebessert hatte, hat das Wirtschaftsministerium die Reserve jedoch nicht angepasst.

Der Umfang der Betriebsmittelreserve wurde von der L-Bank unzutreffend errechnet. Zum einen wurde auch Miete eingerechnet, obwohl das FEM mietfrei untergebracht ist. Zum anderen wurden Rücklagenbildungen wie Ausgaben berücksichtigt. Dem FEM wurden in den geprüften Jahren jeweils zu hohe Beträge als Betriebsmittelreserve belassen.

Die jährliche Förderung wurde auf Antrag in sechs Raten ausgezahlt. Die Auszahlung setzt voraus, dass Liquiditätsbedarf besteht. Dieser lag seit 2005 regelmäßig nicht vor. Das FEM erhielt die neuen Fördermittel jedes Jahr unabhängig vom Verbrauch seiner Reservemittel. Das FEM hat keine Bedarfsnachweise vorgelegt. Das Wirtschaftsministerium hat solche auch nicht angefordert. Die Geldbestände beim FEM waren daher dauerhaft hoch. Dem Land sind dadurch Zinsverluste entstanden.

### **2.4.2 Prüfung der Verwendungsnachweise**

Die L-Bank zahlt die Zuwendungen für das Land aus und übernimmt gegebenenfalls Anpassungen der Förderzusagen. Sie hat zudem die Verwendungsnachweise zu prüfen und Rückforderungen festzulegen.

Bei den Verwendungsnachweisprüfungen 2005 und 2006 hat die L-Bank die Betriebsmittelreserve nicht korrekt festgestellt und dementsprechend auch die Überschüsse nicht zurückgefordert.

Die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen für 2007 und 2008 lagen bei Abschluss unserer Prüfung im Sommer 2010 noch nicht vor.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Zielerreichung**

Das Ziel der Förderung ist, die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zu stärken.

Große Unternehmen können zwar Aufträge mit großem Volumen erteilen. Diese Auftraggeber gehören jedoch nicht zur Zielgruppe des FEM im Sinne des Gesetzes zur Mittelstandsförderung. Das FEM sollte deshalb in dieser Gruppe seine Bemühungen um Aufträge nicht weiter verstärken.

Die Zahl der Forschungsaufträge aus dem Ausland spricht für den guten Ruf des FEM. Das FEM sollte jedoch im Blick halten, dass die Förderung vorrangig auf die „Wirtschaftsstruktur des Landes“ ausgerichtet ist.

#### **3.2 Förderhöhe und -struktur**

Die Förderstruktur sollte den Interessen aller Beteiligten Rechnung tragen. Landesinteresse ist, die Förderung nach und nach zu reduzieren. Andererseits möchte jede Einrichtung die staatliche Förderung in gewissem Umfang einplanen können. Nur wenn ein erarbeiteter Vorteil nicht vollständig verloren geht, besteht ein Anreiz, das Wirtschaftsergebnis zu verbessern.

Wir empfehlen daher, die bisherige institutionelle Förderung um 200.000 Euro zu kürzen und als Festbetragsförderung weiter zu führen. Sie soll jedoch in vorher bestimmten Stufen weiter reduziert werden. Für dann noch entstehende Mehrerlöse sollten Rücklagen bis zu einer maximalen Höhe zugelassen werden.

#### **3.3 Weitere Empfehlungen**

Die Betriebsmittelreserve ist wegen der gesicherten Liquidität zu reduzieren. Beim Mittelabruf sollte das Wirtschaftsministerium Bedarfsnachweise verlangen.

Das Wirtschaftsministerium sollte der L-Bank eine Frist setzen, innerhalb der ihm der Prüfvermerk für die Verwendungsnachweise vorzulegen ist.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wirtschaftsministerium unterstreicht die positive Entwicklung des FEM als einzigem Institut auf dem Gebiet der Edelmetalle weltweit. Die institutionelle Förderung habe mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können. Der Grundfinanzierungsanteil beim FEM betrage lediglich 29 Prozent. Für ausreichende Vorlaufforschung und laufende Ersatzinvestitionen sei aber ein Drittel nötig. Diese Entwicklung betrachte es mit Sorge.

### **4.1 Zielerreichung**

Das Wirtschaftsministerium unterstreicht, 95 Prozent der Industrieaufträge seien Kleinaufträge. Mit seinen für Forschung und Entwicklung relevanten Tests und Prüfungen werde das FEM seiner Rolle gerecht, vor allem für kleine Unternehmen „technologische Werkbank“ zu sein. Wichtig sei der richtige Mix hinsichtlich der Auftragsgrößen und der Größe der Auftrag gebenden Unternehmen. Es bestehe kein Übergewicht der Aufträge von Großunternehmen, das die Ausrichtung auf kleine und mittlere Unternehmen fraglich erscheinen lasse.

### **4.2 Förderhöhe und -struktur**

Die Existenz des Instituts werde gefährdet, wenn die institutionelle Förderung „nach und nach“ reduziert würde. Der Aspekt der Mittelstandsförderung lasse es zu, die wirtschaftsnahen außeruniversitären Forschungseinrichtungen als Infrastruktur zu bewerten und deshalb auf Dauer zu fördern.

Das Wirtschaftsministerium beschreibt, wie das FEM dem seit Jahren allgemein bekannten Investitionsstau begegnete. 2005 habe das FEM Sonderinvestitionen für die folgenden Jahre von rund 10 Mio. Euro als nötig angesehen. Das Land habe hierfür aufgrund der angespannten Haushaltslage in den Jahren vor 2009 keine Sondermittel in Aussicht stellen können. Daraufhin habe das FEM die vor allem aus Industrieprojekten erzielten Überschüsse nicht für weitere jährliche Investitionen oder zusätzliche Vorlaufforschung ausgegeben. Statt dessen habe es die Überschüsse „fokussiert auf die Realisierung der anstehenden größeren Sonderinvestitionen zurückgelegt“.

Das Manko der bisherigen „modifizierten Fehlbedarfsfinanzierung“ sieht das Ministerium darin, dass nicht benötigte Fördergelder sofort abgeschöpft werden müssen. Diese bedeute jedoch, den Instituten jeglichen Anreiz für erfolgreiches Arbeiten zu nehmen. Andererseits habe das Ministerium keine Mittel, um Defizite etwa in Krisenzeiten abzudecken. Institute, die nach unternehmerischen Gesichtspunkten geführt werden, müssten daher Rücklagen für Sonderinvestitionen bilden dürfen und Möglichkeiten zur Risikovorsorge erhalten. Zudem müsse das FEM erhebliche Eigenmittel aufbringen, um EU-Mittel für Sonderinvestitionen zu erhalten (Kofinanzierung).

Das Ministerium stehe dem Teil des Rechnungshofsvorschlags positiv gegenüber, der eine Festbetragsfinanzierung vorsieht. Es möchte jedoch nicht die damit verbundene Reduzierung der jährlichen institutionellen Förderung umsetzen.

### **4.3 Weitere Empfehlungen**

Die Betriebsmittelreserve werde reduziert. Für Vorauszahlungen müsse das FEM künftig erklären, dass andere Haushaltsmittel oder Betriebsmittelreserven nicht zur Verfügung stehen. Die ausstehenden Prüfberichte der L-Bank bis 2009 seien inzwischen eingegangen, nachdem dort das Personal aufgestockt worden sei.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Förderung der außeruniversitären Einrichtungen ist eine Daueraufgabe nach dem Mittelstandsförderungsgesetz. Das rechtfertigt aber nicht, einzelne Einrichtungen, die auf eigenen Füßen stehen oder die mit geringeren Beträgen auskommen können, auf Dauer mit hohen Förderbeträgen auszustatten.

Das Wirtschaftsministerium darf auch dann die Förderregeln nicht umgehen, wenn dadurch dem Wunsch des Instituts nach Ausbau und Vergrößerung einfacher entsprochen werden kann.