

Auszug aus

Denkschrift 2013

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 11

Deutsche Institute für Textil- und Faser-
forschung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 07: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Wirtschaft)

Deutsche Institute für Textil- und Faserforschung (Kapitel 0708)

Die Förderung der Stiftung Deutsche Institute für Textil- und Faserforschung sollte künftig auf einen Festbetrag umgestellt werden. Der Förderbetrag ist deutlich zu reduzieren. Mehrerlöse sollen bis zu einer zu vereinbarenden Höhe für Rücklagen und Vorhaben verwendet werden dürfen.

1 Ausgangslage

1.1 Rechtliche Grundlagen und Ziel der Förderung

Das Land fördert wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen auf der Grundlage von § 12 des Gesetzes zur Mittelstandsförderung vom 13.12.2000. Die geförderten Forschungseinrichtungen sollen kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wettbewerbsfähig machen und erhalten, die selbst keine eigene Forschungseinrichtung vorhalten. Zwölf wirtschaftsnahe Vertragsforschungseinrichtungen haben sich 2007 zur Innovationsallianz Baden-Württemberg zusammengeschlossen.

Die institutionelle Förderung wurde seit ihrem Bestehen als Fehlbedarfsförderung gewährt. Zusätzlich bewilligte das Ministerium den Instituten der Innovationsallianz eine erfolgsabhängige jährliche KMU-Prämie.

1.2 Stiftung Deutsche Institute für Textil- und Faserforschung

Die Stiftung Deutsche Institute für Textil- und Faserforschung (DITF) ist ein Textilforschungszentrum mit Sitz in Denkendorf und gehört zur Innovationsallianz. Sie wird vom Verein der Förderer der Deutschen Textil- und Faserforschung Denkendorf e. V. finanziell unterstützt. Laut Satzung fördert sie Wissenschaft und Forschung und verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung. Dies soll ausschließlich durch Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf dem Gebiet der Fasern und Textilien geschehen.

1.3 Frühere Prüfungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hatte 1999 untersucht, wie die Landesförderung bei wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen von 1990 bis 1997 wirkte. In seiner Beratenden Äußerung vom 20.12.1999 (Landtagsdrucksache 12/4731) hatte der Rechnungshof insbesondere empfohlen, für die Institute mithilfe einer externen Gutachterkommission ein strategisches Handlungskonzept zu entwickeln. Weiter wurde vorgeschlagen, die Institute sollten sich höchstens zu einem Drittel durch institutionelle Förderung (Betriebskostenzuschuss) finanzieren. Der Anteil aus Industriaufträgen sollte auf mindestens ein Drittel der Gesamtfinanzierung erhöht werden.

2003 hatte der Rechnungshof die Ergebnisse seiner Prüfungen der DITF und anderer Institute dargestellt.

Sieben der Forschungseinrichtungen hatte der Rechnungshof 2008 erneut untersucht und die Ergebnisse in der Denkschrift 2009, Beitrag Nr. 15 (Landtagsdrucksache 14/4715), präsentiert. Der Landtag hat daraufhin beschlossen, die Forschungseinrichtungen sollen mehr Industriaufträge akquirieren, intensiver zusammenarbeiten sowie Öffentlichkeitsarbeit und Controlling optimieren.

In der Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 17 (Landtagsdrucksache 15/117), hat der Rechnungshof über die Prüfung des Forschungsinstituts für Edelmetalle in Schwäbisch Gmünd berichtet. Angesichts der guten Einnahmemöglichkeiten des Instituts sollte die Förderung verringert werden. In Zukunft sollte die Förderstruktur Anreize schaffen, damit das Institut sich wirtschaftlich weiter verbessert. Der Landtag hat die Landesregierung gebeten, die vom Rechnungshof empfohlene Förderstruktur zu prüfen. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat angekündigt, ab 2013 sollten alle Institute der Innovationsallianz mit Festbeträgen gefördert werden (siehe Landtagsdrucksache 15/1824, Seite 2).

Die Prüfung des Hohenstein Instituts für Textilinnovation (HIT) durch den Rechnungshof ergab, dass dort kein Fehlbedarf mehr besteht. Aufgrund der Empfehlungen des Rechnungshofs wurde die Förderung eingestellt.

1.4 Inhalt der jetzigen Prüfung

Der Rechnungshof hat 2012 die DITF erneut geprüft. Untersucht wurde, inwieweit sie früheren Empfehlungen und denen der Gutachterkommission gefolgt ist und wie sie sich fortentwickelt hat. Zudem wurde betrachtet, ob die Fördervoraussetzungen gegeben waren und die institutionelle Förderung bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet wurde.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation und Personal

Die DITF ist derzeit in drei Institute gegliedert: Das Institut für Textil- und Verfahrenstechnik Denkendorf (ITV), das Institut für Textilchemie und Chemiefasern Denkendorf (ITCF) und das Zentrum für Management Research (DITF-MR).

Die DITF hatte im Prüfungszeitraum zunächst Personal abgebaut und ab 2008 wieder erhöht. Der Abbau der Personalkapazität hing noch mit der Ausgliederung eines Arbeitsbereichs in eine Tochtergesellschaft (ITVP-GmbH) zusammen. Die DITF beschäftigte jahresdurchschnittlich 208 Personen ohne Vorstand, Auszubildende und wissenschaftliche Hilfskräfte. Von 2008 bis 2010 erhöhte die DITF die Personalkapazität wegen der hohen Zahl öffentlich geförderter Projekte um bis zu 23 Vollzeitäquivalente.

2.2 Einnahmestruktur/Förderung durch das Land

Die DITF finanziert sich hauptsächlich aus öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsaufträgen. Der nächstgrößte Einnahmeblock resultiert aus Aufträgen der Industrie. Die institutionelle Förderung des Landes, die sonstigen Einnahmen und die Einnahmen aus Beteiligungen an Gesellschaften bilden den Rest. Die DITF wurde im Prüfungszeitraum vom Land institutionell mit durchschnittlich 2,5 Mio. Euro je Jahr gefördert. 2001 hatte die Förderung noch 2,3 Mio. Euro betragen. Unter den vom Land Baden-Württemberg institutionell geförderten Instituten der Innovationsallianz hat die Förderung bei der DITF damit seit 2010 zwar den geringsten prozentualen Anteil am Haushalt des geförderten Instituts. Die DITF erhielt mit zuletzt 2,6 Mio. Euro aber den vierthöchsten absoluten Förderbetrag.

Das damalige Wirtschaftsministerium hat die Förderung in einem zweiten Verfahren um eine KMU-Prämie ergänzt. Sie wurde jeweils zum Jahresende ausgezahlt und erhöhte die institutionelle Förderung geringfügig.

2.3 Ausgabenstruktur

Die Gesamtausgaben waren nur von 2005 auf 2006 rückläufig (um 340.000 Euro). Von 2006 bis 2010 stiegen die Gesamtausgaben dann um 6,7 Mio. Euro auf 22,6 Mio. Euro. Einen maßgeblichen Anteil an der Ausgabensteigerung hatten die Sachausgaben und die Investitionen. Diese waren um bis zu 3 bzw. 2 Mio. Euro höher als 2006.

2.4 Erreichen des Förderziels

Von 2005 bis 2010 hat die DITF durchschnittlich 247 Industrieaufträge im Jahr abgewickelt und dafür 4,5 Mio. Euro eingenommen. 117 Aufträge waren von KMU mit weniger als 250 Beschäftigten. Das waren 47 Prozent aller

Aufträge. Gemessen an den Industrieerträgen betrug der Anteil dieser KMU mit 2,9 Mio. Euro Einnahmen sogar 66 Prozent. Mehr als ein Drittel der Industrieaufträge stammten von KMU aus Baden-Württemberg. Gemessen an den Kennzahlen „Aufträge nach Anzahl und Volumen“ hat die DITF das Förderziel erreicht. Wirkungsdaten liegen nicht vor.

2.5 Förderbedarf

Der tatsächliche Förderbedarf war deutlich geringer als in den Anträgen der DITF angegeben. Dies beruhte darauf, dass in den Anträgen die Erträge deutlich zu niedrig angegeben waren. Die Differenzen lagen zwischen 0,3 und 2,3 Mio. Euro. Durchschnittlich waren die Erträge um 1,2 Mio. Euro höher als im Antrag angegeben. Dieser Betrag ist keine geringe Abweichung mehr. Er hängt auch nicht mit unabsehbaren Veränderungen zusammen.

Die DITF erhöhte zwar auch ihre Ausgaben gegenüber den Anträgen. Das Gesamtergebnis nach Rechnungsabschluss war dennoch durchschnittlich um 200.000 Euro besser als in den Anträgen angegeben. Da sich die der Bewilligung zugrunde gelegte Finanzierungssituation der DITF verbessert hat, war die Förderung insoweit zu hoch und ist zurückzufordern.

Die höheren Erträge beruhten hauptsächlich auf Gewinnausschüttungen einer Tochtergesellschaft. Deren Geschäftstätigkeit war früher Teil des DITF. Nach der Ausgliederung standen der DITF als Alleingesellschafterin die Gewinne zu. In den sechs Jahren unseres Prüfungszeitraums sind jährlich durchschnittlich 0,5 Mio. Euro Gewinne für die Förderung nicht berücksichtigt worden, obwohl sie tatsächlich abgeführt wurden. Den Anträgen und Bewilligungen wurde damit ein Fehlbedarf zugrunde gelegt, der insoweit nicht vorhanden war. Die DITF als Antragstellerin und das Wirtschaftsministerium als Bewilligungsstelle kannten die Höhe der tatsächlichen Gewinnausschüttungen im Einzelfall sogar noch vor der Bewilligung.

Wir hatten das Ministerium bereits in der Prüfungsmitteilung 2003 darauf hingewiesen, dass nach Ausgliederung der Geschäftstätigkeit in eine Tochtergesellschaft auf eine Gewinnabführung zu achten ist. Im Hinblick auf die daraus zu erwartenden Erträge sollte die institutionelle Förderung reduziert werden. Stattdessen wurde die Förderung von 2,2 Mio. Euro auf zuletzt 2,6 Mio. Euro erhöht.

Darüber hinaus hat die DITF weitere Einnahmemöglichkeiten nicht genutzt. Sie hat unter anderem Leistungen an ihre Tochtergesellschaft zu niedrig abgerechnet. Bei der Tochtergesellschaft entstand dadurch ein höherer Gewinn. Über die bereits geschilderten Beträge hinaus hat die DITF beträchtliche Gewinne bei der Tochtergesellschaft stehen lassen.

Es ist nicht erstaunlich, dass unter diesen Umständen ein gefühlter Engpass bei den Finanzen entsteht. Dies insbesondere, weil gleichzeitig Sonderinvestitionen vorgenommen wurden, die nicht von der Bewilligung der Förderung laufender Betriebsausgaben umfasst sind.

Dem Ministerium war die Verbesserung der Finanzierung gegenüber den Bewilligungen anhand der Rechnungsabschlüsse bekannt. Es hat dies weder bei den folgenden Bewilligungen fördermindernd berücksichtigt noch verlangt, dass die DITF die Anträge richtig erstellte. Für die Förderhöhe ist jedoch nicht eine vom Antragsteller geäußerte Liquiditätskrise entscheidend,

sondern die tatsächliche Notwendigkeit der Förderung für die laufenden Betriebskosten. Die Wirtschaftsführung des Antragstellers muss sich danach ausrichten.

Die DITF führt kaufmännisch Buch. Ihre Gewinn- und Verlustrechnung wies von 2006 bis 2010 jährlich durchschnittlich 0,36 Mio. Euro Überschüsse aus.

3 Empfehlungen

3.1 Zu hohe Förderbeträge zurückfordern

Für die Jahre 2005 bis 2010 sind insgesamt 1,2 Mio. Euro zurückzufordern, erforderlichenfalls nach Aufhebung der zugrunde liegenden Förderbescheide. Dabei sind die zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten noch nicht berücksichtigt. Zudem ist die Leistungsabrechnung mit der Tochtergesellschaft ab 2005 zu überprüfen. Soweit Aufwendungen zu Unrecht gefördert wurden, sind sie zurückzufordern. Die DITF kann die Beträge bei der Tochtergesellschaft geltend machen.

3.2 Nicht berücksichtigte Einnahmemöglichkeiten realisieren

Die Bewilligungen sollten künftig berücksichtigen, inwieweit der Förderempfänger seine Einnahmemöglichkeiten aus Beteiligungsgewinnen realisierte. Konkret sollte das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft prüfen, in welcher Höhe eine einmalige Gewinnausschüttung an die DITF möglich ist. Sie dürfte bei etwa 1 Mio. Euro liegen.

3.3 Künftige Förderung anpassen

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat angekündigt, künftig statt der Fehlbedarfsfinanzierung einen Festbetrag zu gewähren. Wir halten dies für die richtige Förderart. Allerdings setzt das Zuwendungsrecht voraus, dass der Festbetrag niedriger als der Bedarf kalkuliert wird. Wenn die DITF bei gutem Wirtschaften dann einen Überschuss erzielt, sollte sie diesen behalten können, um Rücklagen zu bilden. Dadurch kann sie künftig ihren Anteil an Investitionen finanzieren, die wie bisher mit einem gesonderten Festbetrag gefördert werden. Der Rücklagenbestand ist in den Anträgen jeweils nachrichtlich anzugeben. Er dient u. a. als Entscheidungsgrundlage, ob der Festbetrag zu ändern ist. Die Förderung sollte nach Einnahmen und Ausgaben bewilligt und abgerechnet werden.

Wir empfehlen, den Festbetrag auf jährlich 1,9 Mio. Euro festzusetzen und den Haushaltsansatz entsprechend zu reduzieren. Dabei haben wir berücksichtigt, dass die ITVP-GmbH Gewinne ausschüttet. Die DITF hat die Möglichkeit, im Bereich der Industriaufträge Überschüsse zu erreichen. Diese kann sie heranziehen, um nicht geförderte Teile der öffentlichen Forschungsaufträge zu finanzieren. Neben der Förderung der laufenden Betriebsausgaben kann die DITF weiterhin Zuschüsse zu Sonderinvestitionen erhalten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Zu hohe Förderbeträge zurückfordern

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sieht bei der DITF keine Überförderung. Der Prüfungszeitraum von 2005 bis 2010 bilde die wirtschaftliche Lage der DITF nicht vollständig ab. Die ausgesprochen schwierige wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2004 habe einen kumulierten Fehlbedarf von mehr als 1,7 Mio. Euro verursacht. Dieser habe trotz Fehlbedarfsfinanzierung mangels Haushaltsmitteln nicht über die institutionelle Förderung ausgeglichen werden können. Die Liquiditätslage sei trotz erheblicher Kreditaufnahme während des Prüfungszeitraums durchgängig sehr angespannt gewesen. Auf der Grundlage einer Einnahmen-/Ausgabenrechnung ergebe sich keine Überförderung. Die vom Rechnungshof errechnete Rückforderung würde die Forschungsaktivitäten der DITF erheblich einschränken, im aktuellen weltweiten Forschungswettbewerb zurückwerfen und sie deren Vorrangstellung in der europäischen Textilforschung gefährden.

4.2 Nicht berücksichtigte Einnahmemöglichkeiten realisieren

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft weist darauf hin, dass die ITVP-GmbH unter sehr schwierigen unternehmerischen Rahmenbedingungen nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werde. Dennoch habe die ITVP-GmbH im Prüfungszeitraum rund 8 Mio. Euro Gewinne an die DITF ausschütten und sukzessive an eine angemessene wirtschaftliche Lage heran führen können. Aus Gründen kaufmännischer Vorsicht sei eine weitestgehende Gewinnausschüttung bei einem nachhaltig wirtschaftenden Unternehmen nicht möglich. Andernfalls würde auch eine wichtige langfristige Finanzierungsgrundlage der Muttergesellschaft in Frage gestellt. Das Ministerium könne als Zuwendungsgeber der DITF nicht unmittelbar und allein über die Gewinnverwendung der ITVP-GmbH entscheiden. Es werde aber zu der entsprechenden Empfehlung des Rechnungshofs von der ITVP-GmbH eine Entscheidung einholen.

4.3 Künftige Förderung anpassen

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft folgt der Empfehlung des Rechnungshofs, die institutionelle Förderung der Forschungsinstitute der Innovationsallianz Baden-Württemberg von der Fehlbedarfsfinanzierung auf eine Festbetragsfinanzierung umzustellen und dabei auch die Bildung von Rücklagen zuzulassen. Das Ministerium teilt die Auffassung, dass bei solchen Forschungseinrichtungen die Festbetragsfinanzierung besser mit unternehmerischen Grundsätzen vereinbar ist. Der jährliche Festbetrag solle bei der DITF nicht unter dem tatsächlichen Bedarf kalkuliert werden. Er müsse so festgelegt werden, dass sie langfristig in die Lage versetzt werden könne, weiterhin in der angewandten Textil- und Faserforschung europaweit führend zu bleiben.

5 Schlussbemerkung

Die Förderung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen ist ein wichtiger Beitrag zur Mittelstandsförderung. Dies rechtfertigt aber nicht, Fördergrundsätze außer Acht zu lassen. Die Förderung ist immer nachrangig zu bewilligen. Anträge und Verwendungsnachweise sind auf einer einheitlichen Basis zu erstellen. Nur so kann das Land als Zuwendungsgeber den echten Finanzbedarf beurteilen, der mit dem geförderten laufenden Betrieb zusammenhängt. Allgemeiner Liquiditätsbedarf eines Zuwendungsempfängers ist kein Fördermaßstab. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft kann die Förderung auch nicht als festen Betrag bewilligen, der unabhängig vom Bedarf im Zuwendungszeitraum bestimmt wird.

Dies gilt auch bei der von uns empfohlenen und vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft akzeptierten Umstellung auf Festbetragsfinanzierung. Hierbei bedarf es einer sorgfältigen Bemessung des Förderbetrags für den laufenden Betrieb, die erwarten lässt, dass keine Überförderung eintritt. Anhand der bisherigen Entwicklung haben wir den künftigen Festbetrag auf jährlich 1,9 Mio. Euro beziffert.

Rücklagen aus Überschüssen können erlaubt werden. Die Höhe und gegebenenfalls die zulässige Verwendung sind zu definieren. In folgenden Jahren sind für die Entscheidung über die Förderhöhe Umfang und Stand der Rücklagen in die Abwägung einzubeziehen.

Bei der hier gegebenen Sonderkonstellation eines Zuwendungsempfängers mit ausgegliederten Tochtergesellschaften ist darauf zu achten, dass finanzielle Zuordnungen keinen Einfluss auf den Zuwendungsbetrag haben. Gegebenenfalls ist der Zuwendungsbetrag so niedrig zu halten, dass die Entscheidungen des Zuwendungsempfängers im Innenverhältnis ausgeglichen werden.

Rückforderungen für die Vergangenheit können zeitlich gestreckt abgewickelt werden.