

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2011 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 17: Forschungsinstitut für Edelmetalle und
Metallchemie**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 28. März 2012 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/717 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. die vom Rechnungshof empfohlene Förderstruktur zu prüfen,*
- 2. bei der L-Bank einen Bericht über die Prüfung der Verwendungsnachweise der Institute der Innovationsallianz anzufordern,*
- 3. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. Juni 2012 zu berichten.*

Bericht

Mit Schreiben vom 12. Juni 2012 Nr. I-0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu 1.:

Der Rechnungshof hat in seiner Denkschrift 2011 mit Bezug auf eines der Institute der Innovationsallianz Baden-Württemberg hinsichtlich der Förderstruktur ausgeführt, dass jede institutionell geförderte Einrichtung diese staatliche Förderung in gewissem Umfang einplanen möchte. Nur wenn ein erarbeiteter Vorteil nicht vollständig verloren gehe, bestehe ein Anreiz, das Wirtschaftsergebnis zu verbessern. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, die institutionelle Förderung des betrachte-

ten Instituts als Festbetragsförderung weiter zu führen. Dabei sollen Rücklagen bis zu einer maximalen Höhe zugelassen werden.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) hält es für sinnvoll, für alle institutionell geförderten Institute der Innovationsallianz Baden-Württemberg dieselbe Förderstruktur anzuwenden. Zugleich sollte die Struktur der institutionellen Förderung ein möglichst hohes Maß an Planungssicherheit vermitteln. Darüber hinaus ist das MFW der Auffassung, dass eine Festbetragsförderung bei den institutionell geförderten Instituten zu günstigen Wirkungen für deren weitere Entwicklung führen könnte, sofern diesen Instituten in gewissem Umfang eine Rücklagenbildung ermöglicht wird. So könnten etwa verstärkte Aktivitäten angestoßen werden, um zusätzliche Wirtschaftsaufträge mit positiven Deckungsbeiträgen zu erhalten oder um Wirtschaftserträge aus erworbenem geistigem Eigentum zu erwirtschaften. Mit einer Rücklagenbildung könnten finanzielle Vorkehrungen für strategische Investitionen geschaffen werden. Außerdem könnten Rücklagen die Annahme von Projektaufträgen erleichtern, wenn für deren Finanzierung Eigenmittel der Einrichtung erforderlich sind. Schließlich könnten Rücklagen auch als Risikopuffer dienen, etwa bei Konjunkturschwankungen mit schwankenden Industrienaufträgen. Insgesamt kann eine Festbetragsfinanzierung die Flexibilität der geförderten Einrichtungen erhöhen. Damit würden die Institute der Innovationsallianz auch im Wettbewerb mit anderen Forschungseinrichtungen gestärkt.

Vor diesem Hintergrund plant das MFW, die institutionelle Förderung aller Institute der Innovationsallianz ab dem Jahr 2013 von der bisherigen Fehlbedarfs- auf eine Festbetragsfinanzierung umzustellen. Bis dahin müssen rechtliche Fragen, verschiedene Details zur Ausgestaltung der Festbetragsfinanzierung selbst und zur Art und Weise bzw. maximalen Höhe der Rücklagenbildung geklärt werden. Bei der Klärung dieser Fragen werden die institutionell geförderten Institute der Innovationsallianz Baden-Württemberg in angemessener Form beteiligt werden.

Zu 2.:

Die L-Bank geht in ihrem Bericht auf folgende Punkte ein:

- Aufgabenübertragung auf die L-Bank:

In ihrem Bericht weist die L-Bank darauf hin, dass ihr die Aufgabe der Auszahlung und Prüfung der Technologieförderung mit Übernahme der Staatsschuldenverwaltung im Jahre 1997/98 rechtswirksam übertragen worden sei. Auf Basis der sogenannten Rahmenvereinbarung von 1991 sei eine „Vereinbarung zur Ergänzung der Rahmenvereinbarung vom 23. September/23. Oktober 1991 über die Durchführung und Abwicklung von Förderprogrammen“ am 23. Dezember 1997/2. Januar 1998 unterzeichnet worden. Damit seien die zuvor von der Staatsschuldenverwaltung (SSV) wahrgenommenen Aufgaben bei der Auszahlung und Kontrolle von Förderprogrammen mit dem Personal auf die L-Bank übergegangen. Dazu zähle auch der Bereich „Förderung der wirtschaftsnahen Forschung, der Technologieberatung und Technologievermittlung“.

Nach diesen Vereinbarungen obliegen der L-Bank insbesondere folgende Aufgaben:

- Abwicklung der Finanzhilfen (insbes. die Auszahlung) und die Verwaltung der Darlehensbestände,
- die Überwachung (einschließlich Verwendungsnachweisprüfung),
- der Widerruf und die Rücknahme von Zuwendungsbescheiden,
- die Rückforderung von Zuwendungen,
- die Durchführung von Widerspruchsverfahren und die Vertretung in gerichtlichen Streitigkeiten.

Dazu führt die L-Bank weiter aus, dass sie die ihr übertragenen Aufgaben als Körperschaft des öffentlichen Rechts im Rahmen aller für die Verwaltung geltenden Gesetze und Regelungen wahrnehme.

- Grundlagen der Verwendungsnachweisprüfung

Die L-Bank verweist im Hinblick auf die Prüfung der Verwendungsnachweise bei der institutionellen Technologieförderung auf folgende rechtliche Grundlagen:

- Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) insbesondere § 23 und § 44 LHO,
- Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) hier VV zu § 44 LHO,
- Bestimmungen und Auflagen im Zuwendungsbescheid des Ministeriums,
- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), sie sind Teil des Zuwendungsbescheides,
- Verwendungsnachweis (gem. Nr. 6.2. ANBest-I) mit Sachbericht (gem. Nr. 6.3. ANBest-I) und zahlenmäßigem Nachweis (gem. Nr. 6.3. ANBest-I) in Form der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses (Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung),
- eine sogenannte Überleitungsrechnung der kaufmännischen Rechnungslegung auf die kameralistische Darstellung von Einnahmen und Ausgaben (so weit erforderlich).

Die Prüfungsschritte und die Abfolge der Prüfung seien durch eine Arbeitsanweisung vorgegeben.

- Verfahrensweise bei den Prüfungen

Hierzu führt die L-Bank Folgendes aus:

„Kennzeichen einer laufenden institutionellen Förderung ist die Tatsache, dass sich der Nachweis und die Prüfung der Förderung eines vergangenen Jahres mit der bereits wieder einsetzenden Förderung des laufenden Jahres überschneiden. Die Institute haben ihre Verwendungsnachweise bis zum 30. Juni des Folgejahres vorzulegen. Da die geprüften Jahresabschlüsse der Institute Bestandteil des Nachweises sind, können sie auch nicht früher vorgelegt werden. In der Zwischenzeit hat die neue Förderung auf Basis von Abschlagszahlungen (die sich nach der Höhe der Vorjahresförderung richten) bereits wieder eingesetzt.

Da es sich bei der institutionellen Förderung der Institute der Innovationsallianz bislang um eine Fehlbedarfsfinanzierung handelt, sind im Verwendungsnachweis und seiner Prüfung alle förderfähigen Ausgaben den anzurechnenden Einnahmen gegenüberzustellen. Dies setzt zunächst voraus, dass die Zahlen der Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung der Institute in einer entsprechenden Form dargestellt werden. Deshalb wird von den Instituten, die i. d. R. nach HGB bilanzieren, eine sog. Überleitungsrechnung verlangt, die die buchhalterischen Zahlen in eine kameralistische Einnahme-/Ausgabenrechnung überführt.

Zunächst ist zu überprüfen, ob die Überleitungsrechnung richtig vorgenommen wurde. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass die kaufmännische Buchhaltung dem Prinzip folgt, Zahlungsverpflichtungen bei ihrem Entstehen zu buchen, während die Kameralistik dem Mittelab- und Zuflussprinzip folgt, also die Vorgänge dann verbucht, wenn tatsächlich das Geld fließt. In der kaufmännischen Buchhaltung vorgenommene Rechnungsabgrenzungen (z. B. Maschine im Dezember verbindlich bestellt und evtl. sogar schon geliefert, Bezahlung aber erst im neuen Jahr oder Ausgaben für Projekt bereits getätigt, das Finanzierungsmittel – z. B. Fördermittel – wird aber erst im neuen Jahr eingenommen) müssen dabei auf ihre Richtigkeit und ihre Darstellung in der förderrelevanten Einnahmen-Ausgaben-Rechnung des zu prüfenden Jahres betrachtet werden.

In einem weiteren Schritt können dann die Daten in den Prüfvermerk übernommen werden. Der Prüfvermerk enthält auch eine Frage nach Rücklagen und deren Berechtigung. Die Institute haben immer ihre Erträge wieder dem Zweck des Institutes zugutekommen lassen, oft indem sie Investitionen in neue Einrichtungen (Laborgeräte, Maschinen etc.) oder sogar bauliche Investitionen damit selbst finanzierten. Dies war ausdrücklich auch seitens des Landes gewünscht, weshalb diese Ausgaben sowohl im laufenden Jahr anerkannt als auch dann

nicht beanstandet wurden, wenn Rücklagen für solche Investitionen getätigt wurden. Diese wurden, zusammen mit Beträgen, die für bereits absehbare Zahlungen benötigt wurden, bis 2007 als sogenannte gebundene Mittel bezeichnet und regelmäßig nicht beanstandet.“

Bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse der Verwendungsnachweise sei die L-Bank ab den Verwendungsnachweisen für 2008, teilweise bereits ab 2007, dazu übergegangen, die festgestellten „Rücklagen“ nicht mehr als förderunschädlich anzuerkennen. Vielmehr seien die Überschüsse ermittelt und im Prüfungsvermerk dargestellt worden. Es sei regelmäßig darauf verwiesen worden, dass das Ministerium über die festgestellten Ergebnisse befinden müsse. Dies sei vor dem Hintergrund der bereits nach einer ersten Prüfung des Rechnungshofes 2003 angestellten Überlegungen zur notwendigen Neuordnung der Förderung und deren Erneuerung nach der genannten Prüfung des Forschungsinstituts für Edelmetalle und Metallchemie (FEM) geschehen.

Die L-Bank führt weiter aus:

„Die L-Bank befindet sich nach wie vor in dem Dilemma, dass die buchstabengenaue Umsetzung einer Fehlbedarfsfinanzierung, das heißt die jährliche Rückförderung vereinzelt entstandener Überschüsse, die nicht als Betriebsmittelreserve anerkannt werden können/sollen, weder den technologiepolitischen Intentionen des Landes noch dem Anreiz zu wirtschaftlich erfolgreichem Handeln der Institute entspricht. Solange hierfür kein neuer Weg gefunden ist, wird dieses auch vom Rechnungshof geteilte Ziel immer wieder an formale Grenzen der Fehlbedarfsförderung stoßen.“

- Zeitliche Vornahme der Prüfungen und dabei entstandene Probleme:

Bereits im Zusammenhang mit den Feststellungen des Rechnungshofs im Zuge aus Anlass der Prüfung der institutionellen Förderung beim FEM hat die L-Bank 2010 dem MFW Folgendes mitgeteilt:

„Es ist leider zutreffend, dass die Prüfungen der Verwendungsnachweise für 2007 und 2008 seitens der L-Bank noch ausstehen. Zum einen wurde diesen Prüfungen nur eine geringe Priorität zugewiesen. Dies lag daran, dass die bekannten und hier erneut aufgezeigten Probleme der reinen Fehlbedarfsfinanzierung bei dieser Art der Förderung immer unbefriedigende Ergebnisse erwarten ließen und in Aussicht stand, dass dies geändert würde. Zum zweiten stand im gleichen Team der L-Bank ab 2006 sowohl der bis heute ausstehende Abschluss der alten wie auch die Einführung der neuen Förderperiode der EFRE-EU-Förderung an, der erhebliche Fachkräfte band. Dies hat die L-Bank dazu veranlasst, seit 2007 den zuständigen Bereich zu verselbständigen, organisatorisch und IT-technisch neu aufzustellen und nicht zuletzt in 2010 personell erheblich zu verstärken. Nach der Einarbeitung von vier neuen Mitarbeiterinnen, die zwischen September und November 2010 in diesem Team als Verstärkung hinzugekommen sind, können auch die Rückstände bei den Prüfungen der institutionellen Förderung aufgearbeitet werden.“

Weiterhin verweist die L-Bank darauf, dass aufgrund der enormen Arbeitsbelastung in der EU-Förderung die Technologieförderung in 2011 in ein anderes Team verlagert worden sei, das keine EU-Förderung abzuwickeln habe. Durch intensiven Personaleinsatz seien alle rückständigen Verwendungsnachweise aufgearbeitet worden.

- Die wichtigsten Prüfergebnisse der Jahre 2005 bis 2010

In der Zeit von 2005 bis 2009 seien jährlich jeweils neun Zuschussempfänger und in 2010 acht Zuschussempfänger (darin enthalten zwei Institute der Hahn-Schickard-Gesellschaft und drei zu den Deutschen Instituten für Textil- und Faserforschung [DITF] gehörende Institute, jeweils nur als ein Fall gezählt) der Innovationsallianz Baden-Württemberg mit insgesamt 123,66 Mio. € gefördert worden. Auf die einzelnen Jahre bezogen seien die Feststellungen über die Betriebsmittelreserven als wichtige Prüfungsergebnisse (Über- oder Unter-

deckung) auszuweisen. Über den Zeitraum von 2005 bis 2010 hätten sich bei 53 Förderungen, zehn Überdeckungen, jedoch 43 Unterdeckungen ergeben.

Die Überdeckungen seien in einem speziellen Fall nach einer Rechnungshofprüfung auch zurückgefordert worden, da sie nicht durch entsprechende Investitionen in der Folgezeit gerechtfertigt gewesen sei. Bei den maximal zwei Instituten pro Jahr, bei denen Überdeckungen festgestellt und nicht zurückgefordert wurden, seien die liquiden Mittel und damit die Überdeckungen in den Folgejahren in der Regel jeweils deutlich reduziert worden.

- Auswirkungen einer geänderten Förderstruktur auf die Verwendungsnachweisprüfung

Im Hinblick auf die vom Rechnungshof empfohlene Änderung der Förderstruktur sieht die L-Bank zunächst eine erhebliche Vereinfachung der Förderung, bei der gleichwohl eine Kontrolle erfolgen müsse. Weiter führt die L-Bank dazu aus:

„Ohne Kenntnis der näheren Ausgestaltung einer Festbetragsfinanzierung sind auf jeden Fall gemäß den Regelungen der LHO entsprechende Nachweise vorzulegen und zu prüfen. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass der Festbetrag, gemessen an den jetzigen Werten, ohnehin nur einen Anteil an den laufenden Kosten der Institute deckt. Diese Kosten sind zumindest insoweit nachzuweisen, dass keine Überförderung vorliegt. Dazu bedarf es einer Definition der förderfähigen Aufwendungen. Die Prüfung muss diese Aufwendungen aber nur bis zur Höhe der Förderung als nachgewiesen nachvollziehen können, ohne sie exakt, wie bei der Fehlbedarfsfinanzierung, zu ermitteln.“

Für die über die Kostendeckung hinausgehenden Erträge sei deren zulässige Verwendung zu definieren. Grundsätzlich sollten diese nur zur Rücklagenbildung eingesetzt werden dürfen. Dies müsse ebenfalls nach festgelegten Regeln nachvollzogen werden – auf Basis der geprüften Abschlüsse der Institute und einer einheitlichen Überleitungsrechnung. Über die Rücklagen müsse dann über die Jahre Rechenschaft abgelegt werden (Zuführungen und Entnahmen). Diese Rechnungslegung müsse in der Verwendungsnachweisprüfung auf ihre Übereinstimmung mit den Aktivitäten im Berichtsjahr kontrolliert werden.

Abschließender Hinweis:

Das MFW geht davon aus, dass die Rückstände der L-Bank bei der Verwendungsnachweisprüfung zwischenzeitlich aufgearbeitet sind. Soweit in den Prüfungsvermerken der L-Bank Rücklagen/liquide Mittel ausgewiesen wurden, hat das MFW hierüber zeitnah entschieden.

Es wird bei der geplanten Umstellung auf eine Festbetragsfinanzierung darauf achten, dass künftige Verwendungsnachweisprüfungen entsprechend den rechtlichen Vorgaben, möglichst zeitnah und nach einem einheitlichen Muster erfolgen. Die Institute und die L-Bank als prüfende Stelle sollen sich gleichermaßen auf die Änderung einstellen können, um eine möglichst effektive und effiziente Verwendungsnachweisprüfung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird sich das MFW bei den grundlegenden Fragen der künftigen Verwendungsnachweisprüfung eng mit der L-Bank abstimmen.