

Förderung von Forschungs- und Entwicklungs-Kooperationen zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren

16

Der Freistaat fördert Projekte mit innovativem und technologieorientiertem Inhalt, die auch durch eine Kooperation von Unternehmen, Forschungseinrichtungen sowie (Hoch-)Schulen gemeinsam entwickelt werden. Der SRH hat die FuE-Projektförderung der Jahre 2014 bis 2018 geprüft. Diese betrug 309,4 Mio. €.

Von 2014 bis 2018 wurde nur rund ein Viertel der FuE-Projektfördermittel an kleine und mittlere Unternehmen geleistet. Ein weiteres Viertel ging an Großunternehmen, fast die Hälfte der Förderung kam den in hohem Maße öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen zugute. Die regelmäßige 100 %ige Förderung von Forschungseinrichtungen birgt Risiken für verfehlte Anreize in Form von Mitnahme- und Gewöhnungseffekten.

Die FuE-Förderung weist teilweise revisionsrelevante Mängel auf, insbesondere in Bezug auf die Dokumentation der Teilschritte der Antragsprüfung. Bei den geprüften Einzelfällen konnte die Chronologie von der Antragstellung bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises nicht immer lückenlos bzw. ohne Nachfragen beim zuständigen SMWA nachvollzogen werden.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Allgemeiner Überblick

- ¹ Der Freistaat Sachsen fördert Unternehmen, Kommunen, Forschungseinrichtungen, Schulen sowie die Hochschullandschaft aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). In seiner 5. Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen dem Freistaat Sachsen insgesamt rd. 2,1 Mrd. € aus Mitteln des EFRE zur Verfügung. Das SMWA wies darauf hin, dass hiervon rd. 475,2 Mio. € EFRE-Mittel für FuE¹-Projekt-, Technologietransferförderung und InnoPrämie zur Verfügung stehen. Dies entspricht rd. 22,7 % der Gesamtförderung.
- ² Zur FuE-Projektförderung werden Projekte mit innovativem und technologieorientiertem Inhalt gezählt. Sie sollen der Entwicklung von neuen bzw. verbesserten Produkten dienen und auf eine Erhöhung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit abzielen. Zuwendungsempfänger der FuE-Projektförderung sind Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit einer Betriebsstätte im Freistaat Sachsen. Bei Verbundprojekten² können zudem Forschungseinrichtungen im Freistaat gefördert werden.³ Die Förderung wird durch den Freistaat als Anteilsfinanzierung, in Form eines nicht rückzahlbarem Zuschusses gewährt. Die Förderung basiert auf der Richtlinie des SMWA zur Förderung von aus dem EFRE mitfinanzierten Projekten der Technologieförderung. Die Aufteilung der Zuwendungsempfänger im geprüften Zeitraum 2014 bis 2018 stellt sich wie folgt dar:

¹ FuE = Forschung- und Entwicklung

² Verbundprojekte sind Kooperationen mehrerer Zuwendungsempfänger (Unternehmen/Forschungseinrichtungen) zur Entwicklung von neuen/verbesserten Produkten oder Verfahren.

³ Vgl. EFRE-Technologieförderung 2014 bis 2020.

Übersicht: Struktur der Zuwendungsempfänger (2014 bis 2018)

Zuwendungsempfänger	Anzahl	Summe Zuschuss gesamt in Mio. €	Anteil am Gesamtzuschuss in %
Forschungseinrichtungen	325	145,7	47,1
kleines Unternehmen	180	50,5	16,3
Kleinstunternehmen	26	6,0	2,0
mittleres Unternehmen	127	29,0	9,4
nicht-kleine und -mittlere Unternehmen	114	78,1	25,3
Unternehmen gesamt	447	163,7	52,9
Summe	772	309,4	100,0

Quelle: Eigene Darstellung nach der Übersicht zur „Verbundprojektförderung Bewilligungen 2014 bis 2018 mit Fachdaten“⁴, Angaben gerundet.

1.2 Prüfungsansatz des Sächsischen Rechnungshofs

- ³ Der SRH hat die FuE-Projektförderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 überprüft. Erster Prüfungsschwerpunkt war die Antragsprüfung bzw. die Projektauswahl durch die SAB. Hier hat der SRH insbesondere die Förderfähigkeit der jeweiligen Projekte sowie die Finanzierungsstruktur der Projekte untersucht. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt bezog sich auf die Prüfung der Projektergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit. Der letzte Schwerpunkt der Prüfung beinhaltete die in der Förderrichtlinie geforderte Beurteilung der Marktgängigkeit anhand eines Verwertungskonzeptes durch die SAB. Der SRH prüfte stichprobenartig Förderakten von bewilligten FuE-Verbundprojekten verschiedener Forschungsbereiche (Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnologien, Fortgeschrittene Produktionstechnologien, Photonik, Neue Materialien).

2 Prüfungsergebnisse

- ⁴ In der Richtlinie EFRE-Technologieförderung 2014 bis 2020 fehlt eine Definition für ein Verbundprojekt. Dies ist für den potenziellen Zuwendungsempfänger zu unbestimmt.
- ⁵ Das Antragsprüfverfahren innerhalb der SAB war lückenhaft. In den geprüften Förderakten fehlten notwendige Dokumente wie z. B. Entwürfe von Kooperationsverträgen oder Begründungen zur Abrechnungsart.
- ⁶ Die Prüfung der eingereichten Verwertungskonzepte zur Marktgängigkeit der Produkte oder Verfahren als zentrale Zuwendungsvoraussetzung konnte mangels ausführlicher Dokumentation in vielen der geprüften Fälle nicht nachvollzogen werden. Es wurden hierzu lediglich die Angaben des Antragstellers übernommen und zu pauschal bewertet („weltweite Vermarktung“, „Erzielung wesentlicher wiss./techn. Leistungen zum Vorteil der sächs. Wirtschaft“...). Eine fachlich intensive Auseinandersetzung mit den Inhalten war nicht erkennbar. Abweichungen vom Verwertungskonzept (z. B. Jahr der Markteinführung) wurden seitens der SAB im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung nicht gewürdigt.
- ⁷ Die Förderrichtlinie sieht eine Anteilsfinanzierung von bis zu 100 % vor. Die Bewilligungspraxis der SAB, Vorhaben von Forschungseinrichtungen fast ausschließlich zu 100 % zu bezuschussen, geht zulasten der gewerblichen Unternehmen als Verbundpartner. Für diese sind regelmäßig Förderquoten zwischen 20 und 65 %, für Kleinunternehmen bis 80 % vorgesehen. Der Eigenanteil der Forschungseinrichtungen orientierte sich nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Gründe für die Entscheidungen der SAB zur faktischen Vollfinanzierung wurden nicht nachprüfbar dokumentiert. Die regelmäßige 100 %ige Förderung von Forschungseinrichtungen birgt Risiken für verfehlte Anreize in Form von Mitnahme- und Gewöhnungseffekten.
- ⁸ In einigen Fällen erfolgte eine mittelbare Förderung außerhalb Sachsens. Der Verbleib des entstandenen Wissensvorsprungs im Freistaat Sachsen bleibt in einigen Fällen unsicher. Unklar sind auch gesetzliche Regelungen im Falle von mittelbaren Förderungen von Nicht-EU-Ländern.

⁴ Vgl. E-Mail des SMWA an den SRH vom 10.03.2020.

3 Folgerungen

- 9 Bei einem künftigen Erlass von FuE-Förderrichtlinien sollte aus Gründen der Rechtssicherheit und Adressatenfreundlichkeit eine Konkretisierung vorgenommen werden. Der SRH begrüßt, dass das SMWA eine solche Vorgehensweise zugesichert hat.
- 10 Der SRH empfiehlt, die Antragsunterlagen auf Vollständigkeit zu prüfen. Die Bevollmächtigung zur Stellvertretung bei Antragstellung sollte rechtlich nachgewiesen werden. Zudem sollte die konkrete Entscheidung anhand des Akteninhalts auch für einen außenstehenden Dritten nachvollziehbar dokumentiert werden.
- 11 Die SAB sollte die Prüfung und Bewertung der Antragsunterlagen lückenlos, in Bezug auf alle Fördervoraussetzungen nachvollziehbar und revisionssicher dokumentieren. Dies gilt insbesondere für Förderprojekte, die aufgrund der technischen und wissenschaftlichen Details von einem großen Aktenvolumen geprägt sind.
- 12 Die SAB hat bei zukünftigen Entscheidungen zur Förderhöhe der einzelnen Verbundpartner ihr Ermessen fehlerfrei auszuüben. Erfolgt eine Ermessensreduzierung auf Null in Bezug auf eine 100-%-Förderpraxis, ist diese rechtssicher zu begründen.
- 13 Der SRH merkt an, dass insbesondere bei Gesellschaftern aus Nicht-EU-Staaten die Chancen und Risiken hinsichtlich der Erreichung der mit der Förderung verbundenen Ziele gesondert zu würdigen und zu dokumentieren sind. Weiterhin ist der SRH der Ansicht, dass eine Deckelung der Fremdleistungen Eingang in die Förderrichtlinie finden sollte.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 14 Bei der Erstellung neuer Richtlinien für die Technologieförderung werde der Richtliniengeber auf eine konkrete Beschreibung von Fördergegenständen achten und die Hinweise des SRH zu einzelnen Kostenpositionen (z. B. Fremdleistungen) prüfen. Die Vorschläge würden in die Erstellung der Förderrichtlinie für die EFRE-Förderperiode 2021 bis 2027 einfließen.
- 15 Eine Fördervoraussetzung werde auch künftig sein, dass die geförderten Unternehmen einen Sitz oder eine Betriebsstätte in Sachsen haben, in Sachsen das FuE-Projekt durchführen und die Projektergebnisse in Europa verwertet werden können. Die Herkunft der Gesellschafter spiele dabei keine Rolle. Gerade bei den Bestrebungen des Freistaates, z. B. internationale Unternehmen zur Ansiedlung im Freistaat Sachsen zu bewegen, sei die Errichtung von FuE-Abteilungen vor Ort ein wichtiger Aspekt. Diese Unternehmen kooperieren mit kleinen und mittleren Unternehmen im Freistaat. Darüber hinaus seien gerade junge, innovative Unternehmen auf z. T. internationale Investoren angewiesen und auch bei inhabergeführten Unternehmen können im Zuge von Nachfolgeregelungen Änderungen in der Gesellschafterstruktur notwendig werden.
- 16 Die Förderung der FuE-Projekte erfolge im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung EFRE, die sehr hohe Anforderungen an die Aktenführung und die nachvollziehbare und rechtssichere Dokumentation von Prüfungshandlungen stelle. Zu allen wesentlichen Prüfungshandlungen gäbe es entsprechende Dokumente. Die Empfehlungen des SRH würden beachtet.
- 17 Die SAB lege die Gesamtförderquote für den Verbund fest und prüfe für jeden einzelnen Verbundpartner, dass keine beihilferechtlich festgelegten Höchstförderquoten überschritten werden. Bei der Festlegung der Förderhöhe für die einzelnen Verbundpartner habe die SAB kein Ermessen. Die Verteilung der Fördermittel erfolge einvernehmlich im Verbundkonsortium zwischen den Verbundpartnern selbst. Das SMWA beabsichtige, auch künftig an der eigenverantwortlichen Arbeitsweise von FuE-Verbänden festzuhalten.

5 Schlussbemerkung

- 18 Der SRH erkennt die Bedeutung internationaler Unternehmen für den Wirtschaftsstandort Sachsen an. Sind während des Förderverfahrens Anhaltspunkte bekannt geworden, wonach eine Förderung im EU-Ausland nicht ausgeschlossen ist, so ist sicherzustellen, dass mit der Förderung das verbundene Wissen in Sachsen bzw. innerhalb der EU verbleibt. Erweisen sich die Anhaltspunkte als unberechtigt, so ist – wie im gesamten Antragsverfahren – für diese Prüfung eine nachvollziehbare Aktenlage zu schaffen.

- ¹⁹ Die Auffassung, dass die SAB kein Ermessen bei der Festlegung der Förderhöhe habe, wird nicht geteilt. Nach Aktenlage war die Absprache des Verbundkonsortiums, wonach die SAB die Förderhöhe zulasten des Unternehmens zu ändern hat, nicht ersichtlich. Der SRH hält an seiner Feststellung fest. Eine Ermessensreduzierung auf Null ergibt sich gerade nicht aus der Förderrichtlinie als Rechtsgrundlage der Zuwendungen.
- ²⁰ Der SRH begrüßt gerade auch im Hinblick auf klimaneutrale Ressourcennutzung die zukünftige Förderung von Forschung und Entwicklung.