



Die an das Bundesministerium für Bildung und Forschung versandte Fassung enthielt zu schützende Daten.
Diese sind in der vorliegenden Fassung anonymisiert.

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung
der Fördermaßnahme „GO-Bio“
Kapitel 30 04 Titel 685 31

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 2017 - 0433

Bonn, den 30. Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	7
2	Auswahl und Förderung der Projekte	10
2.1	Notwendigkeit der Förderung	10
2.2	Tragfähigkeit der Projekte	16
2.3	Abstimmung mit anderen Programmen	20
2.4	Standortbezug	23
3	Programmrahmen	29
3.1	Erfolgskontrolle	29
3.2	Ausrichtung	33
4	Ressortzuständigkeiten	36
4.1	Förderung von Unternehmensgründungen	36
4.2	Förderung von Technologietransferstrukturen	42
5	Einnahmen	45
6	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung	49

Anlage

0 Zusammenfassung

- 0.1 Mit dem Wettbewerb „GO-Bio“ fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Forscherteams in den Lebenswissenschaften mit dem Ziel, Unternehmen zu gründen. Das BMBF hat „GO-Bio“ im Jahr 2005 gestartet. Im Jahr 2016 hat es die seit dem Start achte Auswahlrunde bekannt gegeben.

Das BMBF hat Gründungsprojekten seit dem Jahr 2007 bisher 156 Mio. Euro an Zuwendungen bewilligt (50 Vorhaben in der ersten Förderphase, 16 Vorhaben in der zweiten Förderphase). Hinzu kommen Vorhaben im Rahmen eines Zusatzmoduls zur Stärkung des Technologietransfers an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie die „Innovationsakademie Biotechnologie“.

Nach Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF kommt der Bundesrechnungshof zu folgenden abschließenden Ergebnissen der Prüfung:

- 0.2 Das BMBF hat in „GO-Bio“ bereits am Markt etablierte Unternehmen gefördert. Das BMBF sieht die Förderung in diesen Fällen als Voraussetzung für die Entwicklung zu einem vollumfänglich operativen Unternehmen. Nach der abschließenden Bewertung durch den Bundesrechnungshof ist die Notwendigkeit der Förderung bestehender Unternehmen nicht zweifelsfrei erkennbar. Das BMBF sollte sie allenfalls in durch klare Kriterien geregelten Einzelfällen zulassen (Tz. 2.1).
- 0.3 Das BMBF hat Vorhaben in die Förderung aufgenommen, deren Finanzbedarf und Entwicklungszeit den in den Förderrichtlinien von „GO-Bio“ gesetzten Rahmen bei Weitem überschritt. Der Bundesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, den möglichen Rahmen für die Förderung angemessen zu gestalten, zugleich aber auf die Einhaltung dieses Rahmens zu achten. Dies will das BMBF bei der Weiterentwicklung des Programms bedenken (Tz. 2.2).
- 0.4 Gründungsprojekte haben parallel zu „GO-Bio“ weitere Zuwendungen erhalten. Das BMBF hat sich nicht mit anderen Zuwendungsgebern abgestimmt. Zeitgleiche Zuwendungen für thematisch verwandte Zwecke schränken die Transparenz ein und bergen das Risiko von

unwirtschaftlichem Mitteleinsatz. Das BMBF hat zugesagt, die Effekte seiner Forderungsförderung programmübergreifend zu betrachten und auszuwerten (Tz. 2.3).

- 0.5 Das BMBF hat Projekte in die Förderung von „GO-Bio“ aufgenommen, bei denen schon zum Zeitpunkt der Antragstellung fraglich war, ob ihre Ergebnisse überwiegend in Deutschland verwertet werden. Dies verstößt gegen Zuwendungsbestimmungen. In einem Fall hätten Aussichten auf eine Rückforderung von bis zu 2 Mio. Euro bestanden. Der Einwand des BMBF, dass die Förderung auch allgemeinen Zielen der Gesundheitsforschung diene und damit nicht nur auf den europäischen Raum beschränkt sei, überzeugt nicht. Das BMBF muss sicherstellen, dass der Projektträger die Verwertung der Projektergebnisse sorgfältig nachverfolgt (Tz. 2.4).
- 0.6 Das BMBF hat entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder Erfolgskontrolle zu „GO-Bio“ durchgeführt. „GO-Bio“ hat nach eigener Einschätzung des BMBF die Gründungsdynamik nicht nachweislich erhöht. Trotz festgestellter Mängel hat das BMBF „GO-Bio“ im Wesentlichen unverändert fortgesetzt. Das BMBF hat zugesagt, eine Querschnittsevaluierung in Auftrag zu geben. Es muss diese Evaluierung vor einer eventuellen weiteren Auswahlrunde durchführen und deren Ergebnisse berücksichtigen (Tz. 3.1).
- 0.7 Das BMBF hat für die „Innovationsakademie Biotechnologie“ keine Richtlinien herausgegeben. Es hat nicht festgelegt, an wen sich die Maßnahme richtet, ob sie eine eigenständige Fördermaßnahme ist oder „GO-Bio“ um weitere Förderphasen verlängert. Es hat in seiner Stellungnahme die Absicht geäußert, die Maßnahme nicht fortzuführen (Tz. 3.2).
- 0.8 Das BMBF verfolgt eigenständige strategische Überlegungen zur Förderung von Unternehmensgründungen und berücksichtigt dabei Aufgabenschwerpunkte innerhalb der Bundesregierung nicht ausreichend. „GO-Bio“ überschneidet sich mit der Unternehmensgründungsförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Das

BMBF hat vorgetragen, die Programme seien bereits sinnvoll miteinander verzahnt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt gleichwohl, die Fördermaßnahmen „GO-Bio“ und „Exist“ zusammenzuführen. Eine parallele Fortführung wäre nur dann gerechtfertigt, wenn die jeweiligen Schwerpunkte und Kompetenzen der Ressorts auch für die Adressaten der Förderung erkennbar herausgearbeitet und in der Programmgestaltung berücksichtigt werden (Tz. 4.1).

- 0.9 Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, warum eine Förderung von Technologietransferinfrastrukturen im Rahmen des Zusatzmoduls notwendig und zweckmäßig ist. Technologietransfer ist eine eigene Aufgabe der Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Das BMBF hätte die Einrichtungen bzw. die Länder an der Förderung beteiligen müssen. Das BMBF sieht hierin eine Belohnung oder einen Anreiz für erfolgreichen Technologietransfer. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass dies mit dem Zuwendungsrecht vereinbar ist (Tz. 4.2).

- 0.10 Das BMBF hätte prüfen müssen, ob andere Finanzierungsformen als die nicht-rückzahlbare oder „verlorene“ Zuwendung zur Förderung von Unternehmen in Frage kamen. Dem Bund sind so mögliche Einnahmen in Millionenhöhe entgangen. Das BMBF sollte in Abstimmung mit dem BMWi prüfen, ob z.B. in einer auf die Branche zugeschnittenen Bereitstellung von Risikokapital wirksame und für den Bund vorteilhafte Formen der Förderung möglich sind. Hierbei sollten bereits bestehende Strukturen und Einrichtungen des Bundes genutzt werden (Tz. 5).

- 0.11 Der Bundesrechnungshof sieht die hohe Bedeutung, die Unternehmensgründungen aus der Wissenschaft für die Verbreitung von Forschungserkenntnissen und die Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Deutschland haben. Die Forschungsförderung kann hierfür günstige Voraussetzungen schaffen und Unterstützungen leisten, indem sie zum Beispiel die Validierung von Forschungsergebnissen oder die Qualifizierung von Forschergruppen fördert. Das BMBF hat forschungspolitische Zielsetzungen von „GO-Bio“ allerdings zunehmend zurückgestellt und sich auf Gründungsprojekte konzentriert, die sich bereits weit in Richtung kommerzieller Nutzung entwickelt hatten.

Für die Förderung von Unternehmensgründungen ist innerhalb der Bundesregierung das BMWi zuständig. Es hat hierzu ein breites Spektrum an Förderansätzen entwickelt und bietet zum Beispiel Beteiligungskapital an, um das Wachstum von Unternehmen in Deutschland zu fördern.

Das Konzept „Mehr Chancen für Gründungen – fünf Punkte für eine neue Gründerzeit“ des BMBF ist allerdings nicht erkennbar mit dem BMWi abgestimmt. Im Ergebnis sollte eine einheitliche Strategie zur Förderung von Unternehmensgründungen angestrebt werden, die Überschneidungen zwischen den Förderprogrammen vermeidet und Synergiepotentiale umsetzt (Tz. 6).

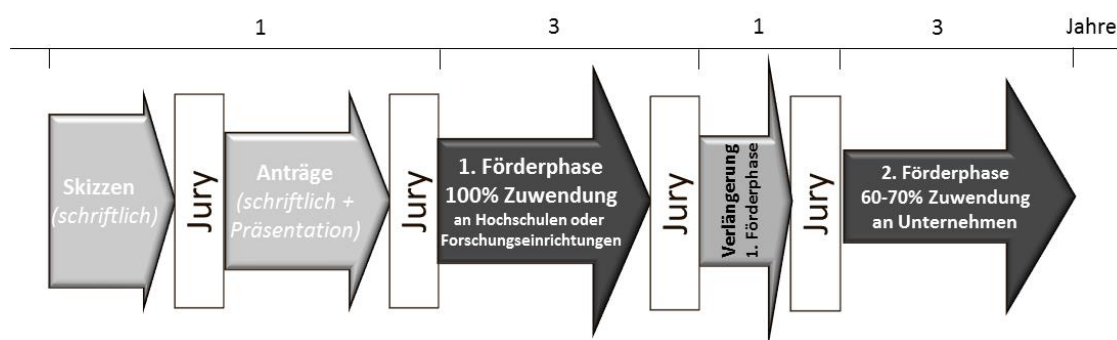
1 Vorbemerkung

(1) Mit dem Wettbewerb „GO-Bio“ fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Forscherteams, um wirtschaftlichen Erfolg versprechende Forschungsansätze in den Lebenswissenschaften zu einer tragfähigen Unternehmensgründung zu entwickeln. Die Lebenswissenschaften umfassen neben der Biotechnologie und den Biowissenschaften weitere Wissenschaftsbereiche wie die Medizin und Arzneimittelentwicklung. „GO-Bio“ steht für „Gründungsoffensive Biotechnologie“. Zum Start im Jahr 2005 hieß die Maßnahme in der ersten Förderrichtlinie noch „ExistGo-Bio“. Das BMBF hatte „GO-Bio“ als Bestandteil seines Programms „Exist“ angelegt. „Exist“ wurde im Jahr 2005 in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) überführt. Das BMWi fördert seitdem weiterhin unter dem Namen „Exist“ Existenzgründungen aus der Wissenschaft. „GO-Bio“ verblieb beim BMBF im Rahmenprogramm Biotechnologie und ist nun Teil der Nationalen Forschungsstrategie Bioökonomie 2030.

(2) Das BMBF hat seit dem Jahr 2005 in unterschiedlichen Jahresabständen bislang acht Auswahlrunden gestartet. Die Auswahlrunden folgen stets einem gleichen Ablaufschema:

Abbildung 1

Schematischer Ablauf der Auswahl und Förderung in „GO-Bio“



Quelle: Bundesrechnungshof (eigene Darstellung).

Zunächst gibt das BMBF Förderrichtlinien für die Auswahlrunde bekannt und fordert Forschergruppen an Hochschulen oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen (FE)¹ auf, Projektvorschläge (Skizzen) einzureichen. In einem

¹ Hierbei handelt es sich um außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, insbesondere der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer Gesellschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft und der Leibniz-Gemeinschaft.

wettbewerblichen Verfahren wählt eine Jury geeignete Vorschläge aus. Die Einreicher werden gebeten, diese Vorschläge zu Förderanträgen weiterzuentwickeln, die wiederum von der Jury begutachtet werden. Ausgewählte Anträge schlägt die Jury schließlich dem BMBF zur Förderung vor. In der ersten Förderphase soll die Forschergruppe das Anwendungspotenzial der Entwicklung und ihre technische Machbarkeit herausarbeiten, z. B. in Form eines Prototyps (*proof of concept*). Diese Vorgründungsphase umfasst in der jetzigen Auswahlrunde drei Jahre, die im Regelfall nach einer erfolgreichen Zwischenbegutachtung durch die Jury um ein weiteres Jahr verlängert werden kann. In dieser ersten Phase fördert das BMBF Einzelvorhaben an Hochschulen oder FE mit bis zu 100 % der zuwendungsfähigen, projektbezogenen Ausgaben (u. a. Personal, Investitionen, Coaching, Beratungsleistungen, Vergabe von Aufträgen). Projekten in der ersten Förderphase gewährt das BMBF im Durchschnitt eine Zuwendung von 2,4 Mio. Euro (die höchste Zuwendung lag bei 6,6 Mio. Euro).

Unternehmen, die in der ersten Förderphase im Rahmen von „GO-Bio“ gegründet wurden, können einen Antrag für die zweite Förderphase stellen. In der zweiten Förderphase soll das neugegründete Unternehmen zeigen, dass es eine ausgereifte Technologie einsetzt (*proof of technology*). Zugleich soll es Strategien für die Markteinführung (*proof of market*) entwerfen und sein Geschäftsmodell und Unternehmenskonzept weiter konkretisieren. In der zweiten Förderphase gewährt das BMBF den neu gegründeten Unternehmen eine Zuwendung, die in der Regel bei 70 % der Projektkosten liegt. Das Unternehmen muss zuvor nachweisen, dass es den Eigenanteil beibringen kann, zum Beispiel durch die Beteiligung von Investoren. Die Zuwendung des BMBF soll dazu dienen, ein langfristiges Wachstum des Unternehmens sicherzustellen. Projekten in der zweiten Förderphase gewährt das BMBF im Durchschnitt eine Zuwendung von 2,1 Mio. Euro (die höchste Zuwendung lag bei knapp 6 Mio. Euro).

Die neu gegründeten Unternehmen arbeiten z. B. über Aufträge und die Nutzung von Infrastruktur eng mit den Hochschulen bzw. FE aus der ersten Förderphase zusammen. Die Hochschule/FE schließt mit dem Unternehmen Lizenzverträge über die Nutzung von Schutzrechten ab, die in ihrem Besitz sind. Ein Teil dieser Schutzrechte ist das Ergebnis der Projektförderung der ersten Phase. Die Gesellschafter der Unternehmen sind Projektleiter und Beteiligte aus der ersten Förderphase.

Das Antrags- und Auswahlverfahren für „GO-Bio“ dauert in der Regel ein Jahr. Mit der ersten und zweiten Förderphase zusammen kann nach den Förderrichtlinien ein Gründungsprojekt im Regelfall bis zu sieben Jahre lang gefördert werden. Einzelne Vorhaben sind von der Antragseinreichung bis zum voraussichtlichen Laufzeitende der Förderung jedoch länger als neun Jahre im Programm².

(3) Die Förderung von Projekten aus der ersten und zweiten Auswahlrunde ist abgeschlossen. Drei Projekte aus der dritten und vierten Auswahlrunde sind noch bis zum Jahr 2018 in der zweiten Förderphase. Für Vorhaben der fünften Auswahlrunde beginnt die zweite Förderphase. Die Vorhaben der sechsten und siebten Auswahlrunde werden im Jahr 2018 überwiegend noch in der ersten Förderphase sein; hier stehen noch Auswahlentscheidungen über eine mögliche Förderung in der zweiten Phase an. Im Rahmen der achten Auswahlrunde wurden im September 2017 Projektvorschläge für die erste Förderphase begutachtet. Ausgewählte Anträge beabsichtigt das BMBF ab dem 1. Juli 2018 zu fördern.

(4) Für Gründungsprojekte in „GO-Bio“ hat das BMBF seit dem Jahr 2007 bisher 156 Mio. Euro an Zuwendungen bewilligt. Hinzu kommen Vorhaben im Rahmen des Zusatzmoduls zur Stärkung des Technologietransfers (siehe Tz. 4.2) und die „Innovationsakademie Biotechnologie“ (siehe Tz. 3.2).

Abbildung 2:

Maßnahmen und Ausgaben im Rahmen der Förderrichtlinien zu „GO-Bio“ (ab dem Jahr 2007)

Maßnahme	Zuwendung in Euro	Projektanzahl
GO-Bio: 1. Förderphase	122.041.060	50
GO-Bio: 2. Förderphase	33.730.915	16
GO-Bio Zusatzmodul Technologietransfer	1.433.144	5
Innovationsakademie Biotechnologie	6.299.610	35
Summe	163.504.730	106

Quelle: Bundesrechnungshof (eigene Darstellung).

(5) Alle gelisteten Maßnahmen veranschlagt das BMBF im Kapitel 30 04 in der Titelgruppe 30 „Innovation durch Lebenswissenschaften“ im Titel 685 31 „Methoden- und Strukturentwicklung in den Lebenswissenschaften“ unter der

² Z. B. FKZ 0315569.

Erläuterung 7 (Gründungsförderung, Technologietransfer in den Lebenswissenschaften). Die jährlichen Ausgaben liegen bei 15 Mio. Euro, was dem durchschnittlichen Mittelabfluss für diese Förderaktivitäten der letzten Jahre entspricht³.

Schwerpunkt des Kapitels 30 04 ist die Forschungsförderung für Innovationen und die Hightech-Strategie. Die Titelgruppe 30 umfasst neben dem Titel „Methoden- und Strukturentwicklung in den Lebenswissenschaften“ die Titel „Bioökonomie“ sowie „Gesundheitsforschung und Gesundheitswirtschaft“. Für den Titel „Methoden- und Strukturentwicklung in den Lebenswissenschaften“ hat das BMBF für das Jahr 2018 Gesamtausgaben in Höhe von 142 Mio. Euro geplant. Die größten Ausgaben in diesem Titel sind vorgesehen für die systemorientierte biomedizinische Forschung (62 Mio. Euro), die Medizininformatik (24 Mio. Euro) und die Systembiologie (17 Mio. Euro).

Mit der Betreuung von „GO-Bio“ hat das BMBF den Projektträger Jülich (PTJ) beauftragt. Er ist in diesem Bereich beliehener Projektträger und kann in eigenem Namen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

(6) „GO-Bio“ haben wir bisher noch nicht geprüft. Im Rahmen der Prüfung haben wir untersucht, ob die Ziele der Förderrichtlinien für die Initiative „GO-Bio“ präzise und überprüfbar definiert sind und ob sie mit den Elementen und Verfahren der Förderung erreicht werden. Hierzu haben wir die Konzeption der Fördermaßnahmen, die Abstimmung mit anderen Initiativen und eine Auswahl der geförderten Vorhaben geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden im Oktober 2017 im BMBF und beim PTJ in Berlin statt.

2 Auswahl und Förderung der Projekte

2.1 Notwendigkeit der Förderung

(1) Laut den Förderrichtlinien ist das Ziel der Förderung von „GO-Bio“, Forschungsergebnisse so weiterzuentwickeln, dass sie die Basis einer

³ Das BMBF fördert in diesem Rahmen weitere Vorhaben, die nicht den Förderrichtlinien zu „GO-Bio“ unterliegen (u. a. Ascension Spinnovator, Life Science Inkubator, Begleitprojekte). Die Ausgaben für diese weiteren Maßnahmen belaufen sich auf 23 Mio. Euro seit dem Jahr 2007.

„GO-Bio“ ist dem Rahmenprogramm „Nationale Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030“ zugeordnet, aber nicht im zugehörigen Haushaltstitel veranschlagt (Kapitel 30 04 / Titel 683 30). Aus diesem Titel fördert das BMBF weitere Maßnahmen zum Technologietransfer in den *Biowissenschaften*.

Unternehmensgründung bilden können. Mögliche Zuwendungsempfänger für die zweite Förderphase sind „die im Ergebnis der ersten Förderphase entstandenen Neugründungen“. Nach den Förderrichtlinien ist eine Bewerbung für einen Direkteinstieg in die zweite Förderphase – ohne zuvor in der ersten Förderphase gefördert worden zu sein – nicht möglich⁴. Das Zuwendungsrecht schreibt vor, dass Zuwendungen zur Projektförderung grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen haben⁵.

(2) Nach den Darstellungen des PTJ gingen von der ersten bis zu vierten Auswahlrunde 22 Unternehmen auf „GO-Bio“ zurück⁶. Unsere Prüfungen ergaben allerdings, dass sieben der an diesen Auswahlrunden beteiligten Unternehmen bereits vor dem Beginn der ersten Förderphase im Handelsregister eingetragen waren. Darunter waren Unternehmen, die bereits am Markt etabliert waren und über Finanzierungen verfügten. Fünf weitere der vom PTJ genannten Unternehmen wurden mittlerweile aufgelöst oder haben ihre Geschäftstätigkeit eingestellt. Zehn Unternehmensgründungen, die derzeit auch Geschäfte betreiben, erfolgten während der ersten Förderphase.

Die Firma Y beispielsweise gab es bereits drei Jahre, bevor sie in „GO-Bio“ gefördert wurde. Im Gründungsjahr 2006 warb sie Beteiligungskapital ein. Sie konnte ihre Unternehmensaktivitäten hierdurch etablieren und war vor der Förderung aus „GO-Bio“ bereits eine „voll-operative Medikamentenentwicklungsfirma“.

Ebenso waren sechs weitere Firmen bereits vor der Förderung durch „GO-Bio“ gegründet. PTJ ging in diesen Fällen bei der Antragsprüfung nicht auf vorangegangene Geschäftstätigkeiten ein und begründete nicht, warum in diesen Fällen eine Förderung notwendig war.

Im Rahmen der Evaluation der Nationalen Forschungsstrategie Bioökonomie hat das BMBF im Jahr 2016 einzelne Projekte aus „GO-Bio“ befragen lassen. Diese Befragungen sind keine Erfolgskontrolle der Fördermaßnahme „GO-Bio“. Gleichwohl stützen sie die Feststellung, dass es in „GO-Bio“ Mitnahmeeffekte

⁴ Eine Zuordnung eines Antrags für die erste Förderphase in die zweite Förderphase ist auf Grund einer Jury-Empfehlung oder im Ergebnis der Antragsprüfung durch den PT möglich.

⁵ VV 1.3 zu § 44 Abs. 1 der BHO.

⁶ PTJ (2017): Die Gründungsoffensive Biotechnologie. Informationen zur 8. Auswahlrunde, Foliensatz unter <https://www.ptj.de/go-bio>.

gab: Ein Viertel der befragten Projektleiter gab an, dass sie das Gründungsvorhaben wahrscheinlich auch ohne die „GO-Bio“ Förderung realisiert hätten. Knapp die Hälfte der befragten Projektleiter bestätigte, dass es für sie Finanzierungsalternativen gab⁷.

(3) Die Auswahljury empfahl dem BMBF einzelne Projektanträge, für die es bereits ausgegründete Unternehmen gab, direkt in die zweite Förderphase aufzunehmen. Für die zweite Förderphase sehen die Förderrichtlinien ein Unternehmen als Zuwendungsempfänger und eine Eigenbeteiligung von mindestens 30 % sowie eine maximale Förderdauer von drei Jahren vor. Eine Kombination mit der ersten Förderphase sehen die Förderrichtlinien in diesen Fällen nicht vor.

Der PTJ förderte mit Zustimmung des BMBF stattdessen drei dieser Projekte mit bereits gegründeten Unternehmen sowohl in der ersten wie auch in der zweiten Förderphase. Die beteiligten Unternehmen profitierten in der ersten Förderphase von F&E Zuwendungen, die an den Hochschulen bzw. FE geleistet wurden. Projektleiter und Beteiligte der F&E Vorhaben an den Hochschulen bzw. FE waren zu diesem Zeitpunkt bereits als Gesellschafter an den Unternehmen beteiligt. Die genannten Unternehmen profitierten länger als drei Jahre von der Förderung im Rahmen von „GO-Bio“.

Die Firma Y war an zwei Vorhaben an den Universitäten Tübingen und Würzburg beteiligt, die laut Votum der Jury in die zweite Förderphase aufgenommen werden sollten. Statt einem Anteil von 30 % an den Projektgesamtkosten übernahm die Firma Y mit Zustimmung des BMBF nur einen Anteil von 7 % bzw. 8 %. Der PTJ begründete dies im Januar 2007 damit, dass eine Finanzierung des Eigenanteils „zum jetzigen Zeitpunkt nicht darstellbar“ sei. Im April 2008 teilte die Firma Y dem PTJ mit, dass sich die Finanzsituation günstig entwickelt habe und dass das Unternehmen den Eigenanteil für die Finanzierung der beiden Vorhaben leisten könne. Dennoch hat der PTJ keine höhere Beteiligung der Firma Y eingefordert.

⁷ Fraunhofer ISI, 2017: Evaluation der „Nationalen Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030“, <https://www.bmbf.de/de/biooekonomie-neue-konzepte-zur-nutzung-natuerlicher-ressourcen-726.html>, S. 198. Diese Evaluation hat das BMBF beauftragt und herausgegeben. Im Abschlussgespräch am 26. Februar 2018 zu dieser Prüfung wies es auf methodische Mängel hin.

Das BMBF förderte in der ersten Förderphase der dritten Auswahlrunde am Helmholtz Zentrum München - Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt eine Geräteentwicklung zur verbesserten biomedizinischen Bildgebung und nannte als Begründung für die Zuwendung: „Die im Ergebnis des Vorhabens entwickelten Labormuster sind Grundlage für Folgeentwicklungen in der bereits gegründeten Firma E“. Bei der Prüfung und Bewilligung des Antrags für die zweite Förderphase, der nun von der Firma E gestellt wurde, stellte der PTJ fest, dass der *proof of technology* und der *proof of market* bereits in der ersten Förderphase erreicht worden seien. Noch während der weiteren Förderung wären Einnahmen in Millionenhöhe zu erwarten. Im Schlussbericht zum Verwendungsnachweis verneinte der PTJ Mitnahmeeffekte der Förderung.

Würdigung

(1) Die Förderrichtlinien zielten darauf ab, die Vorbereitungen für Unternehmensgründungen aus der Forschung zu ermöglichen. Indem das BMBF bereits etablierte Unternehmen in die Förderung aufgenommen hat, ist es deutlich über diese Zielsetzung hinausgegangen. Bei einem Drittel der vom PTJ genannten Unternehmensgründungen ist fraglich, ob ihre Gründung und die Entwicklung der operativen Geschäftstätigkeit auf „GO-Bio“ und die Auswahlentscheidungen der Jury zurückgehen. Es ist zweifelhaft, ob eine Förderung in dieser Form notwendig war.

(2) Das BMBF hat gegen die eigenen Förderrichtlinien gehandelt, in dem es fortgeschrittenen Gründungsprojekten zusätzlich die Förderkonditionen der ersten Förderphase gewährt hat. Es hat hiermit innerhalb der Förderung in „Go-Bio“ einzelne Unternehmen bessergestellt. Das BMBF hat gegen den Anspruch auf Gleichbehandlung verstoßen, der sich aus dem Zuwendungsrecht ableitet und der für alle Zuwendungsempfänger der Fördermaßnahme gilt.

Empfehlung

Das BMBF muss das Zuwendungsrecht und die eigenen Förderrichtlinien einhalten. Vor einer Förderung bereits gegründeter Unternehmen muss es sorgfältig prüfen, ob sie bereits etabliert sind und ob es Finanzierungen oder substanzielle Ertragsaussichten gibt. Für die Aufnahme solcher Unternehmen in

die Förderung sollte das BMBF Kriterien festlegen, die Bestandteil der Förderrichtlinien werden. Diese Kriterien können sich ableiten aus den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Geschäftsentwicklung (*proof of concept, proof of technology, proof of market*). Projekte mit erfolgreich am Markt etablierten Unternehmen sollte das BMBF von der Antragstellung in „GO-Bio“ grundsätzlich ausschließen. Das BMBF darf die zentrale Rolle der ersten Förderphase, die auf den Übergang von Forschungsergebnissen in die marktorientierte Umsetzungsphase fokussiert ist, nicht zugunsten einer reinen Unternehmensförderung in den Hintergrund treten lassen.

Das BMBF muss „GO-Bio“ an den formulierten Zielsetzungen der Fördermaßnahme messen. Unternehmen, die als Ergebnis der ersten Förderphase gegründet wurden und in der zweiten Förderphase Voraussetzungen geschaffen haben, um ein langfristiges Wachstum des Unternehmens sicherzustellen, sind eindeutige Erfolge der Maßnahme. Kritisch beleuchten sollte das BMBF sowohl Unternehmensgründungen, die sich ohne eine zweite Förderphase erfolgreich entwickelt haben, als auch Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb nach der Förderung eingestellt haben. So kann es künftig besser vermeiden, dass Fördermittel unwirtschaftlich eingesetzt werden. Diese Differenzierungen müssen auch in der Darstellung der Ergebnisse der Fördermaßnahme „GO-Bio“ zum Ausdruck kommen. Eine reine Auflistung der geförderten Unternehmen spiegelt dies nicht wieder.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat bestätigt, dass sieben der Unternehmen vor der „GO-Bio“ Förderung bereits im Handelsregister eingetragen waren. Drei dieser Unternehmen seien operativ nicht tätig gewesen, in zwei Fällen hätte das BMBF bzw. der PTJ die Vorhaben direkt in die zweite Förderphase eingestuft und von den zwei weiteren Unternehmen bereits in der ersten Förderphase einen Eigenanteil verlangt. Erst durch die „GO-Bio“-Förderung sei diesen sieben Unternehmen der Schritt zu einem vollumfänglichen operativen Unternehmen gelungen. Auch die Firma Y sei vor der Förderung noch keine voll-operative Medikamentenentwicklungsfirma gewesen, weil ihre Kapitalausstattung unzureichend gewesen sei. Als sich dort die Kapitalausstattung verbesserte, hätten BMBF bzw. PTJ beim Anschlussvorhaben in der zweiten Förderphase eine niedrigere Förderquote vereinbart. Der Projektträger habe vor der Förderung dieser bereits

gegründeten Unternehmen geprüft, ob sie bereits etabliert waren und ob es Finanzierungen gab.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, die Ausgründung in der ersten Förderphase sei unabdingbar, um einen nahtlosen Übergang in die zweite Förderphase verwirklichen zu können.

Die Außendarstellung der Ergebnisse der Fördermaßnahmen will das BMBF wie von uns angeregt, stärker differenzieren.

Abschließende Bewertung

Die Förderrichtlinien zielen darauf ab, die Vorbereitungen für Unternehmensgründungen aus der Forschung zu ermöglichen. Die Förderung bereits gegründeter Kapitalgesellschaften, die über Patentrechte und Finanzierungsmöglichkeiten in unterschiedlicher Höhe verfügen, sehen wir in diesem Rahmen kritisch. Auch nach den Ausführungen des BMBF ist nicht zweifelsfrei erkennbar, dass eine Förderung durch „GO-Bio“ notwendig war. Zum Zeitpunkt der Antragstellung – und nicht zum Zeitpunkt der Gründung – bezeichnete sich die Firma Y selbst als „voll-operativ“. Das BMBF hat ausgegründeten Unternehmen in „GO-Bio“ Förderungen gewährt, die nach den Förderrichtlinien nicht vorgesehen waren. Die Prüfung der Fördernotwendigkeit hat es zudem nicht dokumentiert. Die Ausgründung während der ersten Förderphase halten wir für das wesentliche Merkmal der Fördermaßnahme „GO-Bio“.

Wir halten an unseren Empfehlungen fest. Die Förderung bereits gegründeter Unternehmen muss eine Ausnahme bleiben. Die Aufnahme solcher Unternehmen sollte im Einzelfall nur auf der Grundlage transparenter Kriterien erfolgen. Diese Kriterien müssen Bestandteil der Förderrichtlinien werden.

Wir begrüßen es, dass das BMBF die Ergebnisse von „GO-Bio“ differenzierter darstellen will und ausweisen will, welche Unternehmen aufgelöst wurden. Hiermit ergibt sich ein zutreffenderes Bild vom Erfolg des Programms.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

2.2 Tragfähigkeit der Projekte

(1) Zuwendungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist; eine Anfinanzierung ist unzulässig⁸. Um der Gefahr des Entstehens von „Förderruinen“ vorzubeugen und einen möglichen faktischen Zwang zur Nachbewilligung zu vermeiden, sind BMBF und PTJ im Rahmen der Antragsprüfung gehalten, die Gesamtfinanzierung eines geplanten Projekts zu klären und das Ergebnis zu vermerken⁹. Eine unzulässige Anfinanzierung ist auch anzunehmen, wenn ein zu förderndes Vorhaben aus Finanzierungsgründen in mehrere, für sich nicht funktionsfähige Abschnitte aufgeteilt wird¹⁰.

Im Rahmen der Projektförderung für „GO-Bio“ prüfte der PTJ nicht nur die Förderanträge und Verwertungspläne für die Projekte, sondern auch die Geschäftspläne der Unternehmen. Hieraus wurde ersichtlich, dass bei einzelnen Gründungsprojekten bis zur Markteinführung eines Produktes ein Investitionsbedarf von 50 Mio. Euro oder mehr über eine Zeitspanne von bis zu 15 Jahren bestand¹¹.

Wir stellten in unserer Stichprobe fest, dass das BMBF Projekte in die Förderung aufgenommen hatte, die schon bei der Antragstellung erkennbar nicht in den zeitlichen und finanziellen Rahmen von „GO-Bio“ passten:

Am 11. August 2014 bewilligte das BMBF der Firma M eine Zuwendung über 5,9 Mio. Euro für den Zeitraum 1. September 2014 bis 28. Februar 2017. Gegenstand des Unternehmens ist die Entwicklung bestimmter Impfstoffe gegen bakterielle Erreger. Der Geschäftsplan wies für die Zeit der Förderung und für die Zeit danach hohe Verluste aus (im letzten Jahr der Förderung 4,2 Mio. Euro). Das Unternehmen rechnete selbst bis zum Jahr 2020 mit einem weiteren Finanzbedarf von bis zu 20 Mio. Euro.

⁸ VV Nr. 1.2 Satz 3 zu § 44 BHO.

⁹ VV Nr. 3.3. i. V. m. 3.3.4 zu § 44 BHO.

¹⁰ BRH, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 68.

¹¹ Auch das BMBF schrieb: „... Dies betrifft vor allem die sehr kostspielige und risikobehaftete Entwicklung von Arzneimitteln, die typischerweise weit über 100 Mio. Euro kostet, etwa 15 Jahre Entwicklungszeit benötigt...“.

Das BMBF hat für den Zeitraum vom 1. August 2014 bis zum 30. Juni 2018 die Universität Regensburg in die Förderung aufgenommen und stellte hierfür 5,9 Mio. Euro bereit¹². Ziel des Projektes ist die Weiterentwicklung und Kommerzialisierung eines Wirkstoffes, der die Neubildung von Nervenzellen aktivieren kann. Bei der Auswahl wies die Jury auf das sehr hohe Risiko hin. Das Projektteam rechnete mit einem Markteintritt in den Jahren 2021/2022. Der Finanzbedarf in den Jahren 2018–2022 lag bei 25 Mio. Euro. Weitere Risiken ergaben sich durch die Übertragung der Nutzungsrechte an Patenten, die in Händen der Gründer liegen. PTJ stellte am 23. Oktober 2017 fest, dass eine Patentstrategie und ein Optionsvertrag mit allen notwendigen Lizenzgebern fehlten.

Das BMBF förderte vom 1. Juli 2007 bis 30. November 2011 ein Projekt der Universität Freiburg mit 2,3 Mio. Euro. Ziel des Projektes war es, Verfahren zu entwickeln, um Angriffspunkte für Antibiotika gegen resistente Krankheitserreger zu finden. Die Jury hatte bei ihrer Auswahlentscheidung bemerkt, dass das Vorhaben risikoreich sei und ein marktfähiges Produkt nur langfristig in fünf bis zehn Jahren zu erreichen wäre. In der Zwischenevaluation bewertete die Jury das Geschäftsmodell als unklar und wenig aussichtsreich. In der Bewertung des Antrags für die zweite Förderphase hatte die Jury festgehalten, dass der Finanzbedarf bis zur Gewinnschwelle 20 bis 25 Mio. Euro betragen würde und das Geschäftsmodell nicht ausgereift sei. Das Unternehmen konnte trotz Förderzusage die geforderte Eigenbeteiligung in der zweiten Förderphase nicht aufbringen und ist im Jahr 2013 liquidiert worden.

(2) Das BMBF gewährte einzelnen Vorhaben über den Rahmen der Förderrichtlinien hinaus in der ersten Förderphase bis zu drei zusätzliche Verlängerungen und Aufstockungen. Von 39 Projekten, die in den Auswahlrunden eins bis fünf in die erste Förderphase aufgenommen wurden, wurden bzw. werden 16 Vorhaben länger als vier Jahre gefördert, darunter ein Vorhaben, das knapp sechs Jahre in der ersten Förderphase gefördert wurde¹³. Das BMBF gewährte

¹² FKZ 031A386.

¹³ Vorhaben mit FKZ 0315809 (Runde 3), Förderlaufzeit vom 26. April 2010 bis zum 31. Januar 2016 (Universität Rostock).

einem Großteil der Vorhaben in der ersten Förderphase Verlängerungen und Aufstockungen der Projektförderung, damit die Forschergruppen Kapitalgeber für die zweite Förderphase gewinnen konnten. So verlängerte es ein Vorhaben der TU Berlin dreimal, bis schließlich ein Vertrag mit einem privaten Investor geschlossen wurde. Die Vielzahl an Verlängerungen und Aufstockungen in der ersten Förderphase führten zu einem hohen Verwaltungsaufwand. Bei den verlängerten Vorhaben in der ersten Förderphase konnten wir keine höhere Erfolgsquote als bei den anderen Vorhaben feststellen.

Würdigung

(1) Das BMBF hat Vorhaben in die Förderung aufgenommen, deren Finanzbedarf und Entwicklungszeit den in den Förderrichtlinien von „GO-Bio“ gesetzten Rahmen bei Weitem überschritt. Es reagierte damit vielfach mit Einzelfallentscheidungen, mit denen die erste Förderphase nach individuell unterschiedlichen und nicht systematisch festgelegten Kriterien verlängert wurde. Das BMBF fördert zudem Projekte, bei denen die Nutzungsrechte von angemeldeten Patenten für das Gründungsprojekt nicht gesichert sind. Es nimmt Risiken in Kauf, die zeitlich und finanziell über den in den Förderrichtlinien beschriebenen Förderzweck hinausgehen. Die Förderrichtlinien sehen ausdrücklich vor, dass spätestens in der zweiten Förderphase die Voraussetzungen für „ein langfristiges Wachstum des Unternehmens und die dafür notwendigen Folgefinanzierungen sicherzustellen“ sind.

(2) Wir erkennen an, dass privatwirtschaftliche Investitionen und Beteiligungen für ein nachhaltiges Unternehmenswachstum wesentlich sind. Die Förderung durch „GO-Bio“ kann maßgeblich dazu beitragen, Gründungsprojekte für Investoren attraktiv zu machen. BMBF und PTJ lassen bei der Suche nach Kapitalgebern allerdings vielfach Projektverlängerungen zu. Sie haben keine Vorkehrungen getroffen, um die möglicherweise hieraus entstehende Verlagerung des Investitionsrisikos vom privatwirtschaftlichen Kapitalgeber auf den Fördermittelgeber zu begrenzen.

Empfehlung

Das BMBF ist gehalten, zuwendungsrechtliche Vorgaben einzuhalten. Es muss bei den zur Förderung ausgewählten Projekten stets prüfen, ob der zeitliche und finanzielle Rahmen von „GO-Bio“ geeignet ist, das Ziel der Zuwendung zu erreichen. Projekte mit einem Finanzbedarf in zweistelliger Millionenhöhe und

einer Entwicklungsdauer von mehr als zehn Jahren sind unter diesen Bedingungen im Rahmen von „GO-Bio“ sehr kritisch zu sehen.

Wir bitten das BMBF zu prüfen, ob der Zeitraum für die erste Förderphase weiterhin angemessen ist. Über diesen festgelegten Zeitraum hinaus sollte das BMBF auf weitere individuelle Verlängerungen und Aufstockungen verzichten, zugleich aber klare Kriterien für einen vorzeitigen Abbruch der Förderung definieren.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es weder die Absicht noch die Möglichkeit habe, mit „GO-Bio“ z.B. die Entwicklung eines Arzneimittels vollständig zu finanzieren. Ziel sei es vielmehr, die Entwicklung durch die Förderung klar umrissener Forschungs- und Entwicklungsvorhaben so weit voranzubringen, dass die weitere Finanzierung durch private Mittel erfolge. Wann eine private Mitfinanzierung eingeworben werden könne, ließe sich im Vorhinein nicht sicher sagen. Aus diesem Grund mussten viele „GO-Bio“ Projekte kostenneutral verlängert oder finanziell aufgestockt werden. Das BMBF wolle die festgestellten Sachverhalte und Empfehlungen bei der geplanten Weiterentwicklung von „GO-Bio“ bedenken.

Abschließende Bewertung

Das BMBF entkräftet unsere Schlussfolgerung nicht, dass für eine Vielzahl der geförderten Projekte der Zuwendungsrahmen von „GO-Bio“ zur Absicherung ihres unternehmerischen Erfolgs wenig geeignet erscheint. Für den Erfolg der Gründungsprojekte ist die gesamte Entwicklung bis zur erfolgreichen Markteinführung entscheidend. Wir halten es deshalb für riskant, einzelne Forschungs- und Entwicklungsphasen auf diesem Weg isoliert zu betrachten und zu fördern. Die notwendigen Folgefinanzierungen müssen weiterhin von privatwirtschaftlichen Investoren stammen.

Mit Blick auf die Zusage des BMBF, unsere Feststellungen und Empfehlungen bei der Weiterentwicklung des Programms zu bedenken, schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab.

2.3 Abstimmung mit anderen Programmen

Das Zuwendungsrecht sieht eine Abstimmung vor, wenn für ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren öffentlichen Geldgebern bewilligt werden sollen¹⁴.

Hierzu gehört auch eine Abstimmung über die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendung. Unterschiedliche Finanzierungsarten sind möglichst auszuschließen. Die Bestimmungen zielen darauf ab, Rechtssicherheit zu schaffen, Überfinanzierungen zu vermeiden und Verwaltungsaufwand zu reduzieren. In geeigneten Fällen soll die Bewilligung der Zuwendungsmittel auf eine Stelle konzentriert werden.

Im Rahmen von „GO-Bio“ fördert das BMBF ein Ausgründungsprojekt, mit dem Multi-Organ Bioreaktoren im Chipformat entwickelt und zur Marktreife gebracht werden sollen. Zuwendungsempfängerin in der ersten Förderphase war die Technische Universität Berlin, Projektleiter L. Zuwendungsempfängerin in der zweiten Förderphase ist das Unternehmen C, Projektleiter M. Es wurde bereits vor der ersten Förderphase gegründet. Gesellschafter sind unter anderem L und M. Im Rahmen der beiden Förderphasen von „GO-Bio“ erhält das Projekt im Zeitraum 1. März 2010 bis 31. August 2018 vom BMBF eine Zuwendung über knapp 8 Mio. Euro.

Das BMBF und das BMWi gewährten der Technischen Universität Berlin, Institut für Biotechnologie, Projektleiter L und dem Unternehmen C im selben Zeitraum weitere Zuwendungen in Höhe von 6,4 Mio. Euro für „Lab-on-a-chip“ basierte Organmodelle als Grundlage für die tierversuchsfreie Substanztestung. Zusammen mit den beiden „GO-Bio“ Zuwendungen für die erste und zweite Förderphase handelt es sich hierbei um 14 Zuwendungen aus sechs verschiedenen Referaten des BMBF und des BMWi. Diese Zuwendungen wurden über drei Projektträger vergeben, bei denen jeweils wiederum bis zu drei unterschiedliche Arbeitseinheiten beteiligt sind. BMBF und BMWi bezuschussen diese Projekte, die sich fachlich und personell überschneiden, und über das Unternehmen C kommerzialisiert werden, mit insgesamt 14,4 Mio. Euro.

Bei sechs dieser Zuwendungen ist das Unternehmen C Zuwendungsempfänger. Je nach Programm fördern BMBF und BMWi es mit unterschiedlichen Förderquoten von 50–70 % und verlangen jeweils unterschiedliche

¹⁴ VV Nr. 1.4 und nachfolgende VV zu § 44 BHO.

Eigenbeteiligungen. Innerhalb der für „GO-Bio“ zuständigen Abteilung im BMBF haben vier von sieben Referaten dem Unternehmen Zuwendungen zu jeweils unterschiedlichen Bedingungen gewährt.

Ähnlich wie im beschriebenen Fall der Technischen Universität Berlin/Unternehmen C haben 13 der Unternehmensgründungsprojekte der Auswahlrunden eins bis vier zeitgleich zu „GO-Bio“ Zuwendungen weitere Zuwendungen des BMBF und BMWi erhalten. In einem Fall überschritten sie die Zuwendungen aus „GO-Bio“ um das Doppelte.

Darüber hinaus haben in der zweiten Förderphase Unternehmen neben der Zuwendung aus „GO-Bio“ zeitgleich vom BMWi öffentlich gefördertes Beteiligungskapital erhalten (insbesondere aus dem High-Tech-Gründer Fonds).

Bei der Prüfung der Anträge zu „GO-Bio“ ging der PTJ nicht auf weitere Zuwendungen und Zuwendungsgeber der Projektnehmer ein. In der Dokumentation der Antragsprüfung (im Ergebnisvermerk, EV3-8) ließ der PTJ die Felder „Beteiligung anderer Ressorts“, „Regelungen mit anderen Stellen des Bundes“ oder „Ergebnisse eigener Informationsrecherchen“ leer oder vermerkte „entfällt“ bzw. „nicht erforderlich“. Er prüfte auch nicht, ob es parallele Zuwendungen von Seiten der Länder gab für Projekte, die fachlich und personell miteinander verbunden sind.

Ohne vorherige Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern teilten PTJ und das BMBF den Antragstellern das Votum der Auswahlstzung mit und informierten sie darüber, dass ihr Antrag zur Förderung vorgesehen war. Einzelnen Antragstellern stellte das BMBF vor einer detaillierten Antragsprüfung die Zuwendung in beantragter Höhe bereits in Aussicht.

Würdigung

Das BMBF hat sich entgegen den Vorgaben des Zuwendungsrechts nicht mit anderen Zuwendungsgebern abgestimmt. Zeitgleiche, unabgestimmte Zuwendungen verschiedener Zuwendungsgeber für Projekte, die fachlich und personell miteinander verwandt sind, schränken die Transparenz ein und bergen das Risiko eines unwirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Auch bei zeitgleicher Kofinanzierung aus dem „High-Tech-Gründerfonds“ hätte das BMBF in Abstimmung mit dem BMWi die Möglichkeit prüfen müssen, seine Zuwendung über „GO-Bio“ als zusätzliches Beteiligungskapital über den Fonds bereitzustellen.

Das BMBF kann Projekterfolge nicht eindeutig einzelnen Fördermaßnahmen und Programmen zuordnen, da sie fachlich zusammenwirken und direkt oder indirekt der Entwicklung eines Unternehmens dienen. Das BMBF hat bei einzelnen Unternehmen der Öffentlichkeit den Eindruck vermittelt, dass sie das Ergebnis der Programmförderung durch „GO-Bio“ seien. Sie sind jedoch das Produkt des Zusammenwirkens verschiedener Förderprogramme. Durch die Zersplitterung der unterschiedlichen Zuwendungen werden der Einsatz und die Wirksamkeit der für die Förderung der unternehmerischen Umsetzung von Forschungsergebnissen vorgesehenen öffentlichen Mittel nicht transparent. Dies kann auch dazu führen, dass sich der Handlungsbedarf für weitere Fördermaßnahmen verzerrt darstellt.

Empfehlung

BMBF und PTJ müssen vor der Bewilligung von Zuwendungen prüfen, ob weitere Zuwendungen für denselben Zweck gewährt wurden. Hierzu müssen sie erheben, ob es fachliche und personelle Überschneidungen bei Projekten in Forschung und Wirtschaft gibt. Anhaltspunkte ergeben sich aus den Projektthemen und den Verwertungszielen, die z. B. auf ein bestimmtes Unternehmen hinweisen. Die Ergebnisse sind bei der Antragsprüfung zu dokumentieren. Das BMBF muss konsequenter Möglichkeiten nutzen, Förderzusagen aus unterschiedlichen Programmen zu koordinieren und die damit verbundenen Zuwendungen in abgestimmter Weise zu gewähren.

Das BMBF sollte die Effekte seiner Forschungsförderung auf einzelne Projekte und Unternehmen programmübergreifend betrachten und auswerten. So wird zum einen deutlich, welche Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft der Bund besonders fördert. Zum anderen schafft das BMBF eine Informationsgrundlage für die Frage, ob diese faktischen programmübergreifenden Förderschwerpunkte auch beabsichtigt und erfolgreich sind.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat entgegnet, dass sich in unseren Ausführungen keine Belege für zeitgleiche Zuwendungen für identische Zwecke im Sinne der Projektförderung fänden. In der Projektförderung würde das Instrument der Frühkoordination eingesetzt, um Doppelförderungen vor Bewilligung eines Vorhabens zu identifizieren und zu verhindern.

Das BMBF hat eingeräumt, dass Arbeitsgruppen Förderangebote zeitgleich nutzen, um ihre Ziele und Entwicklungslinien zu verfolgen. Dies könne dazu führen, dass Einrichtungen für thematisch verwandte Arbeiten, die Teil einer größeren Entwicklungslinie sind, unterschiedliche Förderungen erhalten.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es die Effekte seiner Forschungsförderung programmübergreifend betrachten und auswerten will. Neben der Evaluation einzelner Förderprogramme solle geprüft werden, ob auch Querschnittsevaluierungen erfolgen können.

Abschließende Bewertung

Wir bekräftigen unsere Empfehlung, unterschiedliche Förderzusagen für verwandte Zwecke zu koordinieren und die damit verbundenen Zuwendungen in abgestimmter Weise zu gewähren. Das BMBF muss dies bei der Antragsprüfung dokumentieren.

Wir begrüßen es, dass das BMBF die Effekte seiner Forschungsförderung programmübergreifend betrachten und auswerten will.

Die Prüfung ist in diesem Punkt abgeschlossen.

2.4 Standortbezug

(1) Die Verwertung der Vorhabenergebnisse in Deutschland ist ein wesentliches Ziel der BMBF-Projektförderung. Sie soll den Forschungs- und Wirtschaftsstandort stärken und im besten Fall auch Arbeitsplätze in Deutschland schaffen oder erhalten¹⁵. In seinen Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden hat das BMBF deshalb festgelegt, dass bei einer Verwertung der Ergebnisse eines geförderten Projektes außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz die Zuwendung zurückgefordert werden kann. Das BMBF kann Zuwendungsbescheide auch – zeitlich unbegrenzt – für die Vergangenheit widerrufen, wenn der Zuwendungsempfänger unter den bestimmenden Einfluss ausländischer Kapitalgeber gelangt und Ergebnisse der Projektförderung ohne vorherige schriftliche Zustimmung des BMBF

¹⁵ Elektronisches Handbuch der Projektförderung des BMBF: Ergänzende Grundsätze zur Verwertung von Ergebnissen der Projektförderung (zu 5.3 Antragsprüfung). „Deutschland“ schließt auf Grund des Binnenmarktes EWR und Schweiz mit ein.

ausschließlich oder überwiegend im Ausland verwendet werden¹⁶. Der PTJ weist die Zuwendungsempfänger der zweiten Förderphase seit dem Jahr 2013 auf diese Bestimmung ausdrücklich hin und hat einen Nachverfolgungszeitraum von fünf Jahren festgelegt.

Das BMBF verpflichtet die Zuwendungsempfänger zu einer Verwertung der Ergebnisse des geförderten Vorhabens. Mit der sogenannten Verwertungspflicht will das BMBF sicherstellen, dass die Zuwendungsempfänger die Ergebnisse der geförderten Forschungen auch tatsächlich nutzen und weiterverwenden. Werden Ergebnisse aus öffentlich geförderten Projekten nicht verbreitet oder weitergenutzt, um zum Beispiel gezielt weitere Innovationen zu verhindern, wäre dies ein Verstoß gegen die Verwertungspflicht. Das BMBF könnte dann Nutzungsrechte an den Ergebnissen einfordern oder auch die Zuwendung widerrufen. Auch bei Veräußerungen der Nutzungsrechte muss der Zuwendungsempfänger sicherstellen, dass die Verwertungspflicht vom Käufer weiterhin erfüllt wird.

(2) Aus den Geschäftsplänen geht hervor, dass die in „GO-Bio“ geförderten Unternehmen zumeist in globalen Märkten operieren und sich weltweit Schutzrechte sichern müssen, um unternehmerisch erfolgreich sein zu können. Insbesondere in der Arzneimittelentwicklung, in der die Mehrheit der „GO-Bio“ Projekte tätig ist, dominieren große multinationale Pharmakonzerne die Märkte. Geschäftsmodelle einzelner „GO-Bio“ Projekte bestehen in der Auslizenzierung an diese Konzerne, d. h. im Verkauf von Nutzungsrechten an Patenten, die im Rahmen geförderter Projekte weiterentwickelt wurden („Lizenzdeals“). In Geschäftsplänen der „GO-Bio“ Projekte wird zudem mit Übernahmen der gegründeten Unternehmen durch Pharmakonzerne gerechnet, die für die Gründer und Teilhaber der Unternehmen zu Erlösen im zweistelligen Millionenbereich führen können. Aussicht auf Erlöse durch Unternehmensverkäufe machen Beteiligungen an den in „GO-Bio“ geförderten Unternehmen wirtschaftlich interessant.

¹⁶ NKBF 98 des BMBF, Punkt 16.3: „Steht der Zuwendungsempfänger unter dem bestimmenden Einfluss ausländischer Kapitaleigner oder gelangt er unter solchen Einfluss und wird das Ergebnis ohne vorherige schriftliche Zustimmung des Zuwendungsgebers ausschließlich oder überwiegend im Ausland verwendet, kann der Zuwendungsgeber den Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen.“

Das BMBF ging intern davon aus, dass bei Förderprogrammen für Unternehmensgründungen in den Lebenswissenschaften durchaus Entwicklungen, die mit deutschem Steuergeld unterstützt werden, von ausländischen Großunternehmen verwertet werden.

Die vom BMBF geförderte Firma Y entwickelte einen speziellen Wirkstoff und zielte in ihrer Unternehmensentwicklung laut Vorhabenbeschreibung und Geschäftsplänen von Beginn an auf den Weltmarkt ab. Im Jahr nach der Förderung durch „GO-Bio“, am 22. Juni 2012, erwarb die Firma L sämtliche Anteile an der Firma Y. Mit dem Kauf übernahm die Firma L aus Deutschland auch die weltweiten exklusiven Lizenzrechte für ein Patent der Universität Würzburg, die im Besitz der Firma Y waren. Die Firma L ist ein Konzernunternehmen der G Holding, die sämtliche Geschäftsanteile hält. Gesellschafter der G Holding wiederum ist die G International und eine weitere Firma in den USA. Die Firma L stand zum Zeitpunkt des Verkaufs somit unter dem bestimmenden Einfluss US amerikanischer Kapitaleigner. Auch wenn die Firma L am Standort Deutschland klinische Prüfungen durchführte, war zum Zeitpunkt des Verkaufs öffentlich bekannt, dass diese in enger Abstimmung mit der Konzernzentrale in den USA durchgeführt wurden. Die G International war an bestimmten Schutzrechten interessiert, Mitarbeiter der Firma Y wurden nicht übernommen.

Ende des Jahres 2013 hat sich der G Konzern entschieden, die Entwicklungsarbeit am Patent einzustellen und die Rechte an die Universität Würzburg zurückzugeben.

(3) In seiner internen Nachverfolgung des „GO-Bio“-Projektes der Firma Y meldete der PTJ acht Monate nach dem Projektende und noch vor dem Unternehmensverkauf, dass die Verwertungspflicht bereits erfüllt sei. Zu diesem Zeitpunkt waren die wirtschaftlichen Verwertungsziele des Vorhabens allerdings noch nicht erreicht. Das Unternehmen selbst hatte für die Ziele „marktfähiges Therapeutikum“ und „Auslizenzierung oder Verkauf“ im Verwendungsnachweis einen Zeithorizont bis zum Jahr 2018 angegeben. Ob der PTJ bzw. das BMBF dem Verkauf Firma Y und der Forschungsergebnisse vorab schriftlich zugestimmt hat, konnten wir anhand der vorliegenden Dokumente nicht erkennen.

Nach der Einstellung der Entwicklungsarbeit prüfte der PTJ nicht, ob die Firma L hiermit die Verwertungspflicht verletzt hatte. Laut Nebenbestimmungen des BMBF zum Zuwendungsbescheid hätte die Firma Y beim Verkauf sicherstellen müssen, dass die Verwertungspflicht vom Käufer weiterhin erfüllt wird¹⁷.

Würdigung

(1) Das BMBF hat Projekte in die Förderung von „GO-Bio“ aufgenommen, bei denen eine Verwertung der Projektergebnisse in Deutschland bzw. dem EWR und der Schweiz schon zum Zeitpunkt der Antragstellung fraglich war. Dies steht im Widerspruch zu dem mit „GO-Bio“ und der BMBF Förderung beabsichtigten langfristigen Wachstum der Unternehmensgründungen in Deutschland, die sich vor allem auch in der Schaffung von Arbeitsplätzen ausdrücken sollte. Vom Unternehmensverkauf der geförderten Firma Y profitierten insbesondere die beteiligten Gesellschafter.

(2) Mit der Übernahme der Firma Y hätte PTJ von einer überwiegend im Ausland stattfindenden Verwertung der Projektergebnisse ausgehen müssen. BMBF und PTJ hätten ihre Zustimmung zum Verkauf mit einem vollständigen oder teilweisen Widerruf der Zuwendung verknüpfen können. Auch die Einstellung der Entwicklungsarbeit nach dem Verkauf hat der PTJ nicht zum Anlass einer Prüfung der Verwertungspflicht gemacht. Fraglich ist, ob der PTJ seinen Pflichten bei der Überprüfung der Verwertungspflicht ausreichend nachgekommen ist. Im Fall der Firma Y hätten Aussichten auf eine Rückforderung von bis zu 2 Mio. Euro bestanden.

Empfehlung

Laut den Förderrichtlinien sind bereits bei der Antragstellung zu „GO-Bio“ Geschäftspläne vorzulegen. PTJ und BMBF müssen die Anträge daraufhin prüfen, ob eine Verwertung möglicher Projektergebnisse in Deutschland bzw. im EWR und der Schweiz zu erwarten ist. Projekte, die schon bei der Antragstellung auf Auslizensierungen oder den Verkauf neu gegründeter Unternehmen auf außereuropäischen Märkten setzen, sind zuwendungsrechtlich nicht

¹⁷ NKBF 98 des BMBF, Punkt 16.1: „Der Zuwendungsempfänger darf Schutzrechte nur veräußern, wenn der Erwerber die hierauf bezogenen Verpflichtungen (z. B. die Verwertungspflicht) aus dem Zuwendungsbescheid für sich und seine Rechtsnachfolger übernimmt.“ PTJ berichtete im Eröffnungsgespräch am 18. Oktober 2017 uns gegenüber von Fällen, in denen Nutzungsrechte an Patenten erworben werden, um die Weiterentwicklung gezielt zu verhindern („Sperrpatente“).

förderwürdig. Das BMBF sollte darauf achten, dass es mit „GO-Bio“ nur solche Unternehmensgründungen fördert, die ein langfristiges Wachstum am Standort Deutschland bzw. im EWR und der Schweiz anstreben. Der PTJ muss unter diesem Gesichtspunkt auch die wirtschaftlichen Interessen von Beteiligungen an den Unternehmensgründungen prüfen. Stehen ihre Interessen in offen-sichtlichem Widerspruch hierzu, sind diese Beteiligungen und die damit verbundene Investition zur Finanzierung einer zweiten Förderphase abzulehnen.

Wir fordern das BMBF auf, im Rahmen seiner Aufsichtspflicht zu prüfen, ob der PTJ die Erfüllung der Verwertungspflicht des Vorhabens der Firma Y in ausreichendem Maße nachverfolgt hat. Der PTJ hat zu einem späteren Zeitpunkt zwar die Nachverfolgung der Verwertungspflicht auf fünf Jahre ausgeweitet. Die Ausweitung dieser Frist entlastet das BMBF aber nicht von seiner Aufsichtspflicht. Es muss sicherstellen, dass ihm in künftigen Fällen keine Nachteile durch Versäumnisse seiner Projektträger entstehen wie wir sie im Fall der Firma Y sehen.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat unserer Darstellung zugestimmt, dass das Geschäftsmodell der Gründungsprojekte häufig im Verkauf von Patent-Nutzungsrechte an multinationale Pharmakonzernen bestünde. Es hat die Meinung vertreten, dass dies auch zu Wertschöpfung und Steuereinnahmen in Deutschland führen könne. Patienten in Deutschland würden zudem von Produkten mit diesem Know-how profitieren, die von ausländischen Unternehmen angeboten werden. Das BMBF hat deshalb nicht unserer Auffassung zugestimmt, dass Projekte, die schon bei der Antragstellung auf Auslizensierungen oder den Unternehmensverkauf auf außereuropäischen Märkten setzen, per se nicht förderwürdig seien. Unternehmensgründungen und die kommerzielle Verwertung seien nicht der alleinige Zuwendungszweck von „GO-Bio“. Vielmehr sollten die geförderten Vorhaben zu den Zielen des Gesundheitsforschungsprogramms bzw. der „Nationalen Forschungsstrategie Bioökonomie 2030“ beitragen, die sich am Patientennutzen bzw. an Nachhaltigkeitszielen orientieren.

Zur Übernahme der Firma Y durch die Firma L hat das BMBF in seiner Stellungnahme bezweifelt, dass Rückforderungsansprüche bestehen. Bei der Firma L handele sich um ein Unternehmen mit Sitz und wesentlicher Wertschöpfung in Deutschland. Die Ausübung der Rückforderungsmöglichkeit läge zudem im

Ermessen des Zuwendungsgebers. Das BMBF hat im konkreten Fall einen Verzicht auf die Rückforderung für rechtfertigbar gehalten. Mit den Erlösen aus dem Verkauf würden die übrigen Entwicklungslinien in Deutschland weitergeführt und auch das Personal weiterbeschäftigt. Durch die Beteiligung des Hightech-Gründerfonds seien Erlöse auch in den staatlichen Bereich zurückgeflossen. Zudem hätten die Anteilseigner Steuern auf den Verkaufserlös gezahlt. Von den 2 Millionen Euro hätte das BMBF bzw. der PTJ auch nur den Teilbetrag für die Weiterentwicklung des Patents zurückfordern können. Im Weiteren hätte die Firma L ihre Verwertungsrechte durch die Rückgabe der Patentrechte nicht verletzt. Theoretisch bestünden weitere Verwertungsmöglichkeiten am Standort Deutschland.

Das BMBF habe darauf hingewirkt, dass der PTJ etwaige Rückforderungsansprüche bei Auslizensierung oder Firmenverkauf ins außereuropäische Ausland bei „GO-Bio“ systematisch prüft.

Abschließende Bewertung

Die Verwertung der Vorhabenergebnisse in Deutschland bzw. im EWR und der Schweiz ist ein wesentliches Ziel der Projektförderung des BMBF. Die internen Regelungen des BMBF konkretisieren dies am Kriterium „Arbeitsplätze in Deutschland“.

Primäres Ziel von „GO-Bio“ ist laut den Förderrichtlinien die wirtschaftliche Verwertung von Forschungsergebnissen in Form von Unternehmensgründungen. Die thematische Einbettung in die genannten Rahmenprogramme ergeben für „GO-Bio“ keine grundsätzlich anderen Ziele. Die Einwände des BMBF überzeugen uns deshalb nicht. Würde man ihnen folgen, wäre letztlich jede im Sinne des Gesundheitsforschungsprogramms wünschenswerte Markteinführung von außereuropäischen Unternehmen förderungsfähig. Entsprechend den auch in den Nebenbestimmungen des BMBF zum Ausdruck kommenden Grundsätzen halten wir Anträge, die in deutlicher Weise eine ausschließliche, wirtschaftliche Verwertung außerhalb des EWR und der Schweiz anstreben, für nicht förderwürdig.

Wir stellen fest, dass der PTJ seinen Verpflichtungen zur Überprüfung der Verwertungspflicht zum Zeitpunkt des Verkaufs nicht nachgekommen ist. Die nachträglichen Ausführungen des BMBF nehmen wir zur Kenntnis. Wir bleiben bei unserer Feststellung, dass die Firma L unter dem bestimmenden Einfluss

ausländischer Kapitaleigner stand. Nach den Nebenbestimmungen bestanden deshalb Rückforderungsmöglichkeiten. Da die Firma Y vom BMBF eine weitere Zuwendung für die Weiterentwicklung des Patentes erhalten hatte, bleiben wir bei unserer Einschätzung, dass Aussichten auf eine erfolgreiche Rückforderung von bis zu 2 Millionen Euro bestanden. Wir halten an unseren Empfehlungen fest und weisen das BMBF insbesondere auf seine Aufsichtspflicht bei der Nachverfolgung der Verwertung durch seinen Projektträger hin.

Wir erwarten, dass das BMBF den PTJ anhält, seinen Verpflichtungen zur systematischen Prüfung von Rückforderungsansprüchen vollständig nachzukommen. Der Einhaltung dieser Verpflichtung muss das BMBF im Rahmen seiner Aufsichtspflicht besondere Beachtung schenken. Mit diesem Hinweis schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab.

3 Programmrahmen

3.1 Erfolgskontrolle

(1) Das BMBF hatte „ExistGo-Bio“ ursprünglich auf zehn Jahre angelegt und für fünf Förderrunden einen Finanzbedarf von 150 Mio. Euro veranschlagt. Das BMBF hatte geplant, ab dem Jahr 2015 keine weiteren Projekte in die Förderung mehr aufzunehmen und die Maßnahme nach dem Jahr 2017 zu beenden.

Das BMBF hatte in der Planungsphase von „ExistGo-Bio“ keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, die haushaltsrechtlichen Anforderungen genügte. Insbesondere hatte es keine Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen benannt, an denen sich spätere Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen¹⁸ hätten orientieren können. Die intern vom BMBF und PTJ durchgeführten „Klausuren“ und Aufzeichnungen zum Projektverlauf sind keine Erfolgskontrollen nach den Bestimmungen des Haushaltsrechtes.

Im Jahr 2009 gab das BMBF einen Auftrag zur Evaluation des Rahmenprogramms Biotechnologie in Auftrag, bei der der Erfolg und die Wirkungen der Fördermaßnahmen in ihrer Gesamtheit seit dem Jahr 2001 evaluiert wurden¹⁹. Die Evaluatoren nahmen keine differenzierte Erfolgskontrolle der Einzelmaßnahme „GO-Bio“ vor, die seit dem Jahr 2006 Teil des Rahmenprogramms

¹⁸ Nach VV 2.2 zu § 7 BHO.

¹⁹ BMBF, 2011: Ergebnisbericht: Evaluation des Rahmenprogramms Biotechnologie.

Biotechnologie ist. Das für „GO-Bio“ zuständige Referat nahm in seinen Vermerken zu „GO-Bio“ auch keinen Bezug auf diese Evaluation.

Das BMBF entschied im Februar 2013, eine sechste Auswahlrunde zu „GO-Bio“ zu starten und die Maßnahme damit über den ursprünglich gesetzten, zehnjährigen Rahmen hinaus zu verlängern. Diese wie auch nachfolgende Verlängerungen nahm das BMBF nur noch punktuell für einzelne Auswahlrunden vor, ohne einen neuen, übergreifenden Zeit- und Finanzrahmen aufzuzeigen. Den Verlängerungen gingen keine Erfolgskontrollen oder Evaluationen des bisherigen Programmverlaufs voran. Das BMBF begründete die siebte Auswahlrunde mit einer Nennung von „GO-Bio“ in der Hightech-Strategie der Bundesregierung. Mit der Verabschiedung der Hightech-Strategie hatte das Bundeskabinett aber keine ausdrückliche Entscheidung zur Fortführung von „GO-Bio“ getroffen²⁰. Überdies bezog sich das BMBF für die Fortführung auf eine Zusage der Hausleitung gegenüber Branchenverbänden, die Kürzungen bei der Projektförderung befürchteten.

(2) Rund ein Drittel der in „GO-Bio“ geförderten Projekte endeten in den Auswahlrunden eins bis fünf nach der ersten Förderphase und führten nicht zu einer Unternehmensgründung. Hiermit verbunden waren Zuwendungen in Höhe von 30 Mio. Euro. Das BMBF zahlte im Rahmen der ersten Förderphase in den Runden eins bis fünf weitere 10 Mio. Euro an Projekte, die später als Unternehmensgründungen keinen Erfolg hatten. Über die Auswahlrunden eins bis fünf hat das Gutachtergremium weniger als die Hälfte der in der ersten Phase geförderten Projekte in die zweite Förderphase von „GO-Bio“ aufgenommen. Vorhaben, die für eine zweite Förderphase von der Jury abgelehnt wurden, haben sich später zu erfolgreichen Unternehmen entwickelt. Das BMBF hat die Wirkungen der Auswahlentscheidungen nicht nachverfolgt und beurteilt.

(3) Das BMBF ist bei der Verlängerung der Maßnahme „GO-Bio“ nicht auf Problemfelder eingegangen, die schon im Jahr 2010 für eine interne Klausurtaugung mit dem PTJ formuliert wurden. Der PTJ bemerkte, dass das Programm

²⁰ Das Bundeskabinett hatte die Hightech-Strategie im Jahr 2014 neu aufgelegt. Die Bundesregierung zählte hier „GO-Bio“ als eine von mehreren Maßnahmen auf, um die Zahl der innovativen Gründungen zu erhöhen. Die Strategie enthielt keine Informationen über weitere Auswahlrunden oder erzielte Ergebnisse. Im späteren Bericht zur Umsetzung der Hightech-Strategie erwähnte das BMBF „GO-Bio“ nicht (BMBF, 2017: Fortschritt durch Forschung und Innovation).

nur wenige Unternehmensgründungen vorweisen konnte und verwies auf einen sehr deutlichen Rückgang der Bewerbungen. Er regte an, den Förderzeitraum auszudehnen. Während der Entwicklung der Förderrichtlinien für die achte Auswahlrunde haben sich BMBF und PTJ wiederum zur weiteren Zukunft von „GO-Bio“ beraten. Im Ergebnisprotokoll wurde festgehalten, dass eines der Ziele von „GO-Bio“ – die Erhöhung der Gründungsdynamik – nach wie vor nicht erreicht werden konnte. BMBF und PTJ diskutierten darüber, „ob GO-Bio den richtigen Zuschnitt hat und ob Pharmaprojekte überhaupt eine Gründungsunterstützung erfordern oder nicht besser über ein spezielles Förderprogramm zur Vorbereitung von „Lizenzdeals“ adressiert werden können“.

Die Hälfte der zu diesem Zeitpunkt in „GO-Bio“ geförderten Projekte befassten sich mit pharmazeutischen Entwicklungen und weitere 20 % mit anderen medizinischen Themen. Nur ein Drittel der Projekte hatte keinen direkten medizinischen Bezug. Diese Verhältnisse haben sich in den folgenden Auswahlrunden nicht wesentlich geändert.

Das BMBF hat aus den internen Beratungen keine durchgreifenden Konsequenzen für die Programmgestaltung, z.B. hinsichtlich der Zielgruppen und die weiteren Förderrichtlinien von „GO-Bio“ gezogen. Wie in der Tz. 2.2 beschrieben, haben wir auch bei unseren Prüfungen festgestellt, dass der zuwendungsrechtliche Rahmen von „GO-Bio“ der zeitlichen und finanziellen Dimension von Projekten mit pharmazeutischen Entwicklungen nicht genügte.

Würdigung

(1) Das BMBF ist der haushaltsrechtlichen Anforderung nicht gerecht geworden, den Handlungsbedarf für die Fördermaßnahme „GO-Bio“ nachvollziehbar zu analysieren, die Ziele für die Maßnahme zu konkretisieren und die zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen zur Erreichung dieser Ziele zu prüfen. Es hätte auf dieser Grundlage Kriterien für die Erfolgskontrolle von „GO-Bio“ festlegen und kontrollieren müssen, ob die Maßnahme die Ziele erreicht und wirksam ist. Das BMBF hat auch die Erfahrungen aus dem ersten Programmrahmen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit nicht ausgewertet. Eine Auswertung hätte zudem betrachten müssen, ob die erreichten Ziele den Vollzugsaufwand rechtfertigten. Das BMBF verfügt über keine belastbaren Grundlagen zur Beantwortung der Fragen, ob der Einsatz von Bundesmitteln für

„GO-Bio“ gerechtfertigt war und ob es hierfür das bestmögliche Verfahren gewählt hat.

(2) Auch hinsichtlich des Auswahlverfahrens und der Auswahlentscheidungen hat das BMBF keine Erfolgskontrollen vorgenommen. Das BMBF hätte die Wirkungen der Auswahlentscheidungen hinsichtlich ihrer Effektivität nachverfolgen und beurteilen sollen.

(3) Aus den intern festgestellten Mängeln und Problemen hat das BMBF keine Konsequenzen für Anpassungen des Programmrahmens gezogen. Fraglich ist, ob „GO-Bio“ hinsichtlich der Dauer, des Umfangs und der Finanzierungsform überhaupt ein geeignetes Instrument für Ausgründungen in den Lebenswissenschaften ist. Das BMBF hat „GO-Bio“ trotz der erheblichen Mängel im Wesentlichen unverändert fortgesetzt.

Empfehlung

Vor einem Start weiterer, neuer Auswahlrunden muss das BMBF eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für „GO-Bio“ durchführen. Es muss präzisieren, welche messbaren Ziele es mit „GO-Bio“ verfolgt. Hierbei muss es auch die Ausgangslage und den Handlungsbedarf im Bereich der forschungsinduzierten Gründungsförderung analysieren. Auch andere Förderprogramme von Bund und Ländern, inklusive geförderter Wagniskapitalfonds sind in die Analyse einzubeziehen. Das BMBF muss Handlungsalternativen betrachten und fragen, ob der Förderansatz und Auswahlverfahren unter Einbeziehung der Rahmenbedingungen geeignet erscheint, die Ziele zu erreichen. Ebenso muss es auch die Wirtschaftlichkeit der bisherigen Aktivitäten bewerten.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Rahmenprogramme „Biotechnologie“ und „Bioökonomie 2030“ extern evaluiert wurden. Dabei seien den Zuwendungsempfängern auch explizit Fragen zu „GO-Bio“ gestellt worden. „GO-Bio“ unterläge einer regelmäßigen internen Erfolgskontrolle. Die Erhebungsergebnisse sowie Daten zur generellen Entwicklung würden das BMBF und der PTJ in internen Klausuren erörtern. Anhand des Datenmaterials betrachteten das BMBF und der PTJ auch die Maßnahmenwirtschaftlichkeit. Auch würden sie Vergleiche mit anderen Maßnahmen der Gründungsförderung anstellen.

Allerdings hätten sie den Verlauf dieser Gespräche und die Schlussfolgerungen aus den geführten Diskussionen nicht vollumfänglich dokumentiert.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sei in Anbetracht der Fülle möglicher Ausgestaltungsvarianten von Fördermaßnahmen mit besonderen Herausforderungen verbunden. Das BMBF wolle prüfen, ob und wie eine Querschnittsevaluierung im Bereich der Gründungs- und Validierungsförderung durchgeführt werden könne.

Abschließende Bewertung

Die genannten Evaluationen und die interne Erfolgskontrolle sind dem Bundesrechnungshof bekannt. Sie genügen nicht den Anforderungen des Haushaltsrechtes an eine spezifische, aussagefähige und transparente Bewertung des Erfolgs der Maßnahme und stellen keine Begründung zur Fortsetzung von „GO-Bio“ dar. Eine differenzierte Betrachtung zur Maßnahmenwirtschaftlichkeit von „GO-Bio“ mit Vergleichen zu anderen Fördermaßnahmen ist nicht dokumentiert.

Wir bleiben bei unserer Empfehlung und begrüßen es, dass das BMBF eine Querschnittsevaluierung beabsichtigt. Es muss eine Evaluierung, die auch die Wirtschaftlichkeit von „GO-Bio“ untersucht, vor einer weiteren Auswahlrunde durchführen. Im Übrigen schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab.

3.2 Ausrichtung

(1) Nach den Förderrichtlinien ist das Ziel von „GO-Bio“, den Reifegrad eines Forschungsergebnisses zu erhöhen und die Marktfähigkeit zu steigern, um die Lücke zwischen wissenschaftlicher Forschung und kommerzieller Verwertung zu schließen (Validierungsförderung). Nach den Richtlinien von „GO-Bio“ sind die Vorlage eines *proof of concepts* und konkreter Kommerzialisierungsstrategien keine Voraussetzungen für eine Förderung, sie sollen vielmehr während der ersten Förderphase entwickelt werden.

Die Jury empfahl über die letzten sieben Auswahlrunden durchschnittlich 7,6 % der eingereichten Skizzen nach einer Antragstellung zur Förderung. Rund 600 von 655 eingereichten Projektvorschläge/Skizzen lehnte die Jury in den Runden eins bis sieben von „GO-Bio“ ab. Im BMBF Programm "Validierung des technologischen und gesellschaftlichen Innovationspotenzials

wissenschaftlicher Forschung – VIP+", bei dem auch andere Formen der Verwertung als eine Unternehmensgründung vorbereitet werden können, lag die Bewilligungsquote bei 21 %²¹.

BMBF und PTJ diskutierten in internen Klausuren mehrfach die Ausrichtung von „GO-Bio“. Bei der internen Klausur am 16. Februar 2010 stellten BMBF und PTJ die Frage, ob Nachwuchswissenschaftler die geeignete Zielgruppe für die Förderinitiative sind. Von ihnen wären weniger marktreife Projekte zu erwarten. Das BMBF räumte ein, dass in „GO-Bio“ in den letzten Auswahlrunden zunehmend reifere Projekte ausgewählt wurden. Als Zielgruppen für „GO-Bio“ weist es in den Förderrichtlinien neben Personen mit mehrjähriger Erfahrung in Unternehmen und Klinik unverändert weiterhin aber „jüngere, in der Forschung bereits erfahrene Wissenschaftler“ aus.

(2) Im Jahr 2010 ergänzte das BMBF das Programm „GO-Bio“ um die „Innovationsakademie Biotechnologie“. Hiermit beabsichtigte es einer Auswahl Antragstellern die Möglichkeit zu geben, Produkt- und Dienstleistungsideen weiterzuentwickeln, obwohl ihre Förderung mit „GO-Bio“ abgelehnt worden war. Der PTJ bezeichnete dieses Angebot ursprünglich als „2. Chance für Gründungswillige“. Er sprach für die Auftaktveranstaltungen zugleich die breite Fachöffentlichkeit an und ließ Teilnehmer zu, die nicht schon zuvor am Wettbewerb „GO-Bio“ teilgenommen hatten.

Im Rahmen der „Innovationsakademie Biotechnologie“ gewährt das BMBF für die Entwicklung aussichtsreicher Geschäftsideen den beteiligten Hochschulen und FE eine Förderung von pauschal 50 000 Euro für neun Monate (Sondierungsphase). Aus den vorgelegten Konzepten wählt das BMBF Geschäftsideen aus, deren weitere Ausarbeitung im Anschluss zwei Jahre lang mit bis zu 500 000 Euro gefördert wird (Machbarkeitsphase). Nach der Machbarkeitsphase sollen sich weitere Förderaktivitäten anschließen²². Das BMBF hat im

²¹ In dieser Maßnahme fordert das BMBF eine Verwertungsoffenheit, d. h. es darf noch keine Festlegung auf einzelne Verwertungsformen, wie Unternehmensgründung, erfolgt sein. ISI/VDI-TZ, 2014: Abschlussbericht der begleitenden Evaluierung der Fördermaßnahme „Verbesserung des Innovationspotentials wissenschaftlicher Forschung – VIP“.

²² Als Perspektive formulierte das BMBF in den Förderrichtlinien im Jahr 2010: „Verlaufen die Machbarkeitsuntersuchungen positiv, sollte gegen Ende der Machbarkeitsphase nach geeigneten Finanzierungsquellen für anschließend erforderliche FuE-Arbeiten bzw. Gründungsaktivitäten gesucht werden.“

Rahmen dieser Zusatzmaßnahme bislang 35 Projekte mit 6,3 Mio. Euro gefördert. Hieraus sind laut PTJ drei Unternehmensgründungen entstanden.

Die „Innovationsakademie Biotechnologie“ war einmalig in der vierten Auswahlrunde zu „GO-Bio“ als Zusatzmodul Gegenstand der Förderrichtlinien. Seit dem Jahr 2012 ist sie laut PTJ verstetigt als eigenständige Maßnahme. Eine eigene, gültige Förderrichtlinie gibt es nicht²³. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur „Innovationsakademie Biotechnologie“ führte das BMBF nicht durch.

Würdigung

(1) Das BMBF hat die Ausrichtung von „GO-Bio“ im Laufe der Jahre verändert, ohne dies in den Förderrichtlinien zum Ausdruck zu bringen. Durch die zunehmende Auswahl marktreifer Projekte hat das BMBF die Förderung von bereits in Vorbereitung befindlichen Unternehmensgründungen in den Mittelpunkt gestellt. Forschungspolitische Zielsetzungen der Förderrichtlinien, wie die Validierungs- und Nachwuchsförderung, hat es zurückgestellt. Das BMBF hat hierdurch die grundlegende Zielrichtung der Förderrichtlinien verändert. Die Teilnehmer hat es über die veränderte Ausrichtung nicht unmittelbar informiert.

(2) Das BMBF hätte für die „Innovationsakademie Biotechnologie“ eigene Förderrichtlinien herausgeben sollen. Es hat nicht bestimmt, an wen sich die Maßnahme richtet und ob die „Innovationsakademie Biotechnologie“ eine eigenständige Fördermaßnahme ist oder „GO-Bio“ um weitere Förderphasen verlängert.

Empfehlung

Das BMBF muss bei einer Fortsetzung von „GO-Bio“ die Erwartungen und Eingangsvoraussetzungen für die Teilnehmer an die erste Förderphase präzisieren. Es muss klar festlegen, welcher Validierungsgrad bei den Skizzen und Anträgen erwartet wird und welche Zielgruppen bei der Auswahl im Mittelpunkt stehen. Bedeutende Zielveränderungen muss es auch in Änderungen der Förderrichtlinien zum Ausdruck bringen.

Wir empfehlen dem BMBF die Förderbedingungen für die „Innovationsakademie Biotechnologie“ in einen eigenständigen Richtlinienentwurf zu fassen und ihn nach den hausinternen Verfahren abzustimmen. Zuvor muss das BMBF die

²³ Laut BMBF gelten die Förderrichtlinien jeweils für eine Auswahlrunde.

haushaltsrechtlich geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen und die Ziele der Maßnahme festlegen. Vor der Bekanntmachung von Förderrichtlinien sollte das BMBF auf weitere Förderungen in diesem Rahmen verzichten.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat bei der „Innovationsakademie Biotechnologie“ darauf hingewiesen, dass es sich im Wesentlichen um eine Veranstaltung zur Stärkung der Gründungskultur handele. Diese Veranstaltung habe das BMBF in den Jahren von 2010 bis 2015 einmal jährlich durchgeführt. Auf eine eigene Förderrichtlinie habe es verzichtet, da es sich nicht um eine klassische Fördermaßnahme handle. Neben der offenen Bewerbungsmöglichkeit habe das BMBF auch Personen teilnehmen lassen, die in „GO Bio“ abgelehnt wurden. Es beabsichtige nicht, die „Innovationsakademie Biotechnologie“ im bisherigen Format fortzuführen.

Abschließende Bewertung

Die Stellungnahme des BMBF bestätigt unsere Feststellungen. Im Hinblick auf die Aussage des BMBF, die Maßnahmen nicht fortzuführen, schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab.

4 Ressortzuständigkeiten

4.1 Förderung von Unternehmensgründungen

(1) Nach der Bundestagswahl im Jahr 2005 wurde mit Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22. November 2005 die Zuständigkeit für „die Forschung und Entwicklung und die Innovation in der Wirtschaft; die KMU; die Unternehmensgründungen“ aus dem Geschäftsbereich des BMBF an das BMWi übertragen²⁴. Diese Zuständigkeitsübertragung schloss ausdrücklich Grundsatz- und Planungsangelegenheiten ein. In diesem Zuge verlor das BMBF auch die Zuständigkeit für das Programm „Exist“, mit dem es Existenzgründungen aus der Wissenschaft gefördert hatte. Für die Wirtschaftsförderung hatte das BMBF auch schon zuvor keine Zuständigkeit, wie der Beauftragte für den Haushalt im BMBF zum Entwurf der Förderrichtlinien „ExistGo-Bio“ anmerkte.

²⁴ Bundesgesetzblatt Jahr 2005 Teil I Nr. 71, ausgegeben zu Bonn am 25. November 2005. Die Übertragung schließt auch „die Patente und die Erfinderförderung“ ein. In späteren Jahren erfolgte Organisationserlasse haben dies nicht geändert.

Das BMBF benannte „ExistGo-Bio“ zu „GO-Bio“ um, beließ die Förderrichtlinien im Wesentlichen unverändert und fördert im Rahmen der Maßnahme „GO-Bio“ seit dem Jahr 2006 weiterhin Unternehmensgründungen. Hieran hat auch die Aufnahme von „GO-Bio“ in die „Nationale Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030“ (NFSB) im Jahr 2011 nichts geändert²⁵.

Das BMBF hat angekündigt²⁶, dass es in den nächsten Jahren die Förderung von Unternehmensgründungen und jungen innovativen Unternehmen auf bis zu 150 Mio. Euro pro Jahr ausbauen will. Für Förderprogramme will es die neue Dachmarke „Gründung-innovativ“ einführen. Mit seinen Maßnahmen will es die Gründerkultur in Forschung und Wissenschaft fördern, verfolgt aber auch eine direkte Förderung für Unternehmensgründungen. In der Beschreibung seiner Strategie geht es an keiner Stelle auf ähnlich ausgerichtete Maßnahmen des BMWi ein.

BMBF und das innerhalb der Bundesregierung für Unternehmensgründungen zuständige BMWi haben bereits ein breites Spektrum von unterschiedlichen Maßnahmen zur Förderung innovativer Unternehmensgründungen aus Forschung und Wissenschaft. Die Maßnahmen erstrecken sich von der Ideenfindung bis zur Finanzierung des Unternehmenswachstums. Die Maßnahmen von BMBF und BMWi überschneiden sich zum Teil und verfolgen gleiche Ziele²⁷. Beide Ressorts nutzen hierbei das Instrument der Zuwendung für Forschungsprojekte. Als Abgrenzungsmerkmal stellt das BMBF bei „GO-Bio“ heraus, dass es einzelne Projekte mit höheren Summen fördern kann als das BMWi in vergleichbaren Förderprogrammen.

(2) Mit „Exist Forschungstransfer“ bietet das BMWi seit dem Jahr 2007 eine Förderinitiative für Unternehmensgründungen aus Hochschulen und FE an, die

²⁵ Fraunhofer ISI, 2017: s. o., S. 41: Die auch im Rahmen der Nationalen Forschungsstrategie BioÖkonomie (NFSB) weitergeführten, noch im Rahmenprogramm Biotechnologie gestarteten Fördermaßnahmen GO-Bio, KMU-innovativ: Biotechnologie – Bio-Chance, ERA-NET EuroTransBio sind auf die Ziele und Maßnahmen der Querschnittsaktivität der NFSB „Transfer in die Praxis beschleunigen“ ausgerichtet. Hierin liegt die Zuordnung dieser Fördermaßnahmen zur NFSB begründet – unabhängig davon, ob die konkret geförderten Projekte einen Schwerpunkt haben, der eindeutig einem der fünf Handlungsfelder der NFSB zuzuordnen ist, oder ob sie einen eher biomedizinischen Schwerpunkt haben.

²⁶ BMBF, 2017: Mehr Chancen für Gründungen (https://www.bmbf.de/pub/Konzept_5_Punkte_Gruenderzeit_mit_IHV.pdf).

²⁷ Siehe Übersicht zu den Förderprogrammen für Unternehmensgründungen aus der Forschung, Abbildung 4 (Anlage).

sich an Forschergruppen richtet²⁸. In dieser Initiative fördert das BMWi auch Ausgründungen im Bereich der Lebenswissenschaften und Biotechnologie²⁹.

In dieser Förderinitiative verlangt das BMWi in der ersten Förderphase von grundfinanzierten FE eine Eigenbeteiligung von 10 %; Hochschulen gewährt es im Gegensatz zum BMBF keine zusätzliche Projektpauschale von 20 % auf die zuwendungsfähigen Ausgaben. Das BMWi hat die Sorge geäußert, dass „Exist Forschungstransfer“ unter diesen Bedingungen im Vergleich zu alternativen Förderprogrammen des BMBF wie „GO-Bio“, die eine Vollfinanzierung und den Hochschulen zusätzlich noch eine Projektpauschale von 20 % gewähren, an Attraktivität verlieren könnte.

Nach dem Zuwendungsrecht müssen sich Zuwendungsempfänger an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen, wenn sie am Projekt ein Interesse haben³⁰. Dieses Interesse ist bei FE offenkundig vorhanden. Sie bieten bereits zahlreiche eigene Programme zur Förderung von Unternehmensgründungen ihrer Mitarbeiter an³¹, beteiligen sich an Unternehmensgründungen und erzielen Einnahmen durch Patentverwertungen.

(3) Konkurrierende Fördermaßnahmen nennen BMBF und PTJ in der internen Klausur vom 22. Februar 2010 als möglichen Grund für einen Rückgang der eingereichten Skizzen bei „GO-Bio“. In der internen Klausur am 7. Juli 2016 stellten BMBF und PTJ fest, dass das Auswahlverfahren in „Exist“ schneller und mit einer höheren Erfolgsquote abläuft als in „GO-Bio“.

In mindestens drei Fällen wurde ein Gründungsvorhaben sowohl aus „Exist“ wie auch aus „GO-Bio“ gefördert. Die Universität Jena erhielt für das Projekt „Intelligente siRNA“ im Rahmen von „Exist“ in den Jahren 2008 bis 2010 eine Förderung vom BMWi und in den Jahren 2010 bis 2016 im Rahmen von „GO-Bio“ eine Förderung durch das BMBF. Durch diese Verkettung wurde das Projekt acht Jahre und vier Monate lang gefördert. Die Technische Universität

²⁸ Das BMWi hat im Kapitel 09 02, Titel 686 07 für das Jahr 2018 für die Förderung von Existenzgründungen aus der Wissenschaft („Exist“) Soll Ausgaben von 36 Mio. Euro eingeplant.

²⁹ EXIST Forschungstransfer von Januar 2008 bis August 2016: 57 Bewilligungen in Phase I und 18 in Phase II im Technologiefeld Biotechnologie (von Gesamt 252 und 112).

³⁰ Nach VV 2.4 zu § 44 BHO.

³¹ Ausführliche Darstellung in GWK, 2017: Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2017.

München erhielt für das Projekt „Biosensors“ ebenfalls nacheinander Förderungen aus „Exist“ und „GO-Bio“, sowie die Ludwig-Maximilians-Universität München zum Thema Nanobodies. BMBF und PTJ bezeichneten „Exist“ als eine Überbrückungsoption bis zu einer Förderung in „GO-Bio“.

Würdigung

- (1) Das BMBF beachtet Organisationsentscheidungen zur Geschäftsverteilung innerhalb der Bundesregierung nicht ausreichend. Es tritt mit „GO-Bio“ in Konkurrenz zu Förderprogrammen des BMWi auf und verfolgt eine eigenständige Strategie zur Gründungsförderung.
- (2) Das BMBF hat den Grundsatz der Subsidiarität bei der Gewährung von Zuwendungen verletzt, indem es keine Eigenbeteiligung von FE in „GO-Bio“ verlangte.
- (3) Das BMWi und das BMBF haben mit „Exist“ und „GO-Bio“ Doppelstrukturen in der Förderung von Unternehmensgründungen zugelassen. Sie haben dieselben Projekte nacheinander zu unterschiedlichen Konditionen gefördert ohne sich zuvor abzustimmen und das geeignete Förderprogramm zu bestimmen. Kriterien, die klar zwischen den Programmen festlegen, wann ein Projekt entweder in „Exist“ oder in „GO-Bio“ gefördert werden kann, haben BMWi und BMBF nicht formuliert. Die Aussage des BMBF, dass besonders teure und risikoreiche Projekte von „GO-Bio“ gefördert werden sollten, ist nicht sachlich begründet und verhinderte die Überschneidungen nicht. Die Verkettung der Förderprogramme verstieß gegen die Zielsetzungen der jeweiligen Förderprogramme, die ausdrücklich einen begrenzten zeitlichen Entwicklungsprozess bis zu einer Ausgründung vorsehen. Mit der Aufnahme zuvor in „Exist“ geförderter Projekte in „GO-Bio“ hat das BMBF zugelassen, dass dieser zeitliche Rahmen überschritten wurde.

Empfehlung

Unternehmensgründungen aus der Wissenschaft leisten einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Wir erkennen an, dass die Forschungsförderung Voraussetzungen hierfür schaffen kann, in dem sie zum Beispiel die Validierung von Forschungsergebnissen oder die Qualifizierung von Forschergruppen fördern kann.

Das BMBF darf mit „GO-Bio“ und anderen Förderinitiativen allerdings nicht in Konkurrenz zu Programmen und der grundsätzlichen Zuständigkeit des BMWi im Feld der Unternehmensgründungen auftreten. Wirtschaftsförderung, so wie sie insbesondere in der zweiten Förderphase von „GO-Bio“ durch die Förderung von Unternehmen erfolgt, liegt nicht in der Kompetenz des BMBF. Dieser Aspekt ist im Zuge der Weiterentwicklung immer stärker in den Vordergrund getreten (siehe Tz. 2.1).

Wir fordern das BMBF auf, gemeinsam mit dem BMWi zu prüfen, wie „GO-Bio“ und „Exist“ zusammengeführt werden oder zumindest überschneidungsfrei verzahnt werden können.

Stellungnahme BMBF

Das BMBF hat entgegnet, dass der Organisationserlass der Bundeskanzlerin aus dem Jahr 2005 durch die Verlagerung eines Referates aus dem BMBF ins BMWi abschließend umgesetzt worden sei. Einzelne Maßnahmen zur Gründungsförderung, darunter Pilotvorhaben der FE zur Stärkung der Gründungskultur, seien bewusst im BMBF verblieben und dort fortgesetzt worden.

Die Expertenkommission Forschung Innovation (EFI) habe das BMBF mehrfach aufgefordert, die Belange von Unternehmensgründungen und jungen Unternehmen stärker zu berücksichtigen. Im Konzept „Mehr Chancen für Gründungen – fünf Punkte für eine neue Gründerzeit“ lege das BMBF zentrale Handlungsfelder dar. Sie würden das Handeln des BMBF in den nächsten Jahren prägen.

Die Abgrenzung der Fördermaßnahmen „GO-Bio“ und „EXIST-Forschungstransfer“ bestünden in unterschiedlich langen Transferzeiträumen. „EXIST-Forschungstransfer“ zielen auf kürzere Zeiträume ab als „GO-Bio“. BMBF und BMWi hätten die Programme immer als notwendige und sinnvolle Ergänzung betrachtet und eine enge Zusammenarbeit gepflegt. Der für beide Programme gemeinsame Projektträger PTJ gewährleiste einen engen Austausch. BMWi und PTJ hätten die Beratung von Antragstellern und die Auswahl von Projekten bei „EXIST-Forschungstransfer“ mittlerweile so angepasst, dass für Gründungsvorhaben, die den Rahmen von „EXIST-Forschungstransfer“ absehbar sprengen, eine Antragstellung bei „GO-Bio“ empfohlen wird. Seit dem Jahr 2011 seien keine Übernahmen von Projekten aus „EXIST-Forschungstransfer“ nach „GO-Bio“ mehr vorgekommen.

Nach übereinstimmender Auffassung von BMBF und BMWi seien „GO-Bio“ und die Förderangebote des BMWi bereits weitgehend verzahnt. Die Beteiligungskapital-Angebote des BMWi würden von den „GO-Bio“ Ausgründungen rege genutzt. Eine konsekutive Förderung aus verschiedenen Fördermaßnahmen, deren Förderziele und Förderkonditionen sich unterscheiden, sei aus Sicht des BMBF nicht kritikwürdig.

Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass die Forschungsförderung des BMBF Beiträge zur Stärkung der Gründungskultur in Hochschulen und FE leisten kann. Die Zuständigkeit für Grundsatz- und Planungsangelegenheit bei der Förderung von Unternehmensgründungen liegt jedoch nach wie vor beim BMWi. Vor diesem Hintergrund halten wir es weiterhin für problematisch, wenn das BMBF eine eigenständige und unabgestimmte Strategie zur Gründungsförderung verfolgt.

In seinem Konzept „Mehr Chancen für Gründungen – fünf Punkte für eine neue Gründerzeit“ geht das BMBF an keiner Stelle auf die Angebote des BMWi ein. Wir sehen es als dringend geboten an, ein abgestimmtes Konzept vorzulegen, das der Geschäftsverteilung innerhalb der Bundesregierung in erkennbarer Weise entspricht. Eine zum Angebot des BMWi parallel laufende Strategie zur Gründungsförderung mit weiteren ähnlichen Angeboten des BMBF birgt die Gefahr von Doppelstrukturen. Nur ein aufeinander abgestimmtes, modulares System zur Gründungsförderung erscheint uns sinnvoll. Identische Förderangebote unterschiedlicher Zuwendungsgeber, die zeitlich auch noch hintereinander genutzt werden können, sind nicht zielführend.

Das BMBF bestätigt, dass „EXIST-Forschungstransfer“ und „GO-Bio“ gleichgerichtete Programme sind, die bei der Gründungsvorbereitung in Hochschulen und FE ansetzen. In „GO-Bio“ sollen dabei besonders teure und risikoreiche Projekte gefördert werden. Diese Abgrenzung folgt einem rein finanziellen Kriterium. Eine inhaltliche Begründung, die den unterschiedlichen Ressortschwerpunkten Forschungsförderung (BMBF) und Gründungsförderung (BMWi) Rechnung trägt, ist nicht erkennbar. Nicht für ausreichend halten wir es, dem Projektträger die Zuordnung der Antragsteller zu den Programmen zu überlassen. Die Projektträgerschaften sind zeitlich befristet und können sich ändern. Bei einer Zusammenführung der Programme sehen wir die Chance, sachgerecht auf den finanziellen Bedarf und die zeitliche Dauer einzelner

Gründungsprojekte eingehen zu können ohne dass Antragsteller das Programm wechseln müssen. Wir sehen keinen zwingenden Grund, warum die in ihren Zielgruppen und im Fördermodell sich überschneidenden Programme „GO-Bio“ und „EXIST-Forschungstransfer“ aus unterschiedlichen Einzelplänen zu finanzieren sind. Eine parallele Fortführung erscheint uns nur dann gerechtfertigt, wenn die jeweiligen Schwerpunkte und spezifischen Kompetenzen der Ressorts auch für die Adressaten der Förderung erkennbar herausgearbeitet und in der Programmgestaltung beachtet werden.

Wir bitten das BMBF, uns über die Ergebnisse der Abstimmung mit dem BMWi hinsichtlich einer gemeinsamen Strategie der Gründungsförderung zu unterrichten. Wir erwarten, dass diese Strategie keine Überschneidungen und Parallelstrukturen in der Förderung von Gründungen enthält.

Im Übrigen schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab, behalten uns jedoch vor, grundsätzliche Aspekte der Gründungsförderung in weiteren Prüfungen zu untersuchen.

4.2 Förderung von Technologietransferstrukturen

(1) Im Rahmen von „GO-Bio“ führte das BMBF im Jahr 2010 ein Zusatzmodul zur Stärkung des Technologietransfers ein. Hochschulen und FE können für jede ihrer erfolgreichen „GO-Bio“ Ausgründungen bis zu 350 000 Euro beim BMBF beantragen, um ihr Angebot zum Technologietransfer zu stärken. Einen Eigenanteil verlangt es nicht. Das BMBF beabsichtigt mit dem Zusatzmodul, die Einrichtungen für ihre Vorleistungen bei der Antragstellung für „Go-Bio“ zu belohnen. Das Zusatzmodul ist ausschließlich Einrichtungen vorbehalten, die ein „GO-Bio“ Projekt in die zweite Förderphase geführt haben.

Hochschulen und FE betreiben die Vermarktung von Geschäftsideen und Erfindungen aus der Forschung in zentralen Technologietransferstellen. Von dort erfolgen zum Teil auch Unterstützungen bei Unternehmensgründungsprojekten und die Antragstellung für Fördermittel. Für das Programm „GO-Bio“ konnten BMBF und PTJ allerdings nicht darlegen, ob das Engagement der jeweiligen Technologietransferstelle ursächlich für den Antragserfolg war. Sie räumten ein, dass an einzelnen, erfolgreichen Anträgen Technologietransferstellen nicht

beteiligt waren. BMBF und PTJ bestätigten, dass die beabsichtigte Anreiz- und Belohnungsfunktion des Zusatzmoduls an diesen Einrichtungen ins Leere läuft.

Das BMBF gewährt Hochschulen und Universitätskliniken seit dem Jahr 2011 einen pauschalen Zuschlag zu den bewilligten Projektausgaben (Projektpauschale). Die Projektpauschale soll die Finanzierung der durch das jeweilige Projekt verursachten indirekten Projektausgaben decken. Dazu gehören grundsätzlich auch die Ausgaben für Technologietransferstellen, die in der Regel nicht als Projektpersonal abgerechnet werden. Die Projektpauschale beträgt 20 % seit dem Jahr 2012. Trotz Einführung der BMBF Projektpauschale im Jahr 2011, die auch „GO-Bio“ Projekten an Hochschulen gewährt wird, hielt das BMBF an diesem Zusatzmodul fest³².

(2) Das BMBF förderte bislang vier Hochschulen und das Helmholtz Zentrum München - Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt im Rahmen dieses Zusatzmoduls mit insgesamt 1,4 Mio. Euro. Drei der Hochschulen förderte bereits das BMWi als „Exist Gründerhochschulen“³³, wo sie auch Medizin und Biotechnologie in den Fokus des Technologietransfers stellten. Mit dem Wettbewerb „Exist Gründerhochschulen“ zielte das BMWi darauf ab, den Technologietransfer durch die Förderung der Gründungskultur an den Hochschulen zu stärken. Die aufgebauten Strukturen und Maßnahmen wurden zum Teil durch eigene Mittel der Einrichtungen oder durch Landesmittel weitergeführt.

(3) Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Prüfung des Förderprogramms „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ bestätigt gefunden, dass auch die Hochschulen und Länder ein Interesse an dauerhaften Strukturen für den Technologietransfer haben. Als Ausdruck hiervon sah er auch die Vielzahl einschlägiger Förderprogramme der Länder. Der Bundesrechnungshof vertrat die Auffassung, dass diesem Interesse ein entsprechender Finanzierungsanteil bei den Förderprogrammen des Bundes gegenüberstehen müsse. Er bat das BMWi weitere Förderungen von EXIST Hochschulen nur noch als Anteilsfinanzierung zu gewähren.

³² Die Förderung durch das Zusatzmodul entspricht durchschnittlich rund 16 % der Zuwendung für ein Projekt in der zweiten Förderphase von „GO-Bio“.

³³ Technische Universität Berlin, Universität Jena, Technische Universität München.

Würdigung

(1) Es ist für den Bundesrechnungshof nicht erkennbar, warum eine zusätzliche Förderung von Technologieinfrastrukturen an den Hochschulen durch den Bund notwendig und zweckmäßig ist. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der an die Hochschulen gezahlten Projektpauschalen, die auch Infrastrukturen für den Technologietransfer zugutekommen. Das BMBF sieht den Zweck der zusätzlichen Förderung darin, erfolgreiche Antragsteller im Nachhinein zu stärken. Der Antragserfolg in „GO-Bio“ spricht aber bereits für die Leistungsfähigkeit der Einrichtung. Sie bedurfte hierzu keiner Zusatzförderung. Das BMBF selbst relativiert zudem die Bedeutung der Technologietransferstrukturen an Hochschulen und FE auf den Erfolg von „GO-Bio“-Projekten.

(2) Der Verzicht des BMBF auf eine Eigenbeteiligung der Einrichtungen bzw. der Länder an der Förderung der Technologietransferagenturen widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip.

Empfehlung

Wir empfehlen dem BMBF, keine weiteren Projekte in das Zusatzmodul aufzunehmen und die Maßnahme einzustellen.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass Hochschulen und FE Technologietransfer erst seit wenigen Jahrzehnten als weitere Aufgabe begriffen. Die Strukturen des Technologietransfers an vielen deutschen Hochschulen und FE könnten sich noch nicht mit erfolgreichen Organisationen im Ausland messen. Der Technologietransfer benötige daher eine gezielte Förderung durch Bund und Länder.

Beim „GO-Bio“ Zusatzmodul handele es sich nicht um eine Strukturförderung, für die eine Mitfinanzierung des Trägers sinnvoll und geboten erscheine. Vielmehr handele es sich um ein Belohnungs- und Anreizelement für Einrichtungen, die Gründungsvorhaben erfolgreich in die zweite Förderphase gebracht hätten. Die Erfahrung aus den bisher geförderten Vorhaben zeige, dass erfolgreich erprobte Angebote danach aus anderen Mitteln verstetigt und ins Regelleangebot übernommen würden. Das BMBF halte es für sinnvoll, ein

vergleichbares Anreiz- und Belohnungssystem für erfolgreichen Technologietransfer auch in anderen Förderprogrammen zu prüfen.

Abschließende Bewertung

Zuwendungen sind nur dann zulässig, wenn der Bund ein erhebliches Interesse an den damit verbundenen Zielen hat und diese Ziele ohne eine Zuwendung nicht erreicht werden können. Belohnungen für Ziele, die ohne eine Zuwendung erreicht wurden, sieht das Zuwendungsrecht nicht vor. Den Hochschulen und FE steht es frei – wie in „GO-Bio“ – neue Ansätze für den Technologietransfer zu erproben und sie dauerhaft fortzuführen. Wir sehen hierzu weder die Notwendigkeit einer nachträglichen Bezuschussung noch ein erhebliches Interesse des Bundes. Wir bezweifeln, dass die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen, die bereits im Interesse des Zuwendungsempfängers durchgeführt worden sind, den Grundsätzen des Zuwendungsrechts entspricht. Daran ändert es auch nichts, dass die Zuwendung als Option auf Beantragung einer Zusatzförderung ausgestaltet ist. Denn auch hierfür ist die Notwendigkeit der Förderung eine unverzichtbare Voraussetzung.

Wir behalten uns eine Prüfung von ähnlichen Förderangeboten für den Technologietransfer vor. Zur Vorbereitung bitten wir das BMBF uns zu informieren, in welchen Förderprogrammen vergleichbare Anreiz- und Belohnungselemente für den Technologietransfer vorgesehen sind.

Im Rahmen dieser Prüfung schließen wir diesen Punkt ab.

5 Einnahmen

(1) In der zweiten Phase von „GO-Bio“ fördert das BMBF Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die eine Gewinnerzielungsabsicht haben. Es gewährt ihnen eine nicht rückzahlbare Zuwendung, die in der Regel bei 70 % der zuwendungsfähigen projektspezifischen Kosten liegt. Einzelne Unternehmen erreichen die Gewinnschwelle noch während der Förderung durch „GO-Bio“.

Mit der Aussicht, Gewinne zu erzielen, beteiligen sich Kapitalgeber an der Finanzierung der vom BMBF in „GO-Bio“ bezuschussten Unternehmensgründungen. Je nach den vereinbarten Konditionen erhalten sie Zinsen oder Anteile an

der GmbH und werden entsprechend an Gewinnen oder am Verkaufserlös des Unternehmens beteiligt.

So erbrachte der Verkauf der vom BMBF geförderten Firma Y an die Firma L für die Gesellschafter im Jahr 2012 Einnahmen von 77 Mio. EUR. Nach Abzug von Steuern waren hiermit für Beteiligungskapitalgesellschaften Einnahmen in Höhe von 56 Mio. Euro verbunden, für die fünf Gründer Einnahmen in Höhe von rund 8 Mio. Euro. Unter den Beteiligungskapitalgebern waren zwei vom BMWi geförderte Gesellschaften, die 26 Mio. Euro Einnahmen erzielten.

Da das BMBF das Unternehmen mit einer nicht rückzahlbaren Zuwendung förderte, erhielt es keine Rückzahlungen oder Rückflüsse aus dem Verkaufserlös. Die Höhe seiner Zuwendung von 2 Mio. Euro entsprach rund 15 % der ursprünglichen Investitionen in Firma Y. Entsprechende Gesellschaftsanteile hätten nach Abzug von Steuern zu mehr als 8 Mio. Euro zusätzlichen Einnahmen für den Bund führen können.

(2) Das Haushaltsrecht sieht nicht rückzahlbare Zuwendungen nur dann vor, wenn der Zweck der Zuwendung nicht durch andere Finanzierungsformen, wie Bürgschaften oder rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden können³⁴. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes prüfen Zuwendungsgeber selbst bei ertragsorientierten Vorhaben nicht zureichend, ob andere Finanzierungsformen eingesetzt werden können. Der bloße Hinweis, mit einer unbedingt oder bedingt rückzahlbaren Zuwendung sei für die Überwachung und Rückzahlung zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden, wird den Verwaltungsvorgaben der Haushaltsordnung nicht gerecht. Vielmehr ist regelmäßig zu prüfen, ob der Zweck der Zuwendung statt durch eine nicht rückzahlbare Zuwendung ggf. durch einen wirtschaftlicheren Einsatz der Zuwendungsmittel erreicht werden kann. Auch in der Forschungsförderung kommt der Einsatz von rückzahlbaren Zuwendungen grundsätzlich in Betracht und ist für Förderprogramme zu prüfen³⁵.

Im BMBF hat ein Fachreferat im Jahr 2013 angeregt, die Finanzierungsform bedingt rückzahlbare Zuwendung für die Förderung von Unternehmensgründungen in der Biotechnologie zu prüfen. Vom Grundsatzreferat für

³⁴ VV Nr. 3.1. zu § 23 BHO.

³⁵ BRH, 2016: Handbuch „Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich“, S.75.

Förderverfahren wurden grundsätzliche Bedenken vorgebracht, so dass diese Finanzierungsform nicht vertieft geprüft wurde.

Hätte das BMBF in der zweiten Förderphase von „GO-Bio“ bedingt rückzahlbare Zuwendungen gewährt, wären bei den erfolgreichen Unternehmen rein rechnerisch Rückzahlungen von bislang 17 Mio. EUR möglich.

Im Jahr 2014 wurde von der BMBF internen Arbeitsgruppe „Ergänzung der Projektförderung“ die Idee formuliert, bedingt rückzahlbare Zuwendungen zu prüfen, bei der auf die Rückzahlung zugunsten einer Beteiligung verzichtet werden kann. Die Beteiligung an Unternehmen könnte das BMBF über geeignete Instanzen, wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder den High-Tech-Gründer-Fonds, eingehen. Auch diese Überlegungen hat das BMBF nicht weiterverfolgt.

(3) Für besonders kapitalintensive Unternehmensgründungen stellt das BMWi über Fonds Beteiligungskapital zur Verfügung. Beteiligungskapital stärkt das Eigenkapital junger Unternehmen. Bei einem späteren Unternehmensverkauf oder einem Börsengang fließt die Beteiligung inklusive Erträge an den Fonds zurück oder wird wie ein Darlehen zurückgezahlt. Auf diese Weise ist der Bund – mittelbar über die Fonds – am Erfolg der Unternehmen beteiligt. Das BMWi setzt Zuwendungen nach eigenen Angaben nur dort ein, wo „echtes Marktversagen“ vorliegt, z. B. in der frühen Phase der Findung von Geschäftsideen (Seed-Phase). Ansonsten setzt das BMWi in der Finanzierungsförderung vor allem auf marktwirtschaftliche Ansätze wie z. B. Wagniskapital³⁶. Das BMWi und das BMF haben in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen für Wagniskapitalinvestitionen verbessert und zahlreiche Investitionsfonds neu aufgelegt oder aufgestockt³⁷.

(4) Innerhalb des BMBF diskutierte die Arbeitsgruppe „Ergänzung der Projektförderung“ Vorschläge für neue Instrumente der Innovationsförderung. Es hat die Finanzierungsformen Zuwendung und Beteiligungskapital miteinander

³⁶ Namensartikel im Handelsblatt, 24. Januar 2017: „Wachstumsfinanzierungen für junge, innovative Unternehmen ausbauen - Staatssekretär Matthias Machnig über den "Venture-Debt-Markt" über <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Namensartikel/2017/20170124-machnig-venture-debt.html> (aufgerufen am 30. März 2020).

³⁷ EFI Gutachten 2017, S. 84 ff.; BMWi Themenseite „Wagniskapital und Unternehmensgründungen“ auf <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Technologie/wagniskapital-und-gruendungen.html> (aufgerufen am 8. November 2017).

verglichen. In diesem Diskussionspapier hieß es: „Eine Beteiligung würde die Bilanz des Zuwendungsempfängers nicht schwächen, sondern stärken, sie würde die Risikoverteilung korrigieren und den Staat am Erfolg der Forschung in gerechter Weise beteiligen“. Das BMBF könne demnach in geeigneten Fällen bei Beteiligungen die Rolle des „gedulden Investors“ einnehmen, der bislang fehle. Mit der Praxis der Anschlussvorhaben ginge das BMBF ohnehin bereits eine längerfristige Bindung zu einzelnen Unternehmen ein. Die Akquise und Prüfung von möglichen Beteiligungen solle mit dem Wissen und der Kompetenz aus den Fachprogrammen verbunden werden. Die Verwaltung der Beteiligungen müsse extern erfolgen, da dies weder das BMBF noch die Projektträger leisten können.

Im Rahmen der Evaluierung des Programms „KMU-innovativ“³⁸ empfahlen die Autoren dem BMBF die Einrichtung eines Fonds zu prüfen, der Finanzmittel für biotechnologische Innovationen in späteren Entwicklungsphasen bereitstellt. Ein solcher „Arzneimittelentwicklungsfonds“ könnte laut den Autoren in Anlehnung an den High-Tech Gründerfonds konzipiert werden, müsste allerdings sehr viel größere Investitionen pro Unternehmen über mehrere Finanzierungsrunden tätigen können.

Würdigung

(1) Das BMBF hätte in seinen Förderprogrammen prüfen müssen, ob andere Finanzierungsformen als die nicht-rückzahlbare bzw. „verlorene“ Zuwendung zur Erreichung des Zuwendungszweckes in Frage kommen und für den Bund wirtschaftlicher sind. Im Fall „GO-Bio“ hätten erfolgreiche Unternehmen bei einer anderen Finanzierungsform ihre Zuwendung zurückzahlen können. Dem Bund entgehen so Einnahmen in Millionenhöhe.

(2) Das BMBF hat Erfahrungen und Möglichkeiten des BMWi zum Einsatz von Beteiligungskapital sowie interne Vorschläge zur Weiterentwicklung der eigenen Projektförderung bisher nicht aufgegriffen. Hiermit entgehen dem Bund Aussichten auf weitere mögliche Einnahmen und Chancen auf eine wirtschaftlichere Unternehmensgründungsförderung.

³⁸ ZEW, Prognos u. a., Mannheim 2012: Begleit- und Wirkungsforschung zur Hightech-Strategie, Ex-post-Evaluierung der Fördermaßnahmen BioChance und BioChancePlus im Rahmen der Systemevaluierung „KMU-innovativ“, S. 2 und S. 135.

Empfehlungen

Das BMBF muss in seinen Förderprogrammen auch den Einsatz anderer Finanzierungsformen als die nicht rückzahlbare Zuwendung prüfen. Dies gilt insbesondere für die Förderung ertragsorientierter Vorhaben in Unternehmen. Es sollte an hausinterne Vorarbeiten anknüpfen, um sein Instrumentarium zur Projektförderung zu ergänzen. Insbesondere für die Lebenswissenschaften und die Arzneimittelentwicklung sollte das Förderangebot auf den besonderen Finanzbedarf junger Unternehmen eingehen, einen passenden zeitlichen Rahmen und begleitende Beratung bieten. Eine in Höhe und Dauer angemessene Finanzierung dieser Unternehmen mittels Wagniskapital könnte Nachteile der Finanzierungsform Zuwendung überwinden und zu einem nachhaltigen Wachstum der Unternehmen am Standort führen.

Das BMBF muss sich hierzu eng mit dem BMWi abstimmen, das innerhalb der Bundesregierung zuständig für die Förderung von Unternehmensgründungen ist. Für den möglichen Einsatz von Risikokapital sollte es bestehende Strukturen des Bundes nutzen.

Das BMBF hat sich zu diesem Punkt in seiner Stellungnahme nicht geäußert. Wir gehen deshalb davon aus, dass es unsere Empfehlungen entsprechend umsetzt.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Je nach Fortgang behalten wir uns erneute Prüfungen hierzu vor.

6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

(1) Wir sehen die hohe Bedeutung, die Unternehmensgründungen aus der Wissenschaft für die Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Deutschland haben. Unternehmensgründungen leisten wichtige Beiträge zur Erhöhung der Produktivität und zum Wirtschaftswachstum. Innovationen und Ergebnisse aus der Forschung werden gerade in neuen Unternehmen umgesetzt. Die Forschungsförderung kann hierfür günstige Voraussetzungen schaffen und Unterstützungen leisten, indem sie zum Beispiel die Validierung von Forschungsergebnissen oder die Qualifizierung von Forschergruppen fördert.

(2) Für die Förderung von Unternehmensgründungen ist innerhalb der Bundesregierung seit dem Jahr 2005 das BMWi zuständig. Es hat ein breites Spektrum an Förderansätzen entwickelt, die sich auch an die Forschung richten, die Entwicklung von Geschäftsideen fördern und innovativen Unternehmen Beteiligungskapital bereitstellen. Durch die Beteiligung an Unternehmen in der Wachstumsphase sichert das BMWi dem Bund zugleich Einnahmen durch Gewinne und Verkaufserlöse der Unternehmen.

(3) Mit „GO-Bio“ ist im BMBF eine Maßnahme zur Förderung von Unternehmensgründungen in den Lebenswissenschaften verblieben, deren Notwendigkeit fraglich ist. Das BMBF hat „GO-Bio“ nicht systematisch nach den Vorgaben des Haushaltsrechtes evaluiert. Die Maßnahme führt nicht zu einer höheren Gründungsdynamik. Trotz festgestellter Mängel führt das BMBF „GO-Bio“ im Wesentlichen unverändert fort. Es hat forschungspolitische Zielsetzungen von „GO-Bio“, wie die Validierungsförderung, zunehmend zurückgestellt und sich auf ausgereifte Gründungsprojekte konzentriert. „GO-Bio“ überschneidet sich mit dem breiten Instrumentarium des BMWi zur Förderung von Unternehmensgründungen und führt zu Konkurrenzsituationen der Programme.

(4) Wir können nicht erkennen, warum eine Förderung von Technologietransferinfrastrukturen im Rahmen des Zusatzmoduls notwendig und zweckmäßig ist. Technologietransfer ist eine eigene Aufgabe der Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Das BMBF hätte die Einrichtungen bzw. die Länder an der Förderung beteiligen müssen. Von weiteren Förderungen sollte das BMBF absehen.

(5) Unsere Prüfung hat ergeben, dass für eine Vielzahl der geförderten Projekte der Zuwendungsrahmen von „GO-Bio“ zur Absicherung ihres unternehmerischen Erfolgs wenig geeignet erscheint. Insbesondere für Projekte, die sich mit pharmazeutischen Entwicklungen beschäftigen, sind der Zeitraum und die Höhe der Förderung unzureichend. Die bisher für eine Reihe solcher Gründungsprojekte vom BMBF ausgesprochenen Bewilligungen sind zuwendungsrechtlich problematisch. Das BMBF fördert Unternehmensgründungen, die innerhalb der Förderlaufzeit ihre Wachstumsziele nicht erreichen können und einem hohen Risiko des Scheiterns unterliegen. Problematisch sind darüber hinaus Zuwendungen für Projekte, die ihre Ergebnisse überwiegend im außereuropäischen Ausland verwerten wollen. Das BMBF muss sicherstellen, dass der

Projektträger die Verwertung der Projektergebnisse sorgfältig nachverfolgt. In einem Fall hätten Aussichten auf Rückforderungen von bis zu zwei Mio. Euro bestanden.

(6) Unabhängig davon sind viele Unternehmensgründungen bereits vor der Förderung durch „GO-Bio“ zustande gekommen. Das BMBF hat in einzelnen Fällen das Wachstum von bereits etablierten Unternehmen gefördert. Es verfehlt hiermit forschungspolitische Zielsetzungen der Förderrichtlinien, die Unternehmensgründungen aus der Forschung an Hochschulen und FE anstreben.

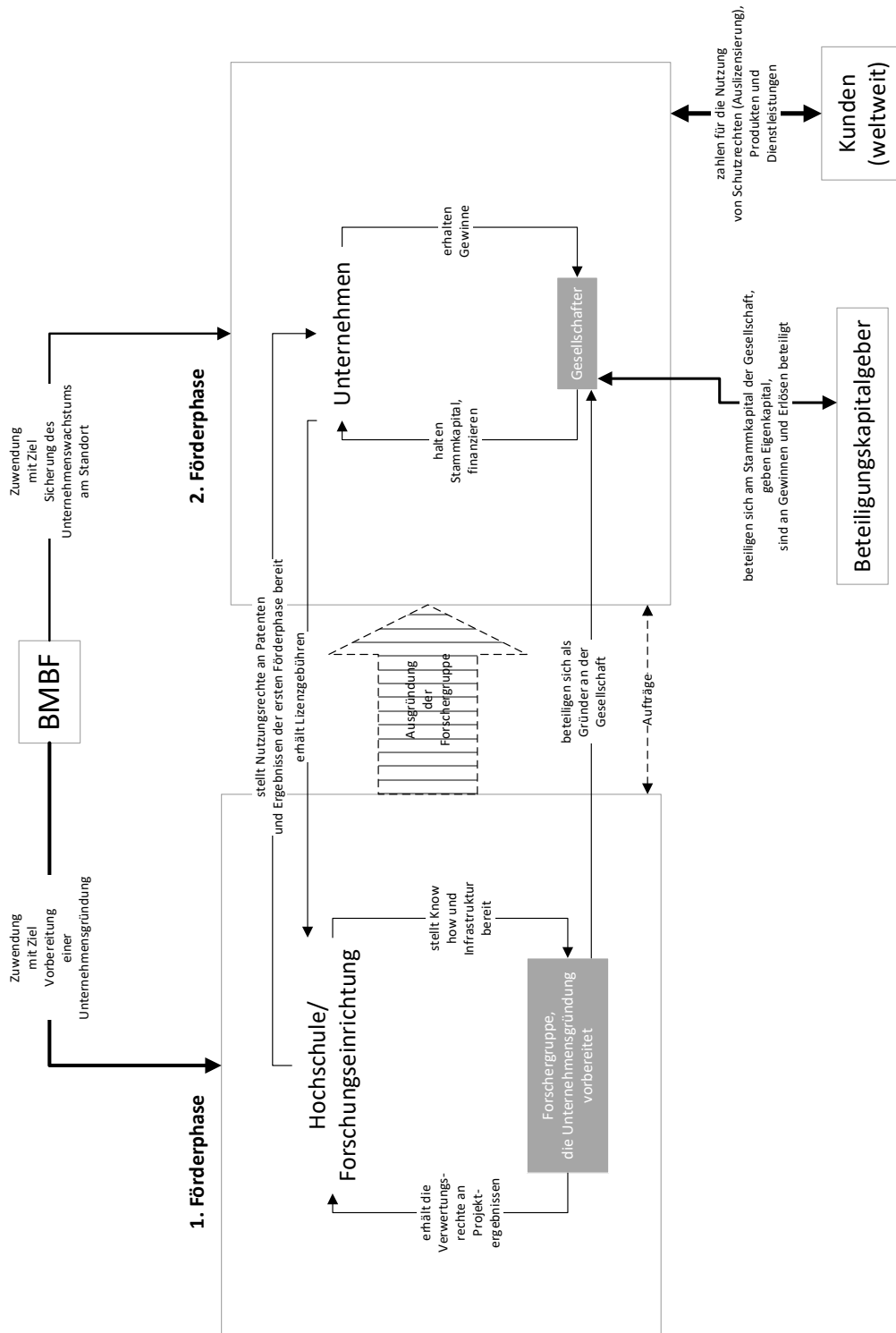
(7) Wir fordern das BMBF auf, gemeinsam mit dem BMWi zu prüfen, wie „GO-Bio“ und „Exist“ zusammengeführt werden können. Eine parallele Fortführung setzt voraus, dass die jeweiligen Schwerpunkte und Kompetenzen der Ressorts auch für die Adressaten der Förderung erkennbar herausgearbeitet und in der Programmgestaltung berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass nur Maßnahmen zur Erreichung der Förderziele verfolgt werden, deren Wirtschaftlichkeit untersucht und nachgewiesen ist.

(8) Das BMBF muss sein Konzept „Mehr Chancen für Gründungen – fünf Punkte für eine neue Gründerzeit“ in erkennbarer Weise mit dem BMWi abstimmen. Das Ergebnis sollte eine einheitliche Strategie zur Förderung von Unternehmensgründungen sein, die Überschneidungen zwischen den Förderprogrammen vermeidet.

(9) Bei einer Förderung von Unternehmen muss das BMBF Finanzierungsformen prüfen, die dem Bund im Erfolgsfall Rückflüsse und Einnahmen sichern. Bei einem auf die Branche zugeschnittenen Einsatz von Risikokapital wären hierbei bestehende Strukturen und Einrichtungen des Bundes zu nutzen.

Abbildung 3

Beteiligte in "GO-Bio"



Quelle: Bundesrechnungshof (eigene Darstellung).

in Hochschule/Forschungseinrichtung				im Unternehmen		Ressort	HH-Titel	Soll 2018 (Mio. Euro)
Pre-Seed/Findungsphase	Seed/Validierung/Orientierung	Ausgründung						
Grundlagenforschung	Angewandte Forschung	Experimentelle Entwicklung	Produktentwicklung	Markt				
		proof of concept	proof of technology	proof of market				
DFG Erkenntnistransfer u.a.		GO-Bio (Phase I)	GO-Bio (Phase II)			BMBF	30 04/30/685 31	15
		Exist Forschungstransfer (Phase I)	Exist Forschungstransfer (Phase II)			BMWi	09 02/686 07	40
			INVEST - Zuschuss für Wagniskapital			BMWi	09 02/686 07	46
						FG		
		Instrumente im Wissens- und Technologietransfer (VIP+, Forschungscampus u.a.)				BMBF	30 04/10/683 10	130
		Wipano - Unterstützung bei der Patentierung und Verwertung				BMWi	09 01/685 01	21
		HGF Validierungsfonds				FG		
		Life Science Inkubator				FG + BMBF		
		Spinnovator				FG + BMBF		
		Max Planck Lead Discovery Center (LDC)				FG		
					Venture-Debt	BMWi, ERP		500
					High-Tech-Gründerfonds			
					ERP-VC-Fondsinvestments			
					coparion/weitere Fonds über die KfW			
					German Accelerator Life Sciences	BMWi	09 02/686 07	5
Ideenwettbewerb "Neue Produkte für die Bioökonomie"						BMBF	30 04/30/683 30	8
		Medizintechnik - Medizintechnische Lösungen in die Patientenversorgung überführen				BMBF	30 04/30/685 30	
						BMBF	30 04/30/685 30	87
						BMBF	30 04/30/683 30	25
						BMBF	30 04/20/683 22	80
					Zentrales Innovationsprogramm			
					Mittelstand (ZIM)	BMWi	09 01/683 01	543
FG = Forschungs-/Wissenschaftsgesellschaften (werden vom BMBF und den Ländern institutionell gefördert)								
ERP = ERP Sondervermögen, Durchführung im Wesentlichen von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Wiedergegeben ist der Sollansatz im Titel 682 02 aus dem ERP für das Jahr 2017.								
Ausgaben des BMWi in diesem Zusammenhang dienen zur Absicherung des Ausfallrisikos und sind Zinszuschüsse.								
Nicht aufgeführt sind Programme der Länder und Hochschulen								
Quellen: Bundesbericht Forschung und Innovation, PTJ (Einordnung der Förderinitiative "GO-Bio"), eigene Recherchen								
ohne Anspruch auf Vollständigkeit								

Abbildung 4

Programme zur Förderung von Unternehmensgründungen aus der Forschung

Quelle: Bundesrechnungshof (eigene Darstellung).