



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung und
den Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft
Deutscher Forschungszentren e. V.

über die Prüfung

Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher For-
schungszentren e. V. - Impuls- und Vernetzungsfonds

Kapitel 30 04 Titelgruppe 70

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

Gz.: III 2 - 2017 - 0434

Bonn, den 24. Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	8
2	Strategie und Förderschwerpunkte	11
2.1	Ziele und Konzeption	11
2.2	Begründung der Maßnahmen	13
2.3	Maßnahmen zum Technologietransfer	14
2.4	Förderdauer	15
2.5	Würdigung	16
2.6	Empfehlung	16
2.7	Stellungnahme des BMBF	17
2.8	Abschließende Würdigung	18
3	Management des Impuls- und Vernetzungsfonds	18
3.1	Informationstechnik	18
3.2	Qualität und Transparenz	22
3.3	Mittelweitergabe an Dritte	24
3.4	Überwachung, Nachweis und Prüfung der Verwendung von Fördermitteln	29
4	Erfolgskontrolle	36
4.1	Sachverhalt	36
4.2	Würdigung	39
4.3	Empfehlung	39
4.4	Stellungnahme des BMBF	40
4.5	Abschließende Würdigung	40
5	Prüfungserkenntnisse zu ausgewählten Fördermaßnahmen	41
5.1	Haus der kleinen Forscher	41
5.2	CISPA	42

5.3	Falling Walls	44
5.4	German Research School for Simulation Sciences	46
5.5	FAIR Russia Research Center	48
5.6	Würdigung	49
5.7	Empfehlung	51
5.8	Stellungnahme des BMBF	52
5.9	Abschließende Würdigung	52
6	Übergreifende Würdigung und Empfehlung	52

Anlage

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Helmholtz-Zentren gründeten im Jahr 2001 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den Verein „Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.“ (HGF e. V.). Vorstand des Vereins ist der Präsident. Dieser koordiniert mit einer Geschäftsstelle die Forschungsprogramme der Mitgliederzentren und verwaltet den sogenannten „Impuls- und Vernetzungsfonds“. Für den Verein und den Fonds zahlen die Helmholtz-Zentren eine Umlage. Die Mittel hierfür stammen aus den Zuwendungen, die sie von Bund und Ländern erhalten. In den Jahren 2003 bis 2018 hat der HGF e. V. aus dem Fonds Fördermittel von 905 Mio. Euro ausbezahlt.

Über die Verwaltung dieser Mittel hat das BMBF mit dem HGF e. V. eine Vereinbarung abgeschlossen. Diese Vereinbarung war Ausgangspunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes. Die Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahme, die das BMBF zum Entwurf dieses Berichts abgegeben hat. (Tz. 1).

- 0.2 Der Impuls- und Vernetzungsfonds ist das strategische Instrument des Präsidenten zur Weiterentwicklung der Helmholtz-Gemeinschaft. Er soll insbesondere der Vernetzung der Helmholtz-Zentren mit Hochschulen und zur Erschließung neuer Forschungsansätze dienen. Weitere Grundprinzipien der Förderung sind die Mittelvergabe im Wettbewerb und die zeitliche Befristung der Förderung.

Die jeweiligen Konzepte für den Fonds beschreiben nicht alle Fördermaßnahmen vollständig. Eine Reihe von Fördermaßnahmen unterstützen bereits vorhandene Förderprogramme des BMBF und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Durch ihre mangelnde Abgrenzung zu diesen Förderprogrammen und fehlende Begründungen ist nicht immer erkennbar, inwieweit sie eigenständige und strategische Impulse für die Helmholtz-Gemeinschaft geben. Auch bei neuen Maßnahmen, die nicht Gegenstand des beschlossenen Konzeptes sind, muss der Förderzweck deutlich werden und die Einwilligung des Ausschusses der Zuwendungsgeber eingeholt werden.

Der HGF e. V. hat zugesagt, die Zuwendungsgeber ausführlicher über die strategischen Absichten der geplanten Fördermaßnahmen zu informieren (Tzn. 2.1 bis 2.3).

- 0.3 Die Geschäftsstelle nutzt rund die Hälfte der Mittel des Fonds für Vorhaben, die länger als fünf Jahre dauern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stehen dauerhafte Förderungen einzelner Initiativen und Institute aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds nicht im Einklang mit dem Verwendungszweck des Fonds (Tz. 2.4).

- 0.4 Die IT-Struktur der Geschäftsstelle unterstützt keine konsistente Bearbeitung des Förderprozesses. Dies hat wiederum fehleranfällige und aufwändige Medienbrüche zur Folge und birgt die Gefahr, dass Daten manipuliert werden können. Die Geschäftsstelle beabsichtigt, die IT-Unterstützung für die Fondsverwaltung zu verbessern (Tz. 3.1).

- 0.5 Die Geschäftsstelle verfügt nicht über ein strukturiertes Qualitätsmanagement. Maßnahmen zur Korruptionsprävention hat die Geschäftsstelle des HGF e. V. nicht entsprechend der Richtlinie der Bundesregierung für Korruptionsprävention umgesetzt.
 Das BMBF und die Geschäftsstelle des HGF e. V. folgen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Sie werden ein Qualitätsmanagementsystem und geeignete Maßnahmen zur Korruptionsprävention umsetzen (Tz. 3.2).

- 0.6 Aus dem Fonds dürfen grundsätzlich nur Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen gefördert werden. Die Geschäftsstelle hat ohne die erforderliche Einwilligung der Zuwendungsgeber weitere Einrichtungen – auch im Ausland – gefördert. Ihr ist zudem nicht vollständig bekannt, an wen und in welcher Höhe die Helmholtz-Zentren ihre Zuwendungen aus dem Fonds an Dritte weitergeben.
 Der Bundesrechnungshof mahnt eine umfassende Darstellung der Auslandaktivitäten an. Die Darstellung darf sich nicht auf Projekte mit reinem Mitteltransfer beschränken, sondern schließt Forschungsstrukturen ein, für die Mittel des Fonds eingesetzt werden. Dies muss sich im nächsten Pakt-Bericht widerspiegeln (Tz. 3.3).

- 0.7 Bei der Verwaltung der Fördermittel hat der HGF e. V. wesentliche Regelungen der Vereinbarung mit dem BMBF nicht umgesetzt, die auf eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung gerichtet sind. Die Geschäftsstelle des HGF e. V. verzichtete durchgehend auf Beleglisten und vertiefte Prüfungen der Verwendungsnachweise. So konnte sie nicht belegen, ob die Mittel tatsächlich auch zweckentsprechend verausgabt wurden und woher die Eigenmittel stammten. Dies ist insbesondere deshalb kritisch zu sehen, weil ca. 335 Mio. Euro aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds an Empfänger außerhalb der Helmholtz-Gemeinschaft weitergegeben wurden. Einzelne Fälle haben gezeigt, dass Eigenmittel zwar ausgewiesen, aber nicht geleistet wurden. Die Geschäftsstelle des HGF e. V. beabsichtigt, anlassbezogen Projekte nun auch vertieft zu prüfen. Sie will zudem prüfen, die Nebenbestimmungen umfassend anzuwenden. Dies hält der Bundesrechnungshof für Zuwendungsempfänger außerhalb der Helmholtz Gemeinschaft nicht für ausreichend. Insbesondere in diesen Fällen muss sichergestellt sein, dass die einschlägigen zuwendungsrechtlichen Regelungen umgesetzt werden. Der Bundesrechnungshof bittet das BMBF, ihn bis Ende des Jahres 2019 über die Umsetzung seiner Empfehlungen zu informieren (Tz. 3.4).
- 0.8 Die Geschäftsstelle des HGF e. V. hat keine umfassende Erfolgskontrolle für den Impuls- und Vernetzungsfonds durchführen lassen, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß der Impuls- und Vernetzungsfonds Strukturveränderungen und Organisationsentwicklungen in der Helmholtz-Gemeinschaft angestoßen hat und welchen Mehrwert er erzielt hat. Offen bleibt, ob seine Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung waren und ob sie nachhaltig waren. Das BMBF hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass der Fonds als Ganzes, aber auch auf Ebene der einzelnen Förderschwerpunkte regelmäßigen und systematischen Erfolgskontrolle unterzogen werden sollte. Eine weitere Evaluation sei in Vorbereitung (Tz. 4).
- 0.9 Einzelne Förderungen entsprechen nicht den Zielen und Regeln des Fonds. Die Geschäftsstelle gab Förderzusagen, ohne die Qualität der Konzepte zu beurteilen und die Notwendigkeit einer Förderung zu be-

gründen. Sie förderte mit Mitteln des Fonds auch längerfristig die Grundausstattung von Einrichtungen. Diese Projekte binden Mittel des Fonds, die für die vorgesehene wettbewerbliche Mittelvergabe nicht mehr zur Verfügung stehen. Bei der Vergabe von Fördermitteln hätte schon der Anschein von Interessenkollisionen vermieden werden müssen.

Bei Förderungen an Dritte holte die Geschäftsstelle nicht die vorgesehenen Einwilligungen der Zuwendungsgeber ein. Sie prüfte nicht, ob die Mittel zweckentsprechend ausgegeben wurden und überprüfte nicht den Erfolg der Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Förderung der Stiftung Haus der kleinen Forscher aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds zu beenden, da sie nicht seinen Zwecken entspricht. Das BMBF will Finanzierungsalternativen ergebnisoffen prüfen (Tz. 5).

- 0.10 Die strategische Ausrichtung und die Verwaltung des Fonds haben mit dem stetigen Mittelaufwuchs nicht Schritt gehalten. Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass der HGF e. V. alle Voraussetzungen für eine zielgerichtete und wirtschaftliche Mittelverwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds von der Maßnahmenplanung bis zur Erfolgskontrolle hin schafft. Das BMBF muss die Einhaltung seiner Vereinbarung mit dem HGF e. V. effektiver überprüfen und deren Einhaltung sicherstellen. Die privatrechtliche Rechtskonstruktion und die auf Umlagen basierte Finanzierung des Fonds bergen die Gefahren eines Schattenhaushalts, der sich einer wirksamen Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers und der Nachweisprüfung der Zuwendungsgeber entzieht. Zur Beseitigung der festgestellten Mängel sollte das BMBF einen Maßnahmenplan mit der Geschäftsstelle und einen Zeitrahmen zur Umsetzung vereinbaren (Tz. 6).

1 Einleitung

(1) Die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (Helmholtz-Gemeinschaft - HGF) ist die größte öffentliche Forschungsorganisation in Deutschland außerhalb der Hochschulen. Sie besteht aus 18 Forschungszentren, in denen mehr als 38 700 Mitarbeiter beschäftigt sind. Zur HGF gehören u. a. Großforschungseinrichtungen wie das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR), das Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ) und das Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

Den Zentren stehen jährlich 4,5 Milliarden Euro zur Verfügung¹. Gut zwei Drittel tragen der Bund zu 90 % und die Länder zu 10 % anteilig als institutionelle Förderung bei. 17 Helmholtz-Zentren werden aus dem Einzelplan 30, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), grundfinanziert. Das DLR finanziert sich aus dem Einzelplan 09, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Der zentrale Finanzierungsmechanismus der Helmholtz-Gemeinschaft ist die Programmorientierte Förderung (POF). Mit ihm entwickeln die Helmholtz-Zentren übergreifend ihre Forschungsschwerpunkte und verteilen danach die Mittel aus der institutionellen Förderung. Die aktuelle POF-Periode erstreckt sich über die Jahre 2015 bis 2019. Zusätzlich stehen den Zentren programmungebundene Mittel zur Verfügung.

Neben der institutionellen Förderung sind Drittmittelprogramme eine bedeutende Einnahmequelle für die Helmholtz-Zentren: Sie warben im Jahr 2017 vom Bund 495 Mio. Euro Drittmittel ein, 58 Mio. Euro von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und 38 Mio. Euro von den Ländern. Zusätzlich erhielten sie 147 Mio. Euro aus Förderprogrammen der Europäischen Union (EU)².

Die Helmholtz-Zentren gründeten im Jahr 2001 im Einvernehmen mit dem BMBF den Verein „Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.“ (HGF e. V.). Dieser hat die Aufgabe, als Dachorganisation die Forschungsprogramme der Mitgliederzentren übergreifend zu steuern und zu koordinieren sowie gemeinsame Interessen der Mitglieder nach außen

¹ Siehe https://www.helmholtz.de/ueber_uns/.

² Siehe Paktmonitoringbericht 2018 der Helmholtz-Gemeinschaft (<https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-ausseruniversitaeren-wissenschaftseinrichtungen/pakt-fuer-forschung-und-innovation/>). Insgesamt erhielten die Zentren im Jahr 2016 Drittmittel in Höhe von 1,2 Mrd. Euro.

wahrzunehmen. Vorstand des Vereins ist der Präsident. Der HGF e. V. besitzt eine Geschäftsstelle, die u. a. auch den Impuls- und Vernetzungsfonds verwaltet. Dieser wurde im Jahr 2002 eingerichtet. Die Geschäftsstelle verfügt über eine Personalausstattung von rund 77 Vollzeitäquivalenten.

(2) Bund und Länder formulieren im Ausschuss der Zuwendungsgeber (AZG) forschungspolitische Vorgaben für den HGF e. V. und üben die Aufsicht aus. Zur Begleitung einzelner Strategien und Entscheidungsprozesse haben die Zuwendungsgeber einen Unterausschuss der Zuwendungsgeber (UAZG) eingerichtet. Der UAZG berät u. a. strategische Konzepte des HGF e. V. und lässt sich regelmäßig über die Entwicklung des Impuls- und Vernetzungsfonds berichten.

(3) Die Helmholtz-Zentren zahlen aus den ihnen von Bund und Ländern bewilligten Zuwendungen eine Umlage zur Deckung der Kosten der Geschäftsstelle des HGF e. V. Ferner entrichten sie anteilige Beträge für den Impuls- und Vernetzungsfonds. Die jährlichen Umlagen für den Impuls- und Vernetzungsfonds betrugen anfänglich 25 Mio. Euro im Jahr 2003 und sind nun auf 95 Mio. Euro gestiegen³ Seit dem Bestehen des Impuls- und Vernetzungsfonds hat der HGF e. V. aus diesem bis zum Jahr 2018 Fördermittel in Höhe von 905 Mio. Euro ausbezahlt.⁴

(4) Der Bundesrechnungshof prüfte den HGF e. V. und den Impuls- und Vernetzungsfonds bereits im Jahr 2006⁵. Im Ergebnis zeigte er u. a. Abstimmungsprobleme bei der Verwendung von Fördermitteln aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds zwischen der Geschäftsstelle des HGF e. V. und dem BMBF auf. Einzelne Sondermaßnahmen waren nicht vereinbar mit der Zweckbestimmung des Impuls- und Vernetzungsfonds. Er empfahl dem BMBF sicherzustellen, dass für alle neuen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds finanzierten Maßnahmen vorab die Zustimmung der Zuwendungsgeber einzuholen ist. Ferner empfahl er, neue Mittel an den Fonds erst auszuzahlen, wenn der Kassen-

³ Siehe die jeweiligen Bundeshaushaltspläne, Kapitel 30 03 Erläuterungen zur Titelgruppe 70. Zu den ausgewiesenen Bundesmitteln kommen Mittel der Länder.

⁴ Angaben der Geschäftsstelle des HGF e. V.: Für die Jahre 2003 bis 2006 aus der Jahresbilanz, danach aus den Jahresberichten des Impuls- und Vernetzungsfonds. Bis einschließlich des Jahres 2018 haben die Zuwendungsgeber 875 Mio. Euro bereitgestellt. Die Geschäftsstelle hat bisher nicht alle Mittel ausgegeben. So hat die Geschäftsstelle 41 Mio. Euro vom Jahr 2017 ins Jahr 2018 übertragen.

⁵ Bericht des Bundesrechnungshofes gem. § 88 Absatz 2 BHO vom 18. Juni 2007 (Gz. III 2 (VI 1) - 2006 - 0996).

bestand verbraucht ist. Das BMBF räumte diese Versäumnisse ein und wollte sie abstellen.

Die an den HGF e. V. geleisteten Umlagen unterlagen nicht unmittelbar dem Zuwendungsrecht⁶. Das BMBF hatte mit dem HGF e. V. deshalb eine privatrechtliche Vereinbarung über die Mittelverwendung der Geschäftsstelle und des Fonds geschlossen. Sie ermächtigte den HGF e. V. die Mittel in „entsprechender Anwendung“ des Haushaltsrechts zu verwalten. Für den Bundesrechnungshof war kein sachlicher Grund zu erkennen, dass der aus dem Haushalt des Bundesministeriums geförderte Verein nicht den gleichen Regelungen unterliegen soll, wie sie sonst für die Verwendung und die Kontrolle öffentlicher Fördermittel gelten. Er forderte, die Mittel des Vereins allgemein geltenden Regeln für die Verwendung und den Nachweis von öffentlichen Fördermitteln zu unterwerfen. Er empfahl, entweder den Verein mit einer gesonderten Zuwendung aus dem Einzelplan zu fördern oder die Umlagen der Zentren als Weiterleitung von Zuwendungen auszugestalten. Das BMBF entgegnete, dass die Förderung von Wissenschaft und Forschung keine eigene Aufgabe des Vereins sei. Er könne somit auch keine Zuwendung des BMBF zu diesem Zweck erhalten. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sah zudem nicht die Voraussetzungen für eine treuhänderische Verwaltung von Bundesmitteln bei der Geschäftsstelle als erfüllt an.

Das BMBF beließ die Vereinbarung als Grundlage für die Zahlungen an den HGF e. V.. Es vereinbarte allerdings eine Rückzahlungsverpflichtung bei zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendeten Mitteln mit dem HGF e. V. und erweiterte die Prüfungsrechte für den Bund und seine Beauftragten⁷. Der Bundesrechnungshof schloss daraufhin das Prüfungsverfahren ab.

Mit der vorliegenden Prüfung haben wir untersucht, inwieweit die zwischen BMBF und dem HGF e. V. getroffene Vereinbarung geeignet ist und welche Maßnahmen das BMBF getroffen hat, um auf eine wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der dem Impuls- und Vernetzungsfonds zur Verfügung stehenden Mittel hinzuwirken. Das BMBF hat zum Entwurf des vorliegenden Berichts eine Stellungnahme abgegeben, die wir berücksichtigt haben.

⁶ Nach VV Nummer 12 zu § 44 BHO (Weiterleitung von Zuwendungen).

⁷ Nach der Satzung des HGF e. V. hat der Bundesrechnungshof seit dem Jahr 2006 Prüfungsrechte nach § 104 Absatz 1 Nummer 4 BHO.

2 Strategie und Förderschwerpunkte

2.1 Ziele und Konzeption

(1) Der Impuls- und Vernetzungsfonds ist das Gestaltungselement des Präsidenten für die Umsetzung der strategischen Ziele der Helmholtz-Gemeinschaft. Sein Zweck war es ursprünglich, „die Entwicklung der Gemeinschaft entlang den Zielen der Satzung, den Kriterien in der Erklärung der Zuwendungsgeber und den allgemeinen forschungspolitischen Reformzielen (u. a. des Wissenschaftsrates) voranzubringen und die Helmholtz-Reform unter Erhöhung der Sichtbarkeit der Gemeinschaft zu beschleunigen. Er soll innerhalb des Rahmens der programmorientierten Förderung spezifische und stringente Impulse setzen (...).“ Diese Impulse sollten unter anderem zur Vernetzung mit exzellenten Arbeitsgruppen, insbesondere aus den Hochschulen dienen, der Übernahme von Koordinierungs- und Führungsaufgaben bei der Schaffung europäischer Verbünde und Netzwerke und der Aufnahme neuer Forschungsthemen. Diese Zweckbestimmung wurde in nachfolgenden Konzepten sprachlich angepasst, blieb in den Kernbereichen aber gleich. Der Fonds sollte die Vernetzung der Gemeinschaft nach innen und nach außen sowie deren Profilbildung ergänzend zur POF voranbringen. Auch wesentliche Grundsätze des Fonds blieben unverändert, wie die Mittelvergabe im Wettbewerb und die zeitliche Begrenzung der Förderung⁸.

(2) Als Grundlage für die Förderungen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds sieht die Vereinbarung des BMBF mit dem HGF e. V. ein Konzept vor. Dieses Konzept soll eine Beschreibung der „einzelnen Maßnahmen“ umfassen. Der Präsident des HGF e. V. entwickelt es mit der Geschäftsstelle und legt es der Mitgliederversammlung des HGF e. V. zur Billigung vor. Verabschiedet wird es schließlich vom Senat des HGF e. V. und dem AZG. Spätere Abweichungen von dem Konzept bedürfen laut Vereinbarung mit dem BMBF der Einwilligung des AZG. Dementsprechend bedürfen Maßnahmen, die nicht Bestandteil des Konzeptes waren, der Einwilligung des AZG.

(3) Am 11. September 2006 verabschiedete der AZG die Neukonzeption des Impuls- und Vernetzungsfonds. Das neue Konzept nahm Bezug zum *ersten Pakt für Forschung und Innovation*, zu dem die Helmholtz-Gemeinschaft sich

⁸ Siehe auch https://www.helmholtz.de/ueber_uns/die_gemeinschaft/impuls_und_vernetzungsfonds

verpflichtet hatte⁹. Als weitere neue Elemente kamen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit, die Helmholtz-Kollegs, Graduiertenschulen und eine Ausgründungsinitiative hinzu.

Am 22. Juni 2010 verabschiedete der AZG das Gesamtkonzept für die Jahre 2011 bis 2015. Thematisch behielt der Impuls- und Vernetzungsfonds die bisherigen Förderschwerpunkte bei. Sie deckten alle Themenfelder des *zweiten Paktes für Forschung und Innovation* ab, die sich von der dynamischen Entwicklung und Vernetzung des Wissenschaftssystems, über die internationale Zusammenarbeit, Partnerschaften zwischen Wissenschaft und Wirtschaft bis zur Nachwuchsgewinnung erstreckten. Der HGF e. V. sah den Impuls- und Vernetzungsfonds als drittes Element neben der POF und den Forschungsinfrastrukturen, um ihre Verpflichtungen aus dem Pakt zu erfüllen. In seinem Wirkungsbereich ging der Fonds damit ausdrücklich über die Helmholtz-Gemeinschaft hinaus¹⁰.

Am 16. September 2016 verabschiedete der AZG das derzeit gültige Gesamtkonzept des Impuls- und Vernetzungsfonds für die Jahre 2017 bis 2020¹¹. Es beschreibt vier thematische Säulen, die die Förderungen bündeln sollen:

- Strategische Zukunftsfelder (Neupositionierung der Forschungsbereiche und Programme, u. a. mit Pilotprojekten im Bereich Information/Big data),
- Strategische Partnerschaften (u. a. im Zusammenhang mit der Exzellenzstrategie),
- Innovation und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (u. a. Technologie- und Wissenstransfer) und
- Talentmanagement (Nachwuchsförderung auf allen Karrierestufen).

⁹ Der Pakt wurde im Juni 2005 beschlossen und lief zunächst von 2006 bis 2010 (Pakt I). Im Oktober 2008 wurde die Fortsetzung des Paktes bis 2015 (Pakt II), und zuletzt im Oktober 2014 die Fortschreibung als Pakt III von 2016 bis 2020 vereinbart. Im Rahmen des Paktes sicherte der Bund den außeruniversitären Forschungseinrichtungen eine jährliche Steigerung der Zuwendung von mindestens 3 % zu. Im Gegenzug verpflichteten sich die Einrichtungen, die Qualität, Effizienz und Leistungsfähigkeit ihrer Forschungstätigkeit zu steigern.

¹⁰ Gesamtkonzept für den Impuls- und Vernetzungsfonds 2011 bis 2015 vom 9. März 2010, S. 4: „... Beitrag zur Umsetzung von wissenschaftspolitischen Zielen der Helmholtz-Gemeinschaft und zur Weiterentwicklung der deutschen Forschungslandschaft...“.

¹¹ Wegen des Präsidentenwechsels beschloss der AZG am 29. Juni 2015, das Konzept für die Jahre 2011 bis 2015 bis zum 31. Dezember 2016 zu verlängern.

(4) Zum derzeitigen Gesamtkonzept gehört ein „Instrumentenpapier“. In diesem Papier nennt die Geschäftsstelle für jede Säule allgemeine Ziele, Verfahren und ein beplanbares Finanzvolumen. Es enthält jedoch keine vollständige Auflistung der geplanten Förderlinien oder Maßnahmen. Weite Teile, wie z. B. nichtuniversitäre und internationale Kooperationen, sind nicht näher spezifiziert. Nach dem Instrumentenpapier sind 10 % des Gesamtbudgets des Impuls- und Vernetzungsfonds für Einzelmaßnahmen ohne wettbewerbliche Ausschreibungen vorgesehen¹². Dieser Betrag ist in der Finanzübersicht nicht ausgewiesen und soll über „Spielräume“ in den Säulen aufgebracht werden. Die Planungen des Gesamtkonzepts umfassen 229 Mio. Euro für die Jahre 2016 bis 2020. Dies sind „freie Mittel“ zur „Beplanung“ der o. g. Säulen. In diesem Zeitraum werden aus dem Fonds weitere 204 Mio. Euro für bereits bewilligte Projekte ausgegeben.

2.2 Begründung der Maßnahmen

(1) Die Geschäftsstelle beschrieb eine Reihe von Förderlinien des Impuls- und Vernetzungsfonds als „komplementär“ zu anderen Fördermaßnahmen des BMBF, der DFG oder der EU. Gemeint waren Förderlinien, die die Helmholtz Zentren bei der Antragstellung für andere Drittmittelprogramme unterstützten oder ihnen zusätzliche Ressourcen für eine Programmteilnahme gewährten. Unsere Prüfung zeigte überdies, dass eine Reihe weiterer Förderlinien des Impuls- und Vernetzungsfonds Fördermaßnahmen der Zuwendungsgeber entsprachen, an denen sich Helmholtz-Zentren beteiligten¹³.

Weder das Konzept noch das Instrumentenpapier des Impuls- und Vernetzungsfonds legten dar, warum die einzelnen Förderlinien und Fördermaßnahmen aufgelegt wurden. Sie enthielten keine spezifischen Informationen zu den strategischen Absichten, die der Präsident des HGF e. V. mit den einzelnen Maßnahmen verfolgte.

(2) So war z. B. nicht erkenntlich, warum die neue Förderlinie „Helmholtz-Exzellenznetzwerke“ ins Konzept 2017 bis 2020 aufgenommen worden war. Damit fördert der Impuls- und Vernetzungsfonds die Kooperation von Helm-

¹² Dies entspräche 43 Mio. Euro über die Jahre 2016 bis 2020.

¹³ Z. B. Helmholtz-Exzellenznetzwerke und Exzellenzstrategie/DFG Sonderforschungsgebiete, Helmholtz Innovation Labs und Forschungscampus/Verbünde in diversen anwendungsorientierten Forschungsprogrammen, Helmholtz Enterprise und EXIST/GO-Bio, Helmholtz-Nachwuchsgruppen und Emmy-Noether Programm/andere DFG Programme. Siehe nachfolgende Beispiele.

holtz-Zentren mit Universitäten zur Antragstellung und Teilnahme an der Exzellenzstrategie. Auch ohne diese Förderung waren die Zentren bereits erfolgreich in die vorherige Exzellenzinitiative eingebunden und kooperierten intensiv mit Universitäten, wie der Bericht der DFG und des Wissenschaftsrates und eine Auswertung für den Expertenkommission Forschung und Innovation zeigte¹⁴.

(3) Um Mittelüberschüsse des Impuls- und Vernetzungsfonds abzubauen, hat die Geschäftsstelle des HGF e. V. Sondermaßnahmen aufgelegt, wie z. B. die „Sondermaßnahme zum Abbau der Bugwelle im Impuls- und Vernetzungsfonds“. Bereits aus dem Fonds geförderte Nachwuchsgruppen konnten in den Jahren 2007 und 2012 eine zusätzliche Förderung für investive Maßnahmen beantragen. Sie erhielten aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds Zuschüsse für Geräte bis zu 100 000 Euro. Diese Sondermaßnahmen hat die Geschäftsstelle fachlich nicht begründet. Sie wurden weder im Konzept noch im Instrumentenpapier als geplante Maßnahmen aufgeführt, noch wurden sie dem AZG nachträglich zur Einwilligung vorgelegt.

2.3 Maßnahmen zum Technologietransfer

(1) Das BMBF stellt für *„Instrumente im Wissens- und Technologietransfer im Rahmen der Hightech-Strategie“* aus Kapitel 3004 Titel 683 10 auch Fördermittel für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen bereit. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2019 sind in diesem Titel rund 112 Mio. Euro ausgewiesen. Das BMBF förderte z. B. vom 1. September 2009 bis zum 31. März 2013 beim KIT das Vorhaben *„Good Practice zur Erleichterung von Ausgründungsvorhaben: Managementunterstützung für Ausgründungsvorhaben der Helmholtz-Gemeinschaft (HEFplus)“* mit 1,8 Mio. Euro. Aktuell fördert das BMBF in einem Helmholtz-Zentrum z. B. das Vorhaben: *„Vorbereitung eines neuen Analyse- und Planungsinstruments für den Technologietransfer in außeruniversitären Forschungseinrichtungen“*. Seit dem Jahr 2002 förderte das BMBF mit 17 Mio. Euro die Entwicklung des Technologietransfers an den Helmholtz-Zentren über direkte Projektförderungen. Auch das BMWi bietet ein umfang-

¹⁴ DFG/Wissenschaftsrat, 2015: Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz und Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung, 2016: Messung möglicher Auswirkungen der Exzellenzinitiative sowie des Paktes für Forschung und Innovation auf die geförderten Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation.

reiches und differenziertes Förderangebot für Unternehmensgründungen aus der Forschung an und stellt Risikokapital zur Unternehmensfinanzierung bereit.

(2) Trotz der bereits vorhandenen Förderangebote unterstützt auch der HGF e. V. mit verschiedenen Förderlinien den Technologietransfer: Beispielsweise mit der Förderlinie „Helmholtz Enterprise“¹⁵, die die Antragstellung für Förderprogramme des BMWi bzw. des BMBF wie „*EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft*“ und „*GO-Bio*“ unterstützen soll. Beide Programme des BMWi bieten allerdings selbst umfangreiche Unterstützung bei Vorbereitung, Antragstellung, und Begleitung der Projekte, z. B. mit dem Gründerstipendium und der Innovationsakademie Biotechnologie.

Für die Jahre 2017 bis 2020 beabsichtigt der HGF e. V. aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds 78 Mio. Euro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, die Förderung des Wissenstransfers und die Förderung von Ausgründungen bereitzustellen. Auf die bereits vorhandenen Förderinstrumente des BMBF und des BMWi geht das Konzept des Präsidenten des HGF e. V. dabei nicht ein. Mit welchen konkreten Maßnahmen das Förderthema unterlegt werden soll, bleibt im Konzept offen.

2.4 Förderdauer

Der HGF e. V. und die Zuwendungsgeber verstehen den Impuls- und Vernetzungsfonds als ein flexibles Instrument, das kurzfristig Innovationen ermöglichen soll. Mit dem Fonds sollen vorrangig Maßnahmen zur Weiterentwicklung der POF gefördert werden, deren Laufzeit fünf Jahre beträgt¹⁶. Dementsprechend sehen die Zuwendungsgeber den Impuls- und Vernetzungsfonds nicht als Instrument zur Förderung längerfristiger Vorhaben oder als Ersatz für die institutionelle Finanzierung von Einrichtungen.

Eine Auswertung laufender Projekte zeigte, dass die Geschäftsstelle dennoch rund die Hälfte der Mittel des Fonds für Vorhaben nutzte, die länger als fünf Jahre dauern. Die KIT-Graduate School for Climate and Environment (KIT-GRACE) beispielsweise förderte sie elf Jahre lang, ebenso die Helmholtz Alber-

¹⁵ Vor dem Start des Impuls- und Vernetzungsfonds förderte das BMBF aus seinem „Strukturfonds“ die Förderlinie „EEF-II“.

¹⁶ Vgl. Faktenblatt des HGF e. V.: Die PoF, https://www.helmholtz.de/fileadmin/user_upload/01_forschung/pof/DE_Faktenblatt_PoF_Stand_180914.pdf

ta Initiative und das Joint Helmholtz-ROSATOM „Fair Russia Research Centre“ (Tz. 5.5). Die German Research School for Simulation Sciences (GRS) förderte sie fast zehn Jahre lang (Tz. 5.4). Weder die Geschäftsstelle noch die betreffenden Zentren haben auf eine Aufnahme dieser Projekte in die POF der Helmholtz-Gemeinschaft hingewirkt. Die Geschäftsstelle begründete auch nicht die Notwendigkeit dieser langen Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds.

2.5 Würdigung

Die Geschäftsstelle hat die Zuwendungsgeber mit den Konzepten nur unvollständig über alle einzelnen Fördermaßnahmen des Fonds informiert. Dies entspricht nicht der Vereinbarung mit dem BMBF, die auch für Maßnahmen außerhalb der Konzepte eine Einwilligung der Zuwendungsgeber vorsieht. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2007 empfohlen, vor allen neuen Maßnahmen die vorherige Zustimmung der Zuwendungsgeber einzuholen, um Fördermaßnahmen abstimmen zu können. Das gegenwärtige Konzept mit seinem Instrumentenpapier stellt hierfür keine ausreichend transparente Entscheidungsgrundlage her.

Die aktuellen Förderlinien des Impuls- und Vernetzungsfonds überschneiden sich in wesentlichen Aspekten mit bereits vorhandenen Förderprogrammen des BMBF oder des BMWi. Daher lässt sich nicht erkennen, inwieweit sie eigenständige Impulse und eigenständige strategische Anreize für die Helmholtz-Zentren oder die deutsche Wissenschaftslandschaft geben.

Weil die Einordnung in die bestehende Förderlandschaft zumeist unklar ist, ist auch die Notwendigkeit dieser Fördermaßnahmen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds nicht ausreichend dargelegt.

In der langfristigen Förderung einzelner Initiativen und Instituten aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds sehen wir keine dem Zweck des Fonds entsprechende Mittelverwendung. Dies gilt auch für die Sondermaßnahmen, die ausschließlich zum Abbau hoher Mittelbestände dienen sollen.

2.6 Empfehlung

Das BMBF und der AZG müssen darauf hinwirken, dass der HGF e. V. die einzelnen geplanten Fördermaßnahmen umfassend und transparent darstellt. Das BMBF und der AZG sollten bereits bei der Vorlage des Konzepts darauf achten,

dass die dargelegte Strategie hinreichend konkret ist um beurteilen zu können, ob es sich um dem Zweck des Fonds entsprechende Vorhaben handelt, die in der bestehenden Förderlandschaft tatsächlich benötigt werden und Impulse setzen können. Insbesondere die Notwendigkeit von Maßnahmen, die sich mit bestehenden Drittmittelprogrammen der Bundesregierung decken, müssen sie hinterfragen.

2.7 Stellungnahme des BMBF

Nach Auffassung des BMBF stellt das Konzept mit seinem Instrumentenpapier eine ausreichende Entscheidungsgrundlage für die Zuwendungsgeber dar. Das BMBF weist darauf hin, dass die Förderentscheidung über jede Einzelmaßnahmen dem Präsidenten des HGF e. V. obliege. Vor diesem Hintergrund seien die Einwilligungserfordernisse der Zuwendungsgeber bewusst auf das Konzept des Fonds und den Abweichungen hiervon beschränkt. Es sei folgerichtig, dass das Konzept nur die aktuellen Förderschwerpunkte und die Förderinstrumente, nicht aber die einzelnen Maßnahmen beschreibe. Dies gelte auch für die Sonder- bzw. Einzelmaßnahmen, deren Budget auf rund 10 % des Gesamtbudgets begrenzt seien.

Das BMBF hat herausgestellt, dass der Fonds der organisationsspezifischen Weiterentwicklung der Helmholtz-Gemeinschaft diene. Förderangebote Dritter seien hierfür weder gedacht noch quantitativ hinreichend. Vermeintliche Doppelungen im Förderportfolio seien bewusst als Ergänzung zu anderen Programmen konzipiert. Programme des Fonds würden häufig als Vorstufen für die aufwendige Antragstellung im Sinne einer „Pipelinebildung“ genutzt.

Die „Sondermaßnahme zum Abbau der Bugwelle“ stehe nach Auffassung des BMBF im Einklang mit dem Konzept des Fonds. Sie sei eine „sinnvolle Bindung ansonsten freier Mittel“ gewesen.

Hinsichtlich der Förderdauer weist das BMBF darauf hin, dass die Mehrzahl der Projekte eine Förderdauer von unter fünf Jahren habe. In manchen Fällen ergab sich eine Förderdauer von über fünf Jahren erst durch kostenneutrale Verlängerungen.

Trotz der Einwände werde das BMBF dafür Sorge tragen, dass der HGF e. V. seine Strategie zur inhaltlichen Ausgestaltung des Fonds in künftigen Konzepten noch konkreter fasse und gegenüber bereits bestehenden Förderprogram-

men des Bundes abgrenze. Das BMBF werde den HGF e. V. bitten, absehbare Einzelmaßnahmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend darzustellen und notwendige Einwilligungen rechtzeitig zu beantragen.

2.8 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Absicht des HGF e. V. seine Strategie für den Fonds konkreter zu fassen. Wie wir weiter unten ausführen, sind insbesondere Verbesserungen bei der Darstellung der Auslandsaktivitäten (Tz. 3.3.5) und den Sondermaßnahmen (Tz. 5.9) vordringlich.

Das BMBF hat bestätigt, dass es an einigen Stellen Dopplungen zu bestehenden Förderstrukturen gibt. Umso mehr fordern wir deshalb eine Profilierung des Konzeptes für den Impuls- und Vernetzungsfonds. Wir bleiben auch bei unserer Forderung, die Notwendigkeit der Fördermaßnahmen darzulegen.

Wir haben gezeigt, dass Mittel des Fonds in größerem Umfang langfristig in einzelnen Vorhaben gebunden sind. Hierbei sehen wir weiterhin keine dem Zweck des Fonds entsprechende Mittelverwendung. Der HGF e. V. muss sicherstellen, dass sie der Weiterentwicklung der POF und der organisationsspezifischen Weiterentwicklung der Helmholtz-Gemeinschaft dienen. Hierfür sind die Projekte des Fonds konsequent zu befristen.

3 Management des Impuls- und Vernetzungsfonds

3.1 Informationstechnik

3.1.1 Sachverhalt

(1) Die Administration des Impuls- und Vernetzungsfonds ist dem Bereich F „Strategie“ der Geschäftsstelle des HGF e. V. zugeordnet. Dieser Bereich ist auch für die Konzeption und Umsetzung einer Datenbankstruktur für den Impuls und Vernetzungsfonds zuständig. Mitte des Jahres 2010 wandte sich die Geschäftsstelle des HGF e. V. an das BMBF und legte dar, dass aufgrund der steigenden Datenmengen zu Förderprojekten beim Impuls- und Vernetzungsfonds ein modernes, sicheres und integriertes Verwaltungssystem dringend erforderlich sei. Die Projektverwaltung werde bislang über eine große Anzahl von Excel-Dateien durchgeführt, die einzeln auch für Seriendokumente und statistische Auswertungen genutzt würden. Über alle Projekte hinweg existiere jedoch bislang kein zusammengefasstes Datenbanksystem. Aus diesem Grun-

de übersandte die Geschäftsstelle einen Anforderungskatalog an das BMBF mit der Bitte um Prüfung, ob für diese Zwecke das in der Bundesverwaltung verwendete Projektförder-Informationssystem „profi“ oder ggf. ein entsprechend modifiziertes profi-Modul eingesetzt werden kann. Ersatzweise bat die Geschäftsstelle um Einwilligung zu einer Auftragsvergabe an Dritte. Als Ziel formulierte die Geschäftsstelle u. a. *„die derzeitige Datenpflege mit verteilten Excel-Dateien muss durch ein modernes, integriertes Verwaltungssystem ersetzt werden“*.

(2) Das BMBF teilte dem HGF e. V. daraufhin mit, nach dem Ergebnis einer fachlichen Prüfung durch das für die Informationstechnik (IT) zuständige Referat des BMBF sei eine Lösung auf der Grundlage von profi entsprechend dem Anforderungsprofil des HGF e. V. nicht realisierbar. Einer Auftragsvergabe an Dritte stimme das BMBF daher im Einvernehmen mit dem BMWi zu. Die Geschäftsstelle vergab daraufhin den Auftrag für die Erstellung einer Projektdatenbank an ein Unternehmen. Die Datenbank wurde als Prototyp im ersten Quartal 2011 an die Geschäftsstelle übergeben.

(3) Für die Datenbank gibt es 20 Lizenzen. Für die Zugriffsberechtigten gibt es keine Einschränkungen bei den Schreib- und Leserechten. Es gibt keine Dokumentation, inwieweit ein bestimmter Nutzer für eine bestimmte Änderung verantwortlich ist. Zur Befüllung von Musterschreiben müssen die entsprechenden Inhalte der Datenbank nach Excel und von Excel nach Word exportiert werden. Im Datenbank Textfeld „Bemerkungen“ müssen u. a. die Teilauszahlungsbeträge der Jahrestanchen manuell eingegeben und berechnet werden, da separate Datenbankfelder hierfür nicht zur Verfügung stehen. Dadurch besteht bei einem Export nach Excel das Risiko falscher Berechnungen.

Neben der Projektdatenbank gibt es eine Excel-Datei zur „Liquiditätsplanung“. Diese wird manuell befüllt und gepflegt. Die Daten aus der führenden Projektdatenbank werden nicht automatisch übernommen. Die Programmierung der Excel-Datei ist nicht dokumentiert. Die zugrundeliegenden Formeln und Verknüpfungen können überschrieben werden. Im Prüfvermerk 2016 zum Projekt mit der Förderkennziffer HA-304 hielt der zuständige Bearbeiter der Geschäftsstelle fest: *„In der Gesamtaddition ergaben sich Differenzen zu unserer check-Datei; daher wurden die gemeldeten Daten eingetragen (außer Auszahlung für 2016)“*.

Das Rechnungswesen der Geschäftsstelle wird durch eine gesonderte Softwarelösung unterstützt, die ebenfalls nicht die Daten aus der Projektdatenbank elektronisch übernimmt.

Ferner befüllen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle ein gesondertes elektronisches Laufwerk mit Schriftverkehr zu den einzelnen Förderprogrammen und -maßnahmen sowie zu allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben vollen Zugriff auf das Laufwerk. Neben den o. g. Dateien führt die Geschäftsstelle zusätzlich Papierakten. Die Projektdatenbank ist nach Angaben der Geschäftsstelle die führende Datei. Weder in einer der Dateien noch in den Papierakten waren die Daten bzw. Unterlagen zu einem Förderprojekt vollständig gespeichert bzw. abgelegt. So fehlten teilweise die Begutachtungen zu den Förderanträgen in den Akten.

(4) Mit profi hat das BMBF ein IT-System geschaffen, das den gesamten Prozess von der Vergabe bis zur Abwicklung von Zuwendungen unterstützt. Es handelt sich um ein sogenanntes Einer-für-Alle-System. Profi steht allen Ressorts und Behörden mit ihren Projektträgern bzw. ihren nachgeordneten Bereichen zur Verfügung. Dieses IT-System unterstützt die Bearbeitung der Förderung über alle Phasen der Prozesskette, von der Antragstellung über die Mittelbewirtschaftung bis zur Verwendungsnachweisprüfung. Es stellt hierzu eine Vielzahl von Auswertungsfunktionen für Steuerungs- und Informationszwecke bereit. Ferner erleichtert es dem Antragsteller über einen elektronischen Antragsassistenten (easy) die Antragstellung und die weitere Kommunikation mit dem Zuwendungsgeber über den Förderzeitraum.¹⁷

3.1.2 Würdigung

Ihr Ziel, die derzeitige Datenpflege mit verteilten Excel-Dateien durch ein modernes, integriertes Verwaltungssystem zu ersetzen, hat die Geschäftsstelle mit ihrer Projektdatenbank nicht erreicht. Nach wie vor existieren verschiedene Anwendungen zur Datenverarbeitung, die nicht über Schnittstellen verbunden sind. Dies hat zur Folge, dass Daten mehrfach und mit vermeidbarem Aufwand eingepflegt werden müssen. Die derzeitige IT-Struktur unterstützt auch keine konsistente Bearbeitung des Förderprozesses bei der Geschäfts-

¹⁷ Vgl. u. a. IT-Beauftragter der Bundesregierung: IT-Unterstützung für den Geschäftsprozess „Projektförderung des Bundes“, https://www.cio.bund.de/Web/DE/IT-Angebot/Querschnitts-IT/Profi/profi_node.html

stelle. Dies hat wiederum fehleranfällige Medienbrüche zur Folge. Eine ganzheitliche Aktenführung ist nicht gewährleistet. Auch bietet das System keine Unterstützung für die Zuwendungsempfänger. Die derzeitige IT-Struktur stellt auch die Integrität der Daten nicht sicher. Eingaben in die Projektdatenbank werden nicht protokolliert, sodass ggf. fehlerhafte Eingaben nicht einzelnen Bearbeitern zugeordnet werden. Die Differenzen zur sogenannten check-Datei, die zur Übernahme der vom Zuwendungsempfänger gemeldeten Daten führten, sind ein weiteres Indiz für Defizite in der Zuverlässigkeit der derzeitigen IT-Struktur zur Verwaltung von Förderprojekten.

3.1.3 Empfehlung

Die Vergabe und Verwaltung von Mitteln für die Projektförderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds verläuft in vergleichbaren Prozessschritten wie die Vergabe von Bundesmitteln durch das BMBF oder einen Projektträger. Auch sind an die Sorgfalt und Wirtschaftlichkeit im Umgang mit den Mitteln vergleichbare Maßstäbe anzulegen. Die Geschäftsstelle des HGF e. V. sollte daher für die Vergabe und Verwaltung der Fördermittel die IT-Anwendung profi nutzen.

3.1.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat eingeräumt, dass es Verbesserungspotential bei der IT-Unterstützung der Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds gebe. Für das Jahr 2019 habe die Geschäftsstelle hierfür ein Budget vorgesehen. Das System profi entspreche aber nur zum Teil den Anforderungen des Impuls- und Vernetzungsfonds und sei komplex. Die Suche nach einer geeigneten IT-Lösung wurde deshalb ergebnisoffen gestaltet.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Absicht, die IT-Unterstützung zu verbessern. Der Suche nach einer geeigneten Lösung sollte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voran gehen. Sie sollte zeitlich und finanziell eng begrenzt werden und die Kosten einer Einführung von profi zur Fondsverwaltung nicht überschreiten.

3.2 Qualität und Transparenz

3.2.1 Sachverhalt

Wir haben eine Stichprobe von 28 Förderakten unterschiedlicher Fördermaßnahmen untersucht. Manchen Akten war ein Inhaltsverzeichnis vorgeheftet. Die dort aufgeführten Unterlagen fehlten in den Akten jedoch teilweise. Z. B. fehlten Gutachten sowie Protokolle über die Sitzungen eines Gutachterpanels mit dessen Förderentscheidungen. Diese waren auch nicht durchgehend in den elektronischen Laufwerken auffindbar. Der Leiter des Impuls- und Vernetzungsfonds benannte uns häufige Personalwechsel als Ursache für die inkonsistente und lückenhafte Aktenführung.

(2) Die interne „Ordnungsverfügung über die Zeichnungsbefugnis für den Bereich Impuls- und Vernetzungsfonds des Präsidenten“ vom 26. Juni 2012, die uns die Geschäftsstelle zur Verfügung stellte, war nicht mehr aktuell. Die namentlich genannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die darin als Kontobevollmächtigte aufgeführt sind, waren nicht mehr in der Geschäftsstelle des HGF e. V. beschäftigt. Der Leiter des Impuls- und Vernetzungsfonds, der Zahlungen tätigt, ist in der Ordnungsverfügung nicht als Bevollmächtigter benannt. Welche Kontobevollmächtigte in welcher Höhe Auszahlungen leisten können, ist nicht geregelt. Entgegen der Verfahrensordnung für die Administration des Impuls- und Vernetzungsfonds (Geschäftsordnung) war aus den Akten nicht immer ersichtlich, wer die Zahlung letztlich angewiesen hatte.

(3) Nach dem Regelwerk des Bundes zur Korruptionsprävention gehört die Vergabe von Fördermitteln und sonstigen Zuwendungen zu den besonders korruptionsgefährdeten Tätigkeiten. Behörden, Zuwendungsempfänger und Auftragnehmer des Bundes müssen geeignete Vorkehrungen treffen, um Korruptionsrisiken vorzubeugen. So hat das BMBF z. B. auch seine Projektträger verpflichtet, die Richtlinie für Korruptionsprävention entsprechend anzuwenden; bei beliebigen Projektträgern gilt die Richtlinie unmittelbar. Mit dem HGF e. V. hat das BMBF nicht vereinbart, dass er die Richtlinie der Bundesregierung für Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung entsprechend anwenden muss, obwohl auch er mit dem Impuls- und Vernetzungsfonds Fördermittel in erheblichem Umfang verwaltet, die zum großen Teil aus Bundesmitteln stammen und vielfach an Dritte weitergegeben werden (siehe die nachfolgende Tz. 3.3).

(4) In den Verträgen zur Übernahme von Projektträgeraufgaben müssen sich die Projektträger verpflichten, ein funktionsfähiges Qualitätsmanagementsystem vorzuhalten und dem BMBF nachzuweisen, dass sie dieses anwenden. Eine solche Vereinbarung gibt es zwischen HGF e. V. und dem BMBF nicht. Die Geschäftsstelle des HGF e. V. hatte kein Qualitätsmanagementsystem – z. B. nach DIN EN ISO 9001 – eingeführt. Zur Qualitätssicherung hatte sie ein Team etabliert, welches innerhalb der Geschäftsstelle ausschließlich für alle Belange des Fonds Sorge trägt und dessen Mittelbedarf im Rahmen des Fonds budgetiert wird. Laut Verfahrensordnung des Fonds gehört zu seinen Aufgaben: *„Einhaltung von Qualitätsstandards, die auch gegenüber BMBF und Rechnungsprüfern (BRH) einzuhalten sind“*. Welche Standards wie eingehalten werden sollen, hatte die Geschäftsstelle nicht konkretisiert.

3.2.2 Würdigung

(1) Wir halten die Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds für mangelbehaftet und verbesserungsbedürftig. So waren die Akten nicht vollständig und einheitlich geführt. Förderentscheidungen und kassenrelevante Vorgänge müssen nachvollziehbar und revisionssicher sein.

(2) Das BMBF hätte analog zu seinen Projektträgern mit dem HGF e. V. vereinbaren müssen, die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention entsprechend anzuwenden. Dies halten wir umso mehr für erforderlich, als diese Mittel zu einem erheblichen Teil nicht wieder an die Helmholtz-Zentren zurückfließen, sondern an Dritte vergeben werden.

(3) Eine wesentliche Ursache für die uneinheitliche und intransparente Verwaltungsführung sehen wir darin, dass kein regelgebundenes Qualitätsmanagement existiert, welches die Prozesse optimiert, dokumentiert und auf kritische Faktoren achtet.

3.2.3 Empfehlung

Der HGF e. V. muss den Impuls- und Vernetzungsfonds mit erheblich mehr Sorgfalt verwalten. Die Vorgänge müssen vollständig und transparent dokumentiert sein. Das BMBF sollte mit dem HGF e. V. vereinbaren, dass die Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds die Richtlinie der Bundesregierung für Korruptionsprävention entsprechend anwendet. Die Geschäftsstelle sollte sich an den bei der Verwaltung von öffentlichen Fördermitteln üblichen Stan-

dards messen, die ein wirksames und anerkanntes Qualitätsmanagementsystem voraussetzen. Auf diesem Wege ist die Geschäftsstelle auch dazu in der Lage dafür zu sorgen, dass auch bei Personalwechsel eine dauerhaft nachvollziehbare Fondsverwaltung möglich ist.

3.2.4 Stellungnahme des BMBF

Die Geschäftsstelle hat unsere Anregung aufgegriffen und wird die Argumente der Gutachter besser dokumentieren. In der Geschäftsstelle werde überdies ein Qualitätsmanagement konzipiert, das sich an einschlägigen Normen orientiert. Wegen des hohen Zusatzaufwandes könne eine Zertifizierung derzeit aber nicht ins Auge gefasst werden.

Zur Korruptionsprävention entwickle die Geschäftsstelle derzeit bereits eigene Maßnahmen. Das BMBF werde mit dem HGF e. V. die sinngemäße Anwendung der Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vereinbaren.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die eingeleiteten Maßnahmen. Das BMBF muss dafür Sorge tragen, dass ein Qualitätsmanagementsystem auch wirksam umgesetzt wird.

3.3 Mittelweitergabe an Dritte

3.3.1 Sachverhalt

(1) Die Vereinbarung zwischen BMBF und dem HGF e. V. sieht vor, dass als Empfänger von Zuwendungen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds grundsätzlich nur die Helmholtz-Zentren und andere außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sowie Hochschulen in Betracht kommen. Abweichungen hiervon bedürfen der Einwilligung des AZG.

(2) Wir haben festgestellt, dass die Geschäftsstelle die Letztempfänger dieser Zuwendungen nicht systematisch und vollständig erfasst hatte. Sie konnte aus den Daten ihrer Projektdatenbank nicht angeben, an wen und in welcher Höhe die Helmholtz-Zentren Zuwendungen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds weitergaben. Die Jahresberichte des Impuls- und Vernetzungsfonds enthalten hierzu keine Angaben¹⁸.

¹⁸ Für die Förderlinien Virtuelle Institute, Helmholtz-Allianzen und Sondermaßnahmen hat die Geschäftsstelle des HGF e. V. eine Sonderauswertung durchgeführt. Aus den einzelnen Anträgen (mit Stand Februar 2014) konnte sie ermitteln, dass deutsche Hochschulen 40 % der Mittel erhalten sollten.

Ein Helmholtz-Zentrum gab auf Bitte der Geschäftsstelle die Zuwendung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds vollständig an Dritte weiter. Die Geschäftsstelle versäumte es, die Einwilligung des AZG einzuholen (im Fall des GRS, siehe Tz. 5.4).

(3) Gemäß der Vereinbarung zwischen BMBF und HGF e. V. muss die Geschäftsstelle bei jeglicher Weitergabe von Mitteln aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds ins Ausland die Einwilligung des AZG einholen. Am 28. November 2011 beschloss der AZG, dass der UAZG in eigener Zuständigkeit über die Weitergabe von Mitteln aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds von bis zu 250 000 Euro ins Ausland entscheidet.

Ausdrückliche Einwilligungen des AZG hat die Geschäftsstelle für folgende Projekte eingeholt:

- Kooperation Deutsches Krebsforschungsinstitut (DKFZ) und dem Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin mit dem Nationalen Institut für Gesundheit und Medizinische Forschung (Inserem, Frankreich): Vorgesehen war die Weiterleitung von 625 000 Euro an den französischen Partner (AZG Sitzung am 28. November 2011).
- „German Israeli Helmholtz-Research-School in Cancer Biology“ des DKFZ: Vorgesehen war die Weiterleitung von bis zu 660 000 Euro an das Weizmann-Institut in Israel (Umlaufbeschluss des UAZG vom 8. Mai 2012, die Förderentscheidung fiel im September 2011).

Weitere Einwilligungen sind in den Protokollen des AZG und UAZG nicht dokumentiert. Der Geschäftsstelle war bekannt, dass sie auch für die Kooperation des Helmholtz Zentrums München – Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt mit dem Nationalen Institut für Gesundheit und Medizinische Forschung (Inserem, Frankreich) und dem Vorhaben „High Performance Computing Centre am FAIR-Russia Research Centre at ITEP“ Einwilligungen hätte einholen müssen. In beiden Fällen war die Einwilligung des AZG in den Akten nicht dokumentiert, so dass für uns nicht ersichtlich war, ob sie erteilt wurde. Aus den Akten war auch nicht ersichtlich, ob der UAZG „in eigener Zuständigkeit“ über die Weitergabe von Zuwendungen ins Ausland entschieden hatte.

(4) Darüber hinaus informierte der HGF e. V. weder in den Konzepten zum Impuls- und Vernetzungsfonds noch in den Entwürfen und Fortschreibungen seiner Internationalisierungsstrategie ab dem Jahr 2011 und in den Monitoringberichten zum Pakt für Forschung und Innovation über einzelne Weitergaben von Mitteln aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds ins Ausland.

An 93 der momentan 507 noch nicht abgeschlossenen Vorhaben des Impuls- und Vernetzungsfonds sind ausländische Partner beteiligt¹⁹. Zum Teil werden der Aufbau und der Unterhalt von Forschungsstrukturen gefördert. Bei 53 dieser Vorhaben überschreitet die Zuwendung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds 250 000 Euro, bei 32 Vorhaben liegt sie über 500 000 Euro. Die HGF Zentren setzen bei 27 Vorhaben mit ausländischen Partnern zudem mehr als 900 000 Euro aus Eigenmitteln ein. Die Geschäftsstelle weist in ihrer Projektdatenbank und in den Jahresberichten zum Impuls- und Vernetzungsfonds nicht aus, in welcher Höhe Mittel hiervon ins Ausland fließen und ob sie institutionellen Zwecken dienen.

Bei der Prüfung der Auslandsaktivitäten der Max-Planck-Gesellschaft e. V. (MPG) hatte der Bundesrechnungshof deutlich gemacht, dass der Anteil von Bundesmitteln, die in Forschungsstrukturen außerhalb des Standortes Deutschland fließen, für den Haushaltsgesetzgeber und für die Öffentlichkeit klar erkennbar sein muss²⁰.

3.3.2 Würdigung

Aufgrund der lückenhaften Dokumentation der Weitergaben von Mitteln aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds ist es nicht transparent, ob die Vereinbarung zwischen HGF e. V. und BMBF eingehalten wird. Damit können das BMBF und der AZG ihre Aufsichtsfunktion nicht wie notwendig wahrnehmen. Dies gilt umso mehr, wenn der Einwilligungsvorbehalt des AZG nicht ausnahmslos beachtet wird.

3.3.3 Empfehlungen

Die Geschäftsstelle des HGF e. V. sollte die Weitergabe von Mitteln aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds vollständig und systematisch erfassen. Diese

¹⁹ Außerhalb der EU sind die Partner in Russland, der Türkei, Israel, Jordanien, den palästinensischen Gebieten, den USA, Kanada, China, Australien, Schweiz und Norwegen.

²⁰ Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Zuwendungen an die MPG – Ausgaben für Auslandsaktivitäten Kapitel 3003 Titel 685 40 und 894 40 des Bundeshaushalts (VI 1 - 2013 - 0499 vom 25. September 2015).

Informationen sollte sie auch nutzen, um die im Monitoring Bericht für den Pakt für Forschung und Innovation vorgesehenen Informationen über den Mittelabfluss für den Aufbau und Betrieb von Forschungsstrukturen bereitstellen zu können.

Der HGF e. V. muss im Übrigen auch hier den Einwilligungsvorbehalt des AZG berücksichtigen.

3.3.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat eingewandt, dass die Letztzuwendungsempfänger für jede einzelne Fördermaßnahme durchgängig dokumentiert seien. Bei Projekten mit externen Partnern würden der Geschäftsstelle auch die Verwendungsnachweise der Partner vorgelegt. In den Zwischen- und Schlussnachweisen der einzelnen Projekte seien zumindest die Summen der weitergeleiteten Mittel dokumentiert. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Projektdatenbank wolle die Geschäftsstelle des HGF e. V. künftig die Weiterleitungen erfassen, so dass übergreifende Darstellungen einfacher möglich werden.

Falls Mittel an Dritte im Ausland weitergeleitet werden sollen, sei eine Einwilligung der Zuwendungsgeber vorgesehen. Bei der Finanzierung von Projekten mit ausländischen Partnern werde im Regelfall aber darauf geachtet, dass Mittelflüsse ins Ausland nicht notwendig werden.

3.3.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Absicht, Mittelweitergaben an Dritte in der Projektdatenbank des Fonds zu dokumentieren. Allerdings sehen wir weiterhin erhebliche Lücken in der Darstellung der Auslandsaktivitäten. Dies erschwert es den Zuwendungsgebern wie auch dem Parlament, ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss (RPA) des Deutschen Bundestages hat am 29. Januar 2016 das BMBF aufgefordert, den Einsatz von Bundesmitteln für Forschungsstrukturen im Ausland für alle am Pakt für Forschung und Innovation beteiligten Organisationen transparent zu machen. Hierzu sollten die eingesetzten Mittel im Monitoring-Bericht zum Pakt mit einer quantitativen Übersicht aufgeführt werden. Nach unserem Verständnis schließt dies auch die Helmholtz-Gemeinschaft und die Bundesmittel ein, aus denen sich der Impuls- und Vernetzungsfonds speist. Der RPA beschränkte sich in seinem Beschluss nicht auf Projekte mit „Mittelflüsse(n) ins Ausland“ im Sinne von Geldtransfers,

sondern bezog sich auf den „Einsatz von Bundesmitteln für Forschungsstrukturen im Ausland“. Gerade angesichts der rasch wachsenden Auslandsaktivitäten muss das Parlament die Möglichkeit haben, sich ein Urteil über die Angemessenheit der hierauf entfallenden Mittel zu bilden. Es sollte auch einen Überblick über den Umfang der „Wissenschaftsdiplomatie“ haben, den die Forschungsorganisationen betreiben.

Aus Mitteln des Impuls- und Vernetzungsfonds fördert der HGF e. V. herausragende Projekte in politisch sensiblen Regionen ohne dies in der gebotenen Weise transparent zu machen. Seine Förderentscheidungen trifft er dabei auch ohne die Einwilligung des AZG und außerhalb des Konzeptes. Dies zeigen zwei weitere Projekte, die uns während der Stellungnahme des BMBF bekannt wurden:

- Am 20. September 2018 bewilligte die Geschäftsstelle des HGF e. V. aus Mitteln des Impuls- und Vernetzungsfonds den Bau und die Inbetriebnahme einer neuen Strahllinie für den Teilchenbeschleuniger SESAME in Jordanien. In diesem Projekt wird eine in Deutschland hergestellte Forschungsinfrastruktur im Wert von 2,8 Mio. Euro als Dauerleihgabe übertragen. Aus Mitteln des Fonds fördert der HGF e. V. auch einen bei SESAME eingestellten Wissenschaftler. Beteiligt an SESAME sind u. a. die Länder Iran und Pakistan. Auf Grund unserer laufenden Prüfung sei eine „neue, vorsichtigere Einschätzung der Sachlage“ entstanden, die die Geschäftsstelle des HGF e. V. bewogen hat, nachträglich eine Einwilligung des AZG einzuholen.
- Am 14. September 2018 gab die Geschäftsstelle des HGF e. V. dem Deutschen Elektronen-Synchrotron (DESY) eine Förderzusage für das „CAS-Helmholtz Internationale Labor für Freie-Elektronen Laser“. Ziel war es, eine langfristig angelegte und strategische Partnerschaft aufzubauen, die auch eine Mitgliedschaft Chinas im europäischen Verbund für Freie-Elektronen Laser unterstützen sollte. Die Zusage erstreckte sich zunächst auf fünf Jahre und war mit der Erwartung verbunden, dass mittel- bis langfristig eine physische Präsenz von DESY in Shanghai etabliert wird. Das BMBF erhielt im Nachhinein Kenntnis von diesem Projekt und bat DESY am 11. März 2019 darum, das Projektabkommen mit China nicht weiterzuverfolgen. Es sah die deutschen Interessen nur in geringem Maße berücksich-

tigt und befürchtete einen einseitigen Technologietransfer nach China mit der Gefahr einer militärischen Nutzung.

Wir fordern das BMBF auf, den Beschluss des RPA vom 29. Januar 2016 auch für die Auslandaktivitäten der Helmholtz-Gemeinschaft umfassend umzusetzen. Dies schließt insbesondere den Impuls- und Vernetzungsfonds ein. Wir erwarten deshalb eine entsprechende Darstellung im nächsten Pakt-Monitoring-Bericht des HGF e. V. für das Jahr 2018. Sollte die Darstellung weiterhin lückenhaft sein, behalten wir uns vor, diesen Punkt im Verfahren zu den Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (nach § 97 BHO) weiterzuverfolgen.

Darüber hinaus sollten die Auslandsaktivitäten auch in sonstiger Weise transparent werden:

- Der Haushaltsvermerk zur Titelgruppe 70 im Kapitel 3004 sollte den Umfang der für Forschungsstrukturen im Ausland eingesetzten Bundesmittel deutlich machen.
- Das BMBF und die Geschäftsstelle des HGF e. V. sollten im Konzept für den Fonds die geplanten und beschlossenen Auslandsaktivitäten im Einzelnen aufführen, insbesondere, wer mit wem kooperiert.
- Die nächste Vereinbarung zur Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds zwischen BMBF und HGF e. V. sollte sicherstellen, dass Zuwendungsgeber im Vorhinein einwilligen, wenn Bundesmittel des Impuls- und Vernetzungsfonds für Forschungsstrukturen im Ausland eingesetzt werden.

Wir bitten das BMBF, uns bis zum 30. August 2019 über das hierzu Veranlassete zu informieren.

3.4 Überwachung, Nachweis und Prüfung der Verwendung von Fördermitteln

3.4.1 Sachverhalt

(1) Die Vereinbarung des BMBF mit dem HGF e. V. sieht vor, dass der HGF e. V. privatrechtliche Zuwendungsverträge mit den Empfängern der Mittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds abschließt. In diesen Verträgen sind u. a. die Details der privatrechtlichen Zuwendung und die Nebenbestimmungen im Sinne von § 44 BHO zu regeln. Der HGF e. V. verweist in seinen Zu-

wendungsverträgen auf einige Nebenbestimmungen des BMBF für Zuwendungen auf Kostenbasis (NKBF 98)²¹.

(2) Die Geschäftsstelle hielt jedoch in wesentlichen Teilen nicht nach, ob die Bestimmungen beachtet werden:

- Beschaffte Gegenstände: Die Vereinbarung mit dem BMBF sieht vor, dass der HGF e. V. die Dauer der Zweckbindung in den Zuwendungsverträgen regeln muss. Der HGF e. V. trifft hierzu jedoch keine Regelungen. Er klärt nicht, wie lange die Gegenstände für denwendungszweck gebunden sind und verlangt keine Inventarisierung.
- Aufträge an Dritte (Ziffer 3 NKBF): Die NKBF sehen vor, dass bei bestimmten Aufträgen eine schriftliche Genehmigung des Zuwendungsgebers einzuholen ist. Genehmigungen sind auch einzuholen bei Aufträgen außerhalb der EU. Der HGF e. V. verlangt von den Zuwendungsempfängern jedoch keine Angaben zu geplanten Aufträgen. Er fragt in den Zahlungsanforderungen und Verwendungsnachweisen auch nicht ab, welche Mittel für Aufträge verausgabt wurden.
- Verwertungsplan (Ziffer 6.2 und Ziffer 18 NKBF): Der HGF e. V. verlangt keine strukturierten Verwertungspläne und die Fortschreibung von Verwertungsplänen von den Mittelempfängern des Fonds. Auch bei mehrjährigen Vorhaben mit dem Ziel der Aufnahme in die POF verfügt er nicht über Informationen zu den Verwertungs- und Anschlussperspektiven.
- Veröffentlichung Schlussbericht (Ziffer 11.4 – 11.7 NKBF): Vorgesehen ist, dass der Schlussbericht der geförderten Projekte in einer angemessenen Form veröffentlicht und der TIB²² zugeleitet wird. Bei Veröffentlichungen ist auf die Förderung hinzuweisen. Die Geschäftsstelle hat hierzu mit den Zuwendungsempfängern des Impuls- und Vernetzungsfonds keine weiteren Vereinbarungen getroffen und hält nicht nach, ob die Veröffentlichungen erfolgten. Lediglich vier Schlussberichte von bislang 919 abgeschlossenen

²¹ Siehe https://foerderportal.bund.de/easy/module/easy_formulare/download.php?datei=197. Bei den Sondervorhaben „Falling Walls Conference“ und Haus der kleinen Forscher hat die Geschäftsstelle die ANBest-P zu Grunde gelegt.

²² Die TIB – Leibniz-Informationszentrum Technik und Naturwissenschaften und Universitätsbibliothek ist eine zentrale Fachbibliothek und sammelt u. a. Forschungsberichte. Siehe <https://www.tib.eu/de/>.

Maßnahmen des Impuls- und Vernetzungsfonds sind in der TIB verzeichnet.

Die Vereinbarung zwischen BMBF und HGF e. V. sieht vor, dass Verwendungsnachweise gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu prüfen sind. Hierzu gehören neben einer kursorischen Prüfung anhand von Beleglisten auch vertiefte Prüfungen²³. Die Geschäftsstelle ließ sich von den Zuwendungsempfängern weder Beleglisten vorlegen noch forderte sie Belege an. Sie führte auch keine vertieften Prüfungen durch. Die Geschäftsstelle kann somit die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nicht prüfen, insbesondere, wenn die Mittel an Dritte außerhalb der HGF weitergegeben wurden. Rund 335 Mio. Euro aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds, d. h. 37 % aller bislang ausgegebenen Mittel, wurden an Empfänger außerhalb der Helmholtz-Gemeinschaft weitergegeben²⁴.

(3) Der HGF e. V. verlangt in den meisten Ausschreibungen, dass die Helmholtz-Zentren zur Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds Eigenmittel in mindestens gleicher Höhe einbringen²⁵. Die derzeit 507 noch nicht abgeschlossenen Vorhaben werden mit 445 Mio. Euro aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds gefördert. Nach Angaben der Zentren werden hierfür weitere 366 Mio. Euro an Eigenmitteln aufgewendet. Dies entspräche einer Kofinanzierungsquote von 45 %. Der Wissenschaftsrat schlussfolgerte in seiner Evaluation der POF²⁶, dass über diese Kofinanzierung freie Mittel der Zentren zu strategischen Mitteln der Gemeinschaft würden und dies die Bedeutung des Fonds steigert.

Die Geschäftsstelle hielt allerdings nicht nach, ob die geforderten oder in Aussicht gestellten Eigenmittel tatsächlich erbracht wurden. In den Verwendungsnachweisen verlangte sie von den Zuwendungsempfängern Angaben zu Eigenmitteln oder Einnahmen „nur zur Information“. Die Geschäftsstelle prüfte

²³ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

²⁴ Schätzung des Bundesrechnungshofes auf Basis der Aufstellung der Geschäftsstelle über die Zuwendungen des Fonds an Hochschulen in Deutschland (vom Februar 2014). Aus der Liste der noch nicht abgeschlossenen Vorhaben ließ sich über dies entnehmen, wie viele Projekte mit Forschungseinrichtungen außerhalb der HGF und mit Einrichtungen im Ausland kooperieren.

²⁵ Beispiele für Förderlinien mit Eigenanteil: Helmholtz-Allianzen, Virtuelle Institute, Helmholtz Innovation Labs, Zukunftsthemen, Postdoktorandenprogramm.

²⁶ Wissenschaftsrat, 2015: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Programmorientierten Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft (Drs. 4900-15), S. 53.
<https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4900-15.pdf>.

auch nicht, woher die Eigenmittel stammen. Ein Zentrum fragte nach, ob die Eigenmittel auch durch den rechnerischen Gegenwert von drittmittelfinanzierten Doktoranden erbracht werden dürften. Die Geschäftsstelle antwortete darauf: „Da wir die Angaben nicht prüfen (können), spielt auch die Herkunft der Eigenmittel keine Rolle“. Allerdings sehen die allgemeinen Förderrichtlinien des Fonds vor, dass zweckgebundene Drittmittel anderer Förderer nicht als Eigenanteil anerkannt werden können.

(4) Der HGF e. V. fördert aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds die Berufung von Helmholtz-Wissenschaftlern auf W2/W3 Professuren. Er stellt hierzu Mittel für die Stelle und die Ausstattung zur Verfügung. Für ein Projekt des Helmholtz Zentrums für Infektionsforschung (HZI) in Kooperation mit der TU Braunschweig zahlte der HGF e. V. 750 000 Euro in den Jahren 2007 bis 2010. Das Zentrum nutzte die Mittel für Investitionen und „Sonstiges“. Der HGF e. V. verzichtete auf einen Sachbericht mit der Begründung, dass es sich um eine Investition handelte. Das HZI setzte die Investitionsmittel zur Finanzierung eines NMR Spektrometers ein. In seinem Bewerbungsschreiben für die Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds hatte das HZI erklärt, einen solchen Spektrometer im Fall einer Berufung selbst zur Verfügung zu stellen (Neupreis 1,3 Mio. Euro).

(5) Die Leitung des BMBF hatte im Februar 2013 entschieden, dass für öl-sandbezogene Forschungsarbeiten auf Grund von Umweltbelastungen keine weiteren öffentlichen Mittel aufgewendet werden sollten. Hintergrund war eine parlamentarische Anfrage zur Kooperation des HGF e. V. mit der kanadischen Universität Alberta (UofA)²⁷. Diese Kooperation wurde anteilig aus Mitteln des Impuls- und Vernetzungsfonds gefördert²⁸. Das BMBF hatte dem betroffenen Helmholtz-Zentrum daraufhin die Mittel aus der Grundförderung, die zur Kofinanzierung der Förderung des Impuls- und Vernetzungsfonds dienten, über den Zuwendungsbescheid mit sofortiger Wirkung gesperrt. Hiermit hätte nach Meinung des BMBF auch die Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds enden müssen, da die nötigen Eigenmittel nicht mehr zu Verfügung standen. Dennoch lief die Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds

²⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Sylvia Kotting-Uhl, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/8415 vom 8. Februar 2012.

²⁸ In der o. g. Antwort der Bundesregierung wurde ein Anteil von 50 % genannt, der Eigenanteil der Zentren lag jedoch deutlich niedriger.

weiter. Die Geschäftsstelle des HGF e. V. kam der Bitte des BMBF, das Projekt vorzeitig zu beenden und die Mittel zu kürzen, nicht nach. In der Prüfung des Zwischennachweises für das Jahr 2013 hielt die Geschäftsstelle dazu fest: *„Vor dem Hintergrund des BMBF-Beschlusses entsteht für die Forschungspartner an der UoFA ein schwer zu ergründender Gesamteindruck der politischen bundes-deutschen Interessenslagen in der deutsch-kanadischen Zusammenarbeit. Gleichwohl konnten die beteiligten Wissenschaftler ihre laufenden Forschungsarbeiten ungehindert fortsetzen.“*

(6) Das BMBF überprüfte nicht, ob die Geschäftsstelle die Vereinbarungen im Umgang mit den Zuwendungsempfängern einhielt. Es beschränkte sich auf die Prüfung der Jahresberichte des Impuls- und Vernetzungsfonds im UAZG. Bei Abnahme des Jahresberichtes 2015 enthielten sich die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg der Stimme. Sie wiesen darauf hin, dass eine Prüfung auf administratives Fehlverhalten zuwendungsrechtlich nur durch eine formale Verwendungsnachweisprüfung erfolgen könne und nicht durch die Vorlage des Jahresberichtes.

3.4.2 Würdigung

Der HGF e. V. hat wesentliche Regelungen der Vereinbarung mit dem BMBF, die auf eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds gerichtet sind, nicht eingehalten. Die in der Haushaltsordnung normierten Pflichten des Zuwendungsgebers zu Überwachung, Nachweis und Prüfung der Verwendung von Fördermitteln hat der HGV e. V. nur ansatzweise beachtet. Dies gilt auch für die Nebenbestimmungen seiner Zuwendungsverträge. Ein wesentliches Versäumnis ist der Verzicht auf die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise. Die Geschäftsstelle kann damit nicht beurteilen, ob die Mittel tatsächlich auch zweckentsprechend verausgabt wurden. Besonders bei der Weitergabe von Fördermitteln außerhalb der Helmholtz-Gemeinschaft wird dies nach unserer Auffassung der dem HGF e. V. übertragenen Verantwortung für den Einsatz von Mitteln des Bundes und der Länder nicht gerecht.

Durch die fehlende Prüfung der Eigenmittel kann der HGF e. V. zudem nicht nachweisen, in welcher Höhe der Impuls- und Vernetzungsfonds tatsächlich weitere Mittel der Helmholtz-Zentren für seine Vorhaben binden und die strategische Wirkung des Fonds erhöhen konnte. In einzelnen Fällen wurden die

Projekte auch ohne die ausgewiesenen Eigenmittel durchgeführt. Die Geschäftsstelle hat Einflussmöglichkeiten des BMBF auf die Bereitstellung der Eigenmittel durch die Zentren bewusst ins Leere laufen lassen. Die Geschäftsstelle hat überdies ihre Fördergrundsätze nicht beachtet, indem sie Drittmittel als Eigenmittel anerkannt hat.

Um die Ergebnisse der geförderten Projekte zu sichern, hätte die Geschäftsstelle nachhalten müssen, ob die Mittelempfänger die Schlussberichte auch veröffentlichen. Der Fonds nutzt somit ein wichtiges Medium für den Wissens- und Erfahrungstransfer nicht in der gebotenen Weise.

Indem die Geschäftsstelle auf Verwertungspläne verzichtet, kann sie nicht abschätzen, wie sich die Entwicklungsperspektiven der geförderten Projekte verändern. Insbesondere bei größeren und mehrjährigen Projekten hätten sie eingefordert werden müssen, um zu sehen, ob die Ziele erreicht werden können und ob die Förderung noch erfolversprechend ist. Ein gänzlicher Verzicht entspricht nicht den eigenen Förderbestimmungen des Fonds.

Das BMBF hätte dafür sorgen müssen, dass der HGF e. V. den Impuls- und Vernetzungsfonds sorgfältiger und seinen eigenen Fördergrundsätzen entsprechend verwaltet. Die Praxis des BMBF, lediglich die Jahresberichte des Impuls- und Vernetzungsfonds durchzusehen, reichte dafür nicht aus.

3.4.3 Empfehlung

Der HGF e. V. muss sicherstellen, dass er die Mittel des Impuls- und Vernetzungsfonds sorgfältig nach den für ihn einschlägigen zuwendungsrechtlichen Regelungen verwaltet. Er muss sich dabei grundsätzlich an den Qualitätsmaßstäben messen lassen, die er sich selbst gesetzt hat. Das BMBF muss die Einhaltung seiner Vereinbarung mit dem HGF e. V. in allen Punkten und in wirk-samer Weise beaufsichtigen.

3.4.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat bestätigt, dass beim Impuls- und Vernetzungsfonds grundsätzlich die haushaltsrechtlichen Vorgaben der BHO beachtet werden sollten. Eine vollständige Berücksichtigung der geltenden Nebenbestimmungen sei aber weder rechtlich geboten noch sachgerecht. Dies gelte insbesondere für die Verwertungspläne, die Veröffentlichung von Schlussberichten sowie die nachkalkulatorische Prüfung von Eigenmitteln der Helmholtz-Zentren. Die Helm-

holtz-Zentren seien in ein System des kontinuierlichen Monitorings ihrer Verwertungs-Aktivitäten eingebunden. Dies sollte nicht durch weitere Vorgaben seitens des Impuls- und Vernetzungsfonds intensiviert werden. Gleichwohl könne es bei einzelnen Förderinstrumenten des Fonds angezeigt sein, Vorgaben zu machen.

Die Geschäftsstelle des HGF e. V. wolle künftig anlassbezogen Verwendungsnachweise auch vertieft prüfen. Hierbei werde sie auch den Eigenmitteln und an Dritte weitergeleitete Mittel nachgehen. Die Geschäftsstelle werde ab sofort zudem konsequent die Dauer der Zweckbindung von beschafften Gegenständen festlegen.

Das BMBF werde dafür Sorge tragen, dass die Geschäftsstelle des HGF e. V. eine möglichst umfassende Anwendung der Nebenbestimmungen prüft. Dies gelte insbesondere, wenn Mittel des Fonds an Empfänger außerhalb der Helmholtz-Gemeinschaft fließen.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen es, dass die Geschäftsstelle des HGF e. V. Förderprojekte auch vertieft prüfen will. Die Auswahl der Fälle darf aber nicht nur anlassbezogen der Geschäftsstelle überlassen werden. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die Prüfungen auch in systematischer Weise erfolgen. Hierzu wendet das BMBF in seiner Projektförderung ein Stichprobenverfahren an, das eine Auswahl an Prüffällen vorgibt. Mit einem solchen Verfahren lässt sich objektiver und gleichmäßig über alle Maßnahmen die Einhaltung der Bestimmungen überprüfen. Angesichts des Umfangs und der Unterschiedlichkeit der geförderten Projekte empfehlen wir ein solches Verfahren auch für den Impuls- und Vernetzungsfonds.

Wir halten es nicht für ausreichend, eine umfassende Anwendung der Nebenbestimmungen lediglich zu prüfen. Wenn die Mittel an Empfänger außerhalb der Helmholtz-Gemeinschaft fließen, müssen die zuwendungsrechtlichen Bedingungen und die Nebenbestimmungen in vollem Umfang analog zur direkten Projektförderung des BMBF angewandt werden. Es ist nicht hinnehmbar, dass für Mittel des BMBF die Bestimmungen unterschiedlich angewandt werden. Wir können auch nicht erkennen, warum die Schlussberichte aus Forschungsprojekten des Fonds nicht ausnahmslos elektronisch über die TIB veröffentlicht

werden können. In diesem Punkt sehen wir keine belastende Vorgabe für die Helmholtz-Zentren.

Wir bekräftigen unsere Empfehlungen und bitten das BMBF, uns bis zum 31. Dezember 2019 über die Umsetzung zu unterrichten.

4 Erfolgskontrolle

4.1 Sachverhalt

Am 19. September 2007 bat der UAZG die Geschäftsstelle des HGF e. V., eine Evaluation des Impuls- und Vernetzungsfonds vorzubereiten. In der gleichen Sitzung machte er deutlich, dass er beabsichtigte, den Fonds weiterzuführen. Zwei Monate später, am 17. und 18. Dezember 2007 fand die Begutachtung des Impuls- und Vernetzungsfonds durch ein Komitee von externen Fachleuten statt. Es kam zu dem Ergebnis, dass der Impuls- und Vernetzungsfonds von „*unschätzbarem Wert*“ sei. Das Komitee gab gleichwohl folgende Empfehlungen:

- Die Programme zur Vernetzung mit Hochschulen ähnelten sich und bedürften einer Präzisierung²⁹.
- Dem Impuls- und Vernetzungsfonds fehle ein Erfolgscontrolling. Die nachhaltige Wirkung der Maßnahmen werde nicht betrachtet.
- Das Komitee befand, dass Maßnahmen zum Technologietransfer nicht zum Impuls- und Vernetzungsfonds gehörten. Die Helmholtz-Gemeinschaft solle das Thema neu organisieren.
- Es darf nicht zu Doppelungen dessen kommen, was die einzelnen Zentren bereits erfolgreich bearbeiteten. Leitgedanke der Programme müsse die Subsidiarität sein.

(2) Auf Basis des Berichtes beschloss der AZG am 8. April 2008, den Impuls- und Vernetzungsfonds auf dem bisherigen Niveau fortzuführen.

Der AZG bat die Geschäftsstelle des HGF e. V., die Empfehlungen des Komitees aufzunehmen. Zu den Themen Erfolgscontrolling, Technologietransfer und Internationalisierung sollten Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Im Gegensatz zum Evaluierungskomitee vertrat der UAZG hinsichtlich des Technologie-

²⁹ Gemeint waren die Helmholtz-Allianzen, die Virtuellen Instituten und die Exzellenzförderung.

transfers aber die Auffassung, dass der Impuls- und Vernetzungsfonds engagiert bleiben müsse³⁰.

(3) Zur Weiterentwicklung des Erfolgscontrollings des Fonds legte die Geschäftsstelle am 3. November 2009 dem UAZG ein Konzept vor. Darin stellte sie für die großen Förderinstrumente Zielindikatoren und ein Monitoring durch die Geschäftsstelle in Aussicht. Die Geschäftsstelle beauftragte eine Unternehmensberatung, ein Pflichtenheft für ein Konzept der Erfolgskontrolle des Impuls- und Vernetzungsfonds zu erstellen. Die Unternehmensberatung entwickelte hierzu einen umfangreichen Katalog von Leitfragen und Erfolgsindikatoren. Da sich diese Indikatoren in den Förderlinien des Impuls- und Vernetzungsfonds nicht wiederfanden, hätte es nach Ansicht der Geschäftsstelle einen hohen Aufwand bedeutet, sie zu erheben. Sie griff das Konzept daher nicht auf und setzte das vorgeschlagene Erfolgscontrolling nicht um.

(4) Im Jahr 2010 entschied der AZG, im Jahr 2012 die nächste externe Evaluierung des Impuls- und Vernetzungsfonds zu veranlassen. Hierzu formulierte er am 28. November 2011 Kriterien und Leitfragen. Die Evaluation fand am 28. und 29. November 2012 in Form einer zweitägigen Begutachtung statt. Das Evaluierungskomitee führte an diesen Tagen Interviews durch und stützte sich für seine Begutachtung auf Dokumente der Geschäftsstelle.

Das Komitee kam zum Schluss, dass der Impuls- und Vernetzungsfonds effizient die Aufgabe erfülle, Impulse zu setzen und Vernetzung zu fördern. Das Komitee empfahl unter anderem:

- Die Förderinstrumente „Virtuelle Institute“ und „Helmholtz Allianzen“ klarer zu beschreiben, voneinander abzugrenzen und ihr Zusammenspiel mit der POF weiter zu entwickeln,
- ein Monitoring der geförderten Maßnahmen und geförderten Personen einzurichten und
- mit den Partneruniversitäten vor einer Nachwuchsförderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds verbindliche Aussagen zu späteren Professuren zu treffen („tenure track“).

³⁰ Der AZG entschied am 22. Juni 2010, dass die Wirksamkeit des Technologietransferkonzeptes der Helmholtz-Gemeinschaft (im Gesamten) spätestens nach fünf Jahren zu überprüfen war. Dies fand bislang nicht statt.

Bei den Maßnahmen zur Internationalisierung des Impuls- und Vernetzungsfonds wies die Kommission darauf hin, dass für eine nachhaltige Verankerung internationaler Kontakte ein Bezug zu den aus der POF finanzierten Programmen notwendig sei. Bei den Maßnahmen des Fonds zur Förderung des Technologietransfers zeigte sich, dass Technologietransfer nach wie vor stark von den einzelnen Zentren abhängt. Die Kommission empfahl dennoch, das Thema Technologietransfer weiter auf Gemeinschaftsebene im Impuls- und Vernetzungsfonds zu verfolgen.

Das Komitee hinterfragte nicht, ob der HGF e. V. die Empfehlungen aus der letzten Evaluierung umgesetzt hatte. Es wiederholte die Empfehlung, den Verlauf der Projekte zu überwachen. Es bewertete die Nachhaltigkeit der Impulse des Impuls- und Vernetzungsfonds nicht und empfahl, dass die Übernahme von Maßnahmen des Impuls- und Vernetzungsfonds in die POF Gegenstand einer weiteren Evaluierung sein sollte.

Der UAZG nahm am 3. Mai 2013 den Abschlussbericht des Evaluationskomitees zur Kenntnis. Er bat die Geschäftsstelle, die Empfehlungen und Anregungen der Gutachter zu prüfen. In der folgenden Sitzung des UAZG am 8. Juli 2014 berichtete die Geschäftsstelle, dass sie bei personenbezogenen Fördermaßnahmen eine Befragung gestartet hätte, um ihre Wirkung zu erfassen. Auch wolle sie eine Alumni-Organisation gründen um gute Förderansätze zu erkennen. Weitere Empfehlungen und Anregungen setzte sie nicht um, so dass der Großteil der Impuls- und Vernetzungsfonds Maßnahmen unberührt blieb. AZG und UAZG stellten keine weiteren Forderungen und Erwartungen an die Umsetzung der Empfehlungen aus den Evaluationen. Nach der Evaluation aus dem Jahr 2012 fand keine weitere Evaluation des Fonds mehr statt.

(5) Mit Schreiben vom 17. Juni 2013 bat das BMBF den Wissenschaftsrat, Struktur und Verfahren der Helmholtz-Gemeinschaft zu evaluieren und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung abzugeben. Damit entsprach es einer Bitte des RPA des Deutschen Bundestages, die auf Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zurückging. In der Evaluation der POF betrachtete der Wissenschaftsrat den Impuls- und Vernetzungsfonds nur am Rande und stützte sich auf die zuvor genannten Begutachtungen³¹. Er empfahl eine regelmäßi-

³¹ Wissenschaftsrat, 2015: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Programmorientierten Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft (Drucksache 4900-15), S. 52 ff. und S. 84 <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4900-15.pdf>.

ge Begutachtung aller Maßnahmen des Impuls- und Vernetzungsfonds durch unabhängige, externe Gutachter, die stärker noch die Nachhaltigkeit der Maßnahmen in den Blick nehmen sollten.

(6) Der HGF e. V. legte in seiner Verfahrensordnung für den Fonds fest, dass Förderinstrumente auf ihre Wirksamkeit und Nachhaltigkeit zu prüfen sind – entweder nach Beendigung oder während der Laufzeit. Sie stellte heraus, dass dies wichtig sei, um den Erfolg eines Instrumentes darstellen zu können oder vor weiteren Ausschreibungen der gleichen Maßnahme Modifikationen vorzunehmen.

4.2 Würdigung

Der HGF e. V. hat mehrere Ansätze zur Evaluation des Impuls- und Vernetzungsfonds unternommen, aber nicht konsequent und umfassend umgesetzt. Er hat damit den Anforderungen an Erfolgskontrollen nicht entsprochen. Wesentliche Fragen, ob und in welchem Ausmaß der Impuls- und Vernetzungsfonds Strukturveränderungen und Organisationsentwicklungen in der HGF angestoßen und welchen Mehrwert er hatte, blieben unbeantwortet. Die Evaluationen ließen offen, ob der Fonds die angestrebten Ziele erreicht hat, seine Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung waren und ob sie wirtschaftlich und nachhaltig waren. Sie sind deutlich hinter seinen eigenen Maßstäben aus der Verfahrensordnung und hinter den Maßstäben zurückgeblieben, die ansonsten für Erfolgskontrollen bei Zuwendungen anzulegen sind. Dies halten wir für nicht ausreichend und sehen erheblichen Verbesserungsbedarf.

Die Geschäftsstelle des HGF e. V. hat die Empfehlungen aus den Evaluationen und Ansätze für eine Systematisierung der Begutachtungen überwiegend nicht umgesetzt. Auch die Zuwendungsgeber haben nicht auf eine Umsetzung hingewirkt. Die Evaluationen haben damit nur einen eingeschränkten Nutzen entfaltet.

4.3 Empfehlung

Die Zuwendungsgeber müssen darauf hinwirken, dass der Impuls- und Vernetzungsfonds als Ganzes und auf Ebene der Maßnahmen regelmäßigen und systematischen Erfolgskontrollen unterzogen wird. Erfolgskontrollen stellen eine wichtige Grundlage dar, um weitere Planungen und Ausgaben des Fonds zu legitimieren.

Die Evaluation des Fonds und seiner Maßnahmen muss durch eine unabhängige und neutrale Stelle erfolgen. Eine solche Stelle könnte der Wissenschaftsrat sein, der bereits die POF evaluiert hat. Seitens der Zuwendungsgeber oder der HGF sollte es dabei keine Vorfestlegungen zur Fortführung einzelner Maßnahmen oder des Fonds geben.

4.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass einzelne Forderungen aus der letzten Begutachtung des Fonds im gegenwärtigen Konzept des Fonds berücksichtigt wurden.

Es hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass der Fonds als Ganzes, aber auch auf Ebene der einzelnen Förderschwerpunkte regelmäßigen und systematischen Erfolgskontrolle unterzogen werden sollte. Es liege zwar in der Verantwortung der Mitglieder des HGF e. V., den Umfang und die Anforderungen an Evaluierungen festzulegen. Der Bund könne hierauf aber einwirken.

Eine weitere Evaluierung sei bereits in Vorbereitung und werde schwerpunktmäßig die Zielerreichung und Maßnahmenwirtschaftlichkeit des Fonds kontrollieren.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir stützen uns in unserer Würdigung auf die beiden Evaluationen seit dem Jahr 2007. Die Evaluierungen haben sich nicht aufeinander bezogen, es wurde kein Erfolgscontrolling etabliert und Empfehlungen wurden zumindest bis ins Jahr 2014 nicht konsequent umgesetzt. Seit der Gründung des Fonds ist unklar, ob er seine angestrebten Ziele erreicht hat, seine Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung waren und ob sie wirtschaftlich und nachhaltig waren.

Wir begrüßen die Absicht, den Fonds erneut zu evaluieren und bekräftigen unsere Empfehlung, eine umfassende und systematische Evaluation vorzusehen. Sie sollte insbesondere auch der Frage nachgehen, ob und in welchem Ausmaß der Impuls- und Vernetzungsfonds Strukturveränderungen und Organisationsentwicklungen in der HGF angestoßen hat. Seitens der Zuwendungsgeber oder der HGF darf es hierbei keine Vorgaben zur Bewertung einzelner Maßnahmen oder des Fonds geben.

5 Prüfungserkenntnisse zu ausgewählten Fördermaßnahmen

5.1 Haus der kleinen Forscher

(1) Die Stiftung „Haus der kleinen Forscher“ (HdkF) wurde im Jahr 2008 gegründet. Die Stiftung übernahm die Aufgaben vom Verein HdkF, der 2006 von der Helmholtz-Gemeinschaft, McKinsey & Company, der Siemens AG und der Dietmar Hopp Stiftung ins Leben gerufen worden war. Der Verein verfolgte das Ziel der Förderung vorschulischer Bildung für Kinder zwischen drei und sechs Jahren (Elementarbereich) im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich. Mit Gründung der Stiftung im Jahr 2008 sollte die Initiative langfristig angelegt und das Ziel erreicht werden, möglichst allen Bildungseinrichtungen im Elementarbereich in Deutschland die gewonnenen Erkenntnisse, Materialien und Fortbildungen zur Verfügung zu stellen.

(2) Vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2010 hatte das HdkF eine Projektförderung durch das BMBF für seine Arbeit im Elementarbereich erhalten. Ab dem Jahr 2010 wurden mittels einer erneuten Projektförderung durch das BMBF auch Bildungseinrichtungen für Kinder von sechs bis zehn Jahren (Primärbereich) einbezogen.

(3) In den Jahren 2008 bis 2018 erhielt die Stiftung 25,3 Mio. Euro direkte Projektförderungen des Bundes. Zusätzlich erhielt sie in diesem Zeitraum 43,2 Mio. Euro aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds. Bis zum Jahr 2020 wird sie aus dem Fonds mit 55 Mio. Euro gefördert.

Das BMWi entschied im Jahr 2010, dass sich das DLR nicht an der Förderung der Stiftung beteiligt. Als Begründung führte es eigene Programme zur Nachwuchsförderung an.

(4) Das BMBF prüfte die Verwendung seiner Projektfördermittel vor Ort.

Für die Fördermittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds führte die Geschäftsstelle des HGF e. V. weder eine Prüfung vor Ort durch noch überprüfte sie Belege. Die Stiftung legte lediglich einen „Einfachen Verwendungsnachweis“ vor, in dem die Summe der Personal-, Sach- und Investitionskosten eingetragen war. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des HGF e. V. betonten, es bestünde seitens der Geschäftsstelle keine Kapazität, das „systemfremde“ Konstrukt angemessen zu prüfen.

(5) In einer Leitungsvorlage empfahl das für frühe und allgemeine Bildung zuständige Referat 324 im BMBF im Jahr 2013: *„Die bisherige Finanzierung der Initiative Haus der kleinen Forscher durch BMBF und Impuls- und Vernetzungsfonds der Helmholtz Forschungsgemeinschaft kann nach dem Auslaufen 2015 für weitere zwei Jahre verlängert werden. Gleichzeitig sollte von Seiten des Bundes eine dauerhafte direkte institutionelle Förderung des HdKf angestrebt werden“*. Das für den HGF e. V. zuständige Referat 423 schrieb dazu in seinem Mitzeichnungsvermerk: *„Der größere Teil der Finanzierung des HdKf erfolgt derzeit bis 2015 über den Impuls- und Vernetzungsfonds der HGF. Damit ist es vom System her eine immer wieder zu verlängernde befristete Maßnahme. Eine Förderung des HdKf durch HGF ist auch zukünftig nur über den Impuls- und Vernetzungsfonds möglich. Dies folgt zwar nicht der eigentlichen Idee des Impuls- und Vernetzungsfonds, ist aber zumindest für einen Zeitraum bis Ende 2017 vertretbar. Mittelfristig sollte ein alternativer Finanzierungsweg – beispielsweise über eine direkte institutionelle Förderung des HdKf – gefunden werden“*.

Nach dem Zweck des Impuls- und Vernetzungsfonds erfolgt die Vergabe der Fördermittel im Wettbewerb und ist zeitlich begrenzt. So soll der Fonds dazu beitragen, *„strategische Ziele schnellstmöglich zu erreichen und die Prinzipien, denen sich die Helmholtz-Gemeinschaft im Zuge des Pakts für Forschung und Innovation verpflichtet hat, umzusetzen“*.³²

5.2 CISPA

(1) Das CISPA (Center for IT-Security, Privacy and Accountability) wurde im Jahr 2011 als Kompetenzzentrum der Universität des Saarlandes gegründet und seitdem vom BMBF mit rund 5 Mio. Euro jährlich im Rahmen der Projektförderung gefördert. Am 13. Dezember 2017 wurde das CISPA-Helmholtz-Zentrum i. G. gegründet. Nach dem Gesellschaftsvertrag ist der Bund mit 15 000 Euro, das sind 60 % vom Stammkapital von 25 000 Euro, an der GmbH beteiligt. Das Saarland und der HGF e. V. halten je 5 000 Euro. Das BMF hat eingewilligt, dass sich der Bund an der Gesellschaft beteiligt.

Zweck der Gesellschaft war der Aufbau eines Forschungszentrums für Cybersicherheit mit dem Ziel der Aufnahme in die Helmholtz-Gemeinschaft. Seit

³² https://www.helmholtz.de/ueber_uns/die_gemeinschaft/impuls_und_vernetzungsfonds/.

dem 1. Januar 2019 ist CISPÄ ein Helmholtz-Zentrum, das institutionell zu 90 % vom Bund und zu 10 % vom Saarland gefördert wird. Bis zum Jahr 2026 ist eine jährliche Förderung von 50 Mio. Euro geplant. Vor der Aufnahme in die Helmholtz-Gemeinschaft erhielt die CISPÄ GmbH im Jahr 2018 aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds 5 Mio. Euro.

(2) Der Bundesrechnungshof hat sich mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 gegenüber BMBF und BMF zu diesem Vorhaben geäußert. Er hat u. a. kritisiert, dass das BMBF Alternativen sowohl zur Beteiligung als auch zu einer dauerhaften finanziellen Bindung nicht vollständig untersucht und die Ziele nicht hinreichend deutlich gemacht hatte, obwohl dies haushaltsrechtlich erforderlich gewesen wäre (§§ 23, 44 und 65 BHO). Ferner hat er nicht erkennen können, inwieweit die Finanzierung der CISPÄ GmbH mit der Prioritätensetzung des Impuls- und Vernetzungsfonds vereinbar ist.

(3) Das BMBF ersuchte mit Schreiben vom 17. Mai 2018 das BMF, die CISPÄ - Helmholtz-Zentrum (i. G.) GmbH mit Inkrafttreten des Haushalts 2019 in den Kreis der institutionellen Zuwendungsempfänger des Bundes aufzunehmen. Darin führte es aus: *„Zur Aufnahme von CISPÄ in den HGF e.V. haben das BMBF, das Saarland und der HGF e.V. eine im Schwerpunkt wissenschaftlich besetzte Transferkommission eingerichtet. Diese hat eine wissenschaftliche Evaluation zur Einbeziehung von CISPÄ in die vierte Runde der Programmorientierten Förderung (POF IV) veranlasst, die am 4./5. April 2018 durchgeführt wurde. Auf Grundlage der herausragenden Ergebnisse dieser Evaluation hat die Transferkommission in Ihrer Sitzung am 5. April 2018 beschlossen, die Aufnahme von CISPÄ in den HGF e.V. zu empfehlen. Für September 2018 sind dann die erforderlichen Beschlüsse des HGF-Senats und der HGF-Mitgliederversammlung zur Aufnahme der CISPÄ GmbH in den HGF e.V. vorgesehen, sodass ein Beitritt zum HGF e.V. nach Vorliegen des abschließenden Votums der Helmholtz-Gemeinschaft zum 1. Januar 2019 möglich ist“.*

Das BMBF bat am 22. Mai 2018 die Geschäftsstelle des HGF e. V. den Zuwendungsvertrag zur „*Übergangsfinanzierung*“ von CISPÄ aufzusetzen.

Zu diesem Zeitpunkt lag der Abschlussbericht der Transferkommission noch nicht vor. Der Zuwendungsvertrag zwischen HGF e. V. und CISPÄ datiert vom 6. Juli 2018. Die HGF-Mitgliederversammlung beschloss am 11. September 2018, CISPÄ in die HGF aufzunehmen.

5.3 Falling Walls

(1) Die Falling Walls Conference findet seit 2009 am Jahrestag des Mauerfalls in Berlin statt. Internationale Spitzenforscher präsentieren einem Publikum aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik mit der Frage „Welche Mauern fallen als nächste?“. Unter den Rednern und Gästen sind namhafte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie hochrangige Politikerinnen und Politiker.

Nach Angaben des BMBF hat die Falling Walls Conference u. a. folgende Ziele:

- Wissenschaft und innovationstreibende Unternehmen, Politik, Medien und Kultur zu verbinden
- Trends, Möglichkeiten und Lösungen für globale Herausforderungen zu identifizieren
- Forschung einem breiten Publikum verständlich zu machen.

Die Konferenz wird seit dem Jahr 2010 mit der Unterstützung des BMBF, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin und zahlreichen Wissenschaftseinrichtungen, darunter die Helmholtz-Gemeinschaft, von der Falling Walls Foundation gGmbH organisiert. Den Vorsitz im Kuratorium der Falling Walls Foundation gGmbH hat der Präsident des HGF e. V.³³

(2) Das BMBF fördert die Falling Walls Conference bis zum Jahr 2020 mit insgesamt 4,5 Mio. Euro. Die Förderung verwaltet der Projektträger VDI/VDE-TZ im Auftrag des BMBF. Er wendet hierzu das Zuwendungsrecht an. Gegenüber der Geschäftsstelle des HGF e. V. hat er auf eine Abgrenzung der Konferenz von der weiteren Geschäftstätigkeit und Grundausstattung der Falling Walls Foundation gGmbH bestanden.

(3) Die Falling Walls Foundation gGmbH hatte an die HGF den Wunsch herangetragen, sich finanziell stärker an der Falling Walls Conference zu beteiligen. Im Jahr 2012 schlug der Präsident des HGF e. V. dem BMBF vor, die Falling Walls Conference mit Mitteln aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds zu fördern. Der Gesamtfinanzierungsbedarf für die Jahre 2013 bis 2015 betrug damals 3,15 Mio. Euro. Dieses Anliegen war im BMBF nicht unumstritten, da

³³ BMBF - 113 „Hintergrundinformationen zu Falling Walls Conference“, <https://www.bmbf.de/de/falling-walls-in-berlin-bruecken-bauen-grenzen-ueberwinden-929.html>.

die Mittel des Fonds in erster Linie für die Helmholtz-Gemeinschaft vorgesehen waren. Bei der Aufnahme eines „neuen Letzttempfängers“ in den Impuls- und Vernetzungsfonds wären weitere Mittel dem Wettbewerb der Helmholtz-Zentren als Mitgliedseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft entzogen; eine „on-top“-Finanzierung belaste die Helmholtz-Zentren im Rahmen des Umlageverfahrens sogar zusätzlich. Damit würde die ursprünglich beabsichtigte Wirkungsweise des Fonds als ein wettbewerbliches Element der POF nahezu konkretisiert. Letztlich unterstützte das BMBF jedoch das Anliegen. Da aber in der Vereinbarung zwischen BMBF und HGF e. V. eine Einrichtung wie die Falling Walls Foundation gGmbH als Letztzuwendungsempfänger nicht vorgesehen war, hielt es eine Einwilligung durch den AZG für erforderlich.

Auf seiner Sitzung am 12. November 2012 fasste der AZG zu diesem Thema folgenden Beschluss: *„Der AZG nimmt eine anteilige Finanzierung der „Falling Walls Conference“ in den kommenden drei Jahren in Höhe von bis zu 1.002.000 Euro aus dem Impuls-und Vernetzungsfonds zur Kenntnis“*.

Die Beschlussformulierung kommentierte das BMBF intern wie folgt: *„Ich muss mich doch sehr wundern, dass den Verantwortlichen von HGF e.V. offensichtlich nicht die Bestimmungen der zwischen HGF e.V. und dem Bund bestehenden Vereinbarung geläufig sind. Wenn jedoch auch bei den ZG Bund und Ländern Konsens darüber bestehend sollte, dass „Kenntnisnahme“ des AZG für derartige Fälle ausreicht, obwohl in der Vereinbarung „Einwilligung (=vorherige Zustimmung) geregelt ist (...), dann sollten wir die Vereinbarung ändern“*.

Für das Jahr 2016 stellte die Falling Walls Foundation einen Verlängerungsantrag mit einer Fördersumme von 250 000 Euro. Diesem Antrag stimmte der AZG in seiner Sitzung vom 29. Juni 2015 zu. Aus den Fondsmitteln werden auch die Geschäftstätigkeit und Grundausstattung der Falling Walls Foundation gGmbH gefördert.

Für die Jahre 2017 bis 2019 beantragte die Falling Walls Foundation gGmbH eine Förderung von 1 050 000 Euro. Dabei sollte erstmals auch das Falling Walls Venture gefördert werden. Dabei handelt es sich um einen internationalen Wettbewerb, der sich an wissenschaftsbasierte Start-ups richtet. Unter diesen kürt eine Jury jährlich den Gewinner zum „Falling Walls Science Start-up of the Year“.

5.4 German Research School for Simulation Sciences

(1) Mit Mitteln des Impuls- und Vernetzungsfonds förderte der HGF e. V. vom 1. März 2008 bis zum 31. Dezember 2017 die GRS. Die GRS ist eine gemeinsame Graduiertenschule für Simulationswissenschaften der RWTH Aachen und des FZJ.

Die Bundesministerin für Bildung und Forschung und der Ministerpräsident von Nordrhein Westfalen (NRW) verkündeten die Gründung der GRS am 10. September 2006 anlässlich der Feier des 50. Jahrestages der Gründung des FZJ. Der Präsident des HGF e. V. hatte zuvor eine finanzielle Unterstützung von 6,2 Mio. Euro aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds zugesagt. Der Vorsitzende des Vorstandes des FZJ bedankte sich mit Schreiben vom 13. Oktober 2006 für die Förderzusage und fügte ein zweiseitiges Konzept zu Zielen, Studieninhalten und benötigten Ressourcen bei. Auf welcher Basis der Präsident seine Unterstützungszusage vor dem 10. September 2006 gegeben hatte, hat der HGF e. V. nicht dokumentiert. Ein förmlicher Förderantrag lag zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Auf Bitte des Geschäftsführers des HGF e. V. erstellten das FZJ und die RWTH Aachen einen ausführlichen Antrag und reichten ihn am 5. Februar 2008 ein. Zuvor gab er dem Vorstandsvorsitzenden des FZJ mit Schreiben vom 20. August 2007 Hinweise zur Gestaltung des Förderantrags. Im November 2007 wechselte der Geschäftsführer des HGF e. V. in den Vorstand des FZJ. Dort unterzeichnete er am 13. März 2008 für das FZJ den Zuwendungsvertrag mit dem HGF e. V. zur Förderung der GRS. Seit dem Jahr 2010 war er Präsident des GRS. Ab dem Jahr 2012 war er nebenberuflich einer der beiden Geschäftsführer der GRS.

(2) Laut Antrag war ein Ziel der GRS, die Zusammenarbeit der Einrichtungen voranzutreiben. Warum die Gründung eines neuen Institutes dafür notwendig war, stellten das FZJ und die RWTH im Antrag nicht dar. FZJ und die RWTH stellten auch nicht dar, welche Personen und welche wissenschaftliche Expertise sie einbringen wollten. Der HGF e. V. ließ den Antrag nicht auf seine Qualität hin begutachten. Er selbst prüfte weder den Antrag, noch bezog er Stellung zum Wunsch der Antragsteller, dass die GRS GmbH perspektivisch zu 100 % aus der institutionellen Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft finanziert werden sollte.

Unmittelbar nach der Förderentscheidung für das GRS wurde bekannt, dass ab November 2006 die Graduiertenschule Aachen Institute for Advanced Study in Computational Engineering Science im Rahmen der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern gefördert wurde. An dieser Graduiertenschule waren die führenden Wissenschaftler der RWTH und dem FZJ im Bereich der Computersimulation beteiligt. Der HGF e. V. prüfte nicht, ob mit dem GRS eine weitere Graduiertenschule sinnvoll und notwendig war und Aussicht auf Erfolg hatte³⁴.

(3) Zur Finanzierung der GRS haben das BMBF, das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie NRW, den HGF e. V., die RWTH und das FZJ am 4. Juni 2008 einen Konsortialvertrag abgeschlossen. Der Vertrag sah vor, dass der Finanzbedarf der GRS zu gleichen Jahresraten durch den Bund, das Land NRW, die Helmholtz-Gemeinschaft, die RWTH und das FZJ gedeckt werden sollte. Die Förderung des Bundes erfolgte über drei Wege³⁵:

- Einen Anteil stellte das BMBF dem FZJ über seine institutionelle Grundförderung bereit. Das FZJ leitete diese Mittel an die GRS GmbH weiter. Das BMBF wies diesen Betrag in seinen Haushaltsplänen aus. Es gab an, dass es keine weitere Projektförderung des Bundes gebe³⁶.
- Die Geschäftsstelle des HGF e. V. zahlte die Zuwendung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds von 6,2 Mio. Euro an das FZJ, das wiederum die Zuwendungsmittel in voller Höhe an die GRS GmbH weitergab³⁷.
- Zusätzlich stellte das FZJ weitere 6,2 Mio. Euro als Eigenmittel bereit. Diese stammten aus der institutionellen Grundförderung des FZJ, die zu 90 % der Bund leistet.

Insgesamt sollte die GRS GmbH mit 30,6 Mio. Euro finanziert werden.

Im Jahr 2013 informierten das FZJ und die RWTH Aachen den Präsidenten des HGF e. V., das GRS sei in Teilaktivitäten zersplittert und die Integration der Aktivitäten der beiden Partner schwierig. Obwohl die Integration ein zentraler

³⁴ Im Jahr 2007 wurde mit Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds zusätzlich auch das Virtuelle Institut „High-Productivity Supercomputing“ gestartet, an dem das FZJ und die RWTH beteiligt waren.

³⁵ Siehe auch das Schaubild in der Anlage.

³⁶ Seit dem Jahr 2008. In den Jahren 2010 bis 2015 hat das BMBF das GRS in der Übersicht nach § 26 Absatz 3 BHO aufgeführt (siehe jeweilige Erläuterungen zum Kapitel 30 04 Titel 685 70).

³⁷ Die GRS GmbH ist weder eine Hochschule noch ein Forschungsinstitut. Die Geschäftsstelle des HGF e. V. holte für die Zuwendung nicht die Einwilligung des AZG ein.

Beweggrund für die Gründung der GRS war, ging die Geschäftsstelle des HGF e. V. dieser Entwicklung nicht weiter nach. Im Prüfvermerk zum Schlussnachweis hielt die Geschäftsstelle im Jahr 2017 fest: „Letztlich wurde die Zielstellung aber offenbar nicht (ganz) erreicht.“ Die Gesellschafter haben die GRS GmbH am 4. Januar 2017 aufgelöst.

5.5 FAIR Russia Research Center

(1) Der HGF e. V. hat vom 1. August 2007 bis Ende 2017 für knapp elf Jahre das „FAIR-Russia Research Centre“ (FRRC) mit 3,2 Mio. Euro aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds gefördert. Zuwendungsempfänger war das GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH, Darmstadt (GSI). Mit der Förderung wurde gemeinsam mit der Russischen Agentur für Atomenergie (ROSATOM³⁸), die die zivile und militärische Atomindustrie Russlands leitet, das FRRC als selbstständiges Institut in Moskau gegründet. Das FRRC sollte die Beiträge der russischen Forschung zum zukünftigen Teilchenbeschleuniger FAIR (Facility for Antiproton and Ion Research) koordinieren, der mit internationaler Beteiligung und mit Mitteln des BMBF in Darmstadt gebaut wird. Im Weiteren sollte das FRRC laut Förderantrag auch die Zusammenarbeit russischer Wissenschaftler mit russischen Industriepartnern fördern und Unternehmensgründungen aus Forschungsergebnissen des Teilchenbeschleunigers FAIR vorbereiten. Die vom GSI bereitgestellten Mittel dienten zur Finanzierung der Erstinstandsetzung und Ausstattung des Institutsgebäudes, zur Beschaffung von Geräten und zur Zahlung von Gehaltszuschüssen für die Mitarbeiter. Seitens ROSATOM sollte eine Co-Finanzierung in gleicher Höhe erfolgen.

Das GSI beauftragte die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit dem Finanzmanagement, das den Geldtransfer von Deutschland nach Russland einschloss. In der ersten Phase der Förderung transferierte die GTZ rund 1 Mio. Euro an die russischen Partner.

(2) In welcher Höhe Fördergelder nach Russland weitergegeben wurden, geht aus den Unterlagen der Geschäftsstelle nicht hervor. In den Verwendungsnachweisen zu dem Vorhaben hatte das GSI keine Weitergabe von Fördermitteln an Dritte ausgewiesen. Im Prüfbericht für das Jahr 2009 stellte die

³⁸ ROSATOM leitet die zivile und militärische Atomindustrie Russlands. Sie untersteht direkt der russischen Regierung. Sie koordiniert u. a. die Planung, Herstellung und Wartung von Kernwaffen.

Geschäftsstelle des HGF e. V. fest, dass das GSI nicht darüber informierte, was mit den Fördermitteln im Einzelnen unternommen und erreicht wurde. Trotz dieser Mängel entschied sie, das Vorhaben für die Jahre von 2012 bis 2017 zu verlängern und zwei zusätzliche Förderungen zu gewähren. In einem internen Schreiben räumte die Leitung des Impuls- und Vernetzungsfonds ein, dass die Geschäftsstelle keine Genehmigung des AZG für den erneuten Mitteltransfer nach Russland eingeholt habe und ihr auch nicht bekannt sei, in welcher Höhe Mittel nach Russland fließen.

(3) Im Zeitraum, in dem der HGF e. V. das FRRC förderte, förderte auch das BMBF wissenschaftliche Begleitprojekte zum Teilchenbeschleuniger FAIR außerhalb des GSI mit 92 Mio. Euro³⁹. Eine Koordinierung oder Abstimmung der Förderungen von BMBF und dem HGF e. V. ist in den Akten der Geschäftsstelle nicht dokumentiert.

5.6 Würdigung

(1) In den dargestellten Fällen wurde die Notwendigkeit der Förderung über den Impuls- und Vernetzungsfonds nicht ausreichend begründet. Im Falle der Förderung von CISPÄ handelte es sich um eine außerhalb der Helmholtz-Gemeinschaft stehende Forschungseinrichtung, die nicht antragsberechtigt war und über die Projektfördermittel des BMBF gefördert wurde. Dennoch hatte das BMBF den HGF e. V. gebeten, CISPÄ mit Zuwendungen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds zu fördern. Auch im Fall der GRS lag kein Antrag und damit keine ausreichende konzeptionelle Grundlage vor, um die Qualität des Vorhabens zu beurteilen und die Notwendigkeit der Förderung einer weiteren Graduiertenschule zu begründen.

(2) Die vorstehend dargestellten Fördervorhaben stehen in einem Konflikt mit den Zielsetzungen des Impuls- und Vernetzungsfonds nach denen

- primär die Helmholtz-Gemeinschaft mit ihren Forschungszentren Nutznießer der Förderung sein sollen,
- die Fördermittel im Wettbewerb vergeben werden sollen und
- die Förderung befristet sein soll.

³⁹ Das BMBF wird darüber hinaus dem GSI und der FAIR GmbH erhebliche Summen für den Aufbau und Betrieb des Teilchenbeschleunigers bereitstellen.

Z. B. wurden die Fördermittel an das HdkF ohne Wettbewerb und mit dem Ziel der Verstetigung des HdkF vergeben.

Auch die Falling Walls Foundation gGmbH gehört weder zum vorgesehenen Kreis der Mittelempfänger, noch wurde sie in einem wettbewerblichen Verfahren ausgewählt. Da die Förderung immer wieder verlängert wurde, ist nicht ersichtlich, inwieweit hier eine Befristung der Förderung vorliegt.

(3) Die in bestimmten Fällen ausdrücklich vorgesehenen Einwilligungen des AZG lagen nicht in allen Fällen vor.

Trotz der auch für die Geschäftsstelle des HGF e. V. intransparenten Gesamtfinanzierung und Mittelverwendung, entschied sie, das FRRC zu verlängern und weitere Fördergelder zu genehmigen. Nach unserer Auffassung hätte sie dies nur auf der Basis einer transparenten Mittelverwendung und mit Einwilligung des AZG entscheiden dürfen.

(4) Eine angemessene und sachgerechte Prüfung der Verwendung der Fördermittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds fand in den vorstehenden Fällen nicht statt.

Dies wird am Beispiel des HdkF besonders deutlich, bei dem sich die Prüfung der Fördermittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds lediglich auf die Sicherung von Verwendungsnachweisen durch den HGF e. V. beschränkte. Im Gegensatz prüfte das BMBF die Verwendung seiner Projektfördermittel u. a. anhand von Belegprüfungen vor Ort.

Auch die Prüfung der Verwendung von Fördermitteln für die Falling Walls Foundation gGmbH zeigt den qualitativen Unterschied zwischen der umfassenden Prüfung der Projektfördermittel durch den Projektträger VDI/VDE-TZ einerseits und der oberflächlichen Prüfung durch den HGF e. V. für die Mittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds andererseits.

(5) Auch eine durchgehende Begleitung der Förderprojekte durch den HGF e. V. fehlte, ebenso wie eine Erfolgskontrolle.

So hätte der HGF e. V. reagieren und gegensteuern müssen, nachdem die GRS-Partner signalisiert hatten, dass die Ziele der GRS nicht erreicht und vielmehr das Vorhaben scheitern könnte. Auch der Prüfvermerk zum Schlussnachweis hätte zu dem deutlichen Schluss kommen müssen, dass das Vorhaben gescheitert ist.

(6) Schon der Anschein von Interessenskonflikten muss vermieden werden.

So hätte der Geschäftsführer des HGF e. V. jeden Anschein einer Interessenkollision vermeiden müssen. Spätestens in seiner Funktion im Vorstand des FZJ hätte er den Zuwendungsvertrag für die Förderung der GRS, bei deren Beantragung er mitgewirkt hatte, nicht zeichnen dürfen.

Vor dem Hintergrund einer möglichen Interessenkollision sehen wir es auch sehr kritisch, dass der Präsident des HGF e. V. gleichzeitig Vorsitzender des Kuratoriums der Falling Walls Foundation gGmbH ist, die aus dem Impuls und Vernetzungsfonds gefördert wird. Er und der vorherige Präsident des HGF e. V. sind zudem Mitglieder des Stiftungsrates des HdKf.

5.7 Empfehlung

(1) Das BMBF und der HGF e. V. müssen künftig darauf achten, dass Maßnahmen und Institutionen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds nur dann gefördert werden, wenn dies notwendig ist und dem Zweck des Fonds entspricht. Dazu ist darauf zu achten, dass ein Antrag vorliegt und der HGF e. V. anhand dessen prüft,

- ob die Förderung notwendig ist,
- inwieweit sie der Helmholtz-Gemeinschaft und ihren Zentren zu Gute kommt,
- ob der Wettbewerbsgedanke gewahrt ist und
- die Förderung befristet ist.

Das Ergebnis der Prüfung muss dokumentiert werden.

In den von uns geprüften Fällen, sollte die Förderung des HdKf nicht verlängert werden, da sie weder im Wettbewerb noch zeitlich begrenzt gewährt wurde. Auch die Förderung der Falling Walls Foundation gGmbH sollte nicht fortgeführt werden, da sie ebenfalls nicht im Einklang mit dem für den Impuls- und Vernetzungsfonds maßgeblichen Wettbewerbsgedanken steht.

Im Weiteren ist zu prüfen, ob vor der Förderung die Einwilligungen des AZG eingeholt werden muss. Diese sollten abgewartet werden, bevor mündliche oder schriftliche Förderzusagen an Dritte gegeben werden.

Bei der Prüfung der Verwendung von Fördermitteln sollte der HGF e. V. seinen Standard mit Blick auf Sorgfalt, Umfang und Tiefe deutlich verbessern und sich dabei an den bei Projektträgern üblichen Qualitätsstandards orientieren. Dies gilt auch für die Begleitung von Förderprogrammen und die anschließenden Erfolgskontrollen.

Bei möglichen Interessenskonflikten muss der HGF e. V. mehr Sensibilität zeigen und hier jeden Anschein vermeiden.

5.8 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es in den vom AZG verabschiedeten Konzepten grundsätzlich zugelassen war, Sondermaßnahmen in einem begrenzten Umfang ohne Wettbewerb zu fördern.

Künftig werde die Geschäftsstelle des HGF e. V. darauf achten, jeglichen Anschein etwaiger Interessenkollisionen zu vermeiden.

Für die im Jahr 2020 auslaufenden Förderungen des HdKF und der Falling Walls Foundation gGmbH prüft das BMBF ergebnisoffen, wie sie fortgeführt werden können.

5.9 Abschließende Würdigung

Wir bekräftigen unsere Empfehlungen. Weder die Förderung des HdKF noch der Falling Walls Foundation gGmbH entsprechen den Zwecken des Fonds.

Die Geschäftsstelle des HGF e. V. hat zu keinem Zeitpunkt geprüft, ob die Zuwendungsmittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß eingesetzt wurden. Die Einbindung des Präsidenten des HGF e. V. in beide Organisationen nährt Zweifel, ob sie überhaupt einer vertieften Prüfung nachgehen könnte.

Wir raten dem BMBF in der nächsten Konzeptlaufzeit für den Impuls- und Vernetzungsfonds von Sonder- bzw. Einzelmaßnahmen ohne Ausschreibungen abzusehen.

6 Übergreifende Würdigung und Empfehlung

Die jährlichen Umlagen der Helmholtz-Zentren für den Impuls- und Vernetzungsfonds haben sich seit seiner Gründung beinahe vervierfacht und reichen an 100 Mio. Euro pro Jahr. Bislang hat der HGF e. V. Fördermittel von 905 Mio. Euro ausbezahlt. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass die Programmatik

und die Verwaltung des Fonds mit diesem raschen Aufwuchs nicht Schritt gehalten haben.

Der Fonds ist nach wie vor das strategische Instrument des Präsidenten der HGF e. V. um Impulse zur Entwicklung der Helmholtz-Gemeinschaft zu geben. Die strategischen Ziele sind beim derzeitigen breiten Förderspektrum allerdings nicht durchgängig erkennbar. Die Helmholtz-Zentren verfügen über den Fonds hinaus über beträchtliche Mittel und Möglichkeiten, sich innerhalb und außerhalb der Helmholtz-Gemeinschaft zu vernetzen und außerhalb der POF Initiativen aufzugreifen. Zusätzlich geben Bund und Länder sowie die DFG den Helmholtz-Zentren über Drittmittelprogramme Impulse für vergleichbare Zwecke. Aus diesem Grunde halten wir es für erforderlich, dass die Zuwendungsgeber und der HGF e. V. die Notwendigkeit der Maßnahmen des Impuls- und Vernetzungsfonds prüfen, sein Profil schärfen und zeigen, welchen Mehrwert der Einsatz seiner Mittel erbracht hat. Im Weiteren sollten sie die Grundprinzipien des Fonds, wie die Mittelvergabe im Wettbewerb und die zeitliche Befristung der Förderung, konsequenter beachten. Maßnahmen, die einer institutionellen Förderung gleichkommen und keine Perspektive auf Weiterführung in der POF oder durch die Zentren haben, sehen wir nicht als zweckentsprechend an.

Bevor die Zuwendungsgeber neue Fördermaßnahmen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds beschließen, halten wir eine unabhängige und umfassende Erfolgskontrolle für erforderlich. Sie sollte den Fonds insbesondere hinsichtlich seiner strategischen Wirkung für die Helmholtz-Gemeinschaft beurteilen und hierbei auch der Frage nachgehen, ob die Ziele des Fonds sich nicht über andere Instrumente der Helmholtz-Gemeinschaft bzw. der Helmholtz-Zentren wirtschaftlicher erreichen lassen. Hierbei ist auch zu betrachten, welche Erfolge eindeutig auf den Impuls- und Vernetzungsfonds zurückgehen und nicht durch andere Programme erreicht wurden. Wir regen an, den Wissenschaftsrat um eine solche Evaluation zu bitten.

Das BMBF und der HGF e. V. müssen zudem sicherstellen, dass die Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds den vergleichbaren qualitativen und haushaltsrechtlichen Anforderungen genügt, die für die Verwendung und die Kontrolle öffentlicher Fördermittel gelten. Das BMBF und der HGF e. V. sollten prüfen, ob die Fondsverwaltung auch personell sachgerecht ausgestattet ist.

Das BMBF und der HGF e. V. müssen ihre Vereinbarung für den Impuls- und Vernetzungsfonds wirksam in allen Punkten umsetzen. Weichen sie hiervon weiterhin ab, verliert die Verwaltung öffentlicher Fördermittel durch den HGF e. V. ihre Legitimation. Die privatrechtliche Rechtskonstruktion und die auf Umlagen basierte Finanzierung des Fonds bergen die Gefahren eines Schattenhaushalts, der sich einer wirksamen Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers und der Nachweisprüfung der Zuwendungsgeber entzieht. Wir sehen diese Gefahren insbesondere bei den Auslandsaktivitäten und den Sondermaßnahmen, wie dem HdkF.

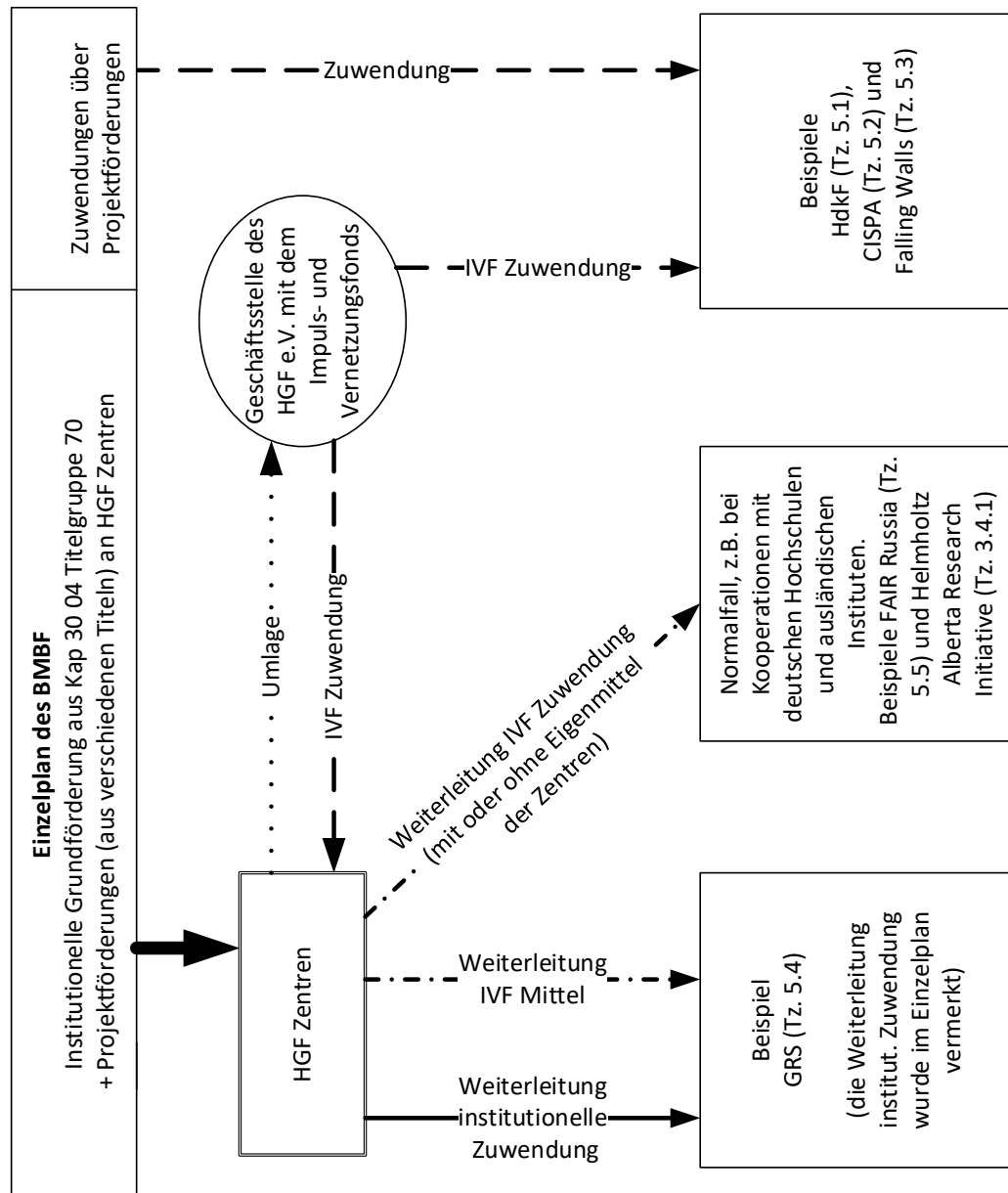
Bereits unsere erste Prüfung zeigte gravierende Mängel auf. Das BMBF ist weiterhin nicht nur gefordert, seine Aufsicht über die Verwaltung des Fonds zu intensivieren, es sollte auch Gebrauch machen von seinen Rückzahlungsansprüchen, die ihm nach der Vereinbarung zustehen bei zweckwidriger oder unwirtschaftlicher Verwendung der Fondsmittel.

Zur Beseitigung der festgestellten Mängel sollte das BMBF einen Maßnahmenplan mit der Geschäftsstelle des HGF e. V. und einen klaren Zeitrahmen zur Umsetzung vereinbaren. Wenn dieser Maßnahmenplan nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand umgesetzt werden kann, steht die Verwaltung des Fonds durch die Geschäftsstelle in der jetzigen Form in Frage. In diesem Fall wäre zu prüfen, inwieweit einer der etablierten Projektträger diese Aufgabe übernehmen kann.

Ehmann

Dr. Keller

Förderung von Dritten mit Mitteln des Impuls- und Vernetzungsfonds (IVF) – Beispiele



Quelle: eigene Darstellung.