



Bericht

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

nach § 88 Absatz 2 BHO

über im Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 1 BHO vorgelegte
Förderrichtlinien des BMBF

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 28 05 05 03/Bericht

Bonn, den 31. August 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Ausgangslage	8
1.1 Hintergrund	8
1.2 Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 1 BHO	9
1.3 Anlass	10
2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes	11
2.1 Förderziel und Zweckbindung	11
2.1.1 Ungeeignete Förderziele	11
2.1.2 Differenzierung zwischen Förderziel und Zweckbindung	18
2.1.3 Bestimmung von Förderzielen durch Dritte	21
2.2 Finanzierungsform	25
2.3 Zweckfähige Ausgaben und Kosten	28
2.4 Abgrenzung zu anderen Fördermaßnahmen und Einordnung in Rahmenprogramme	30
2.5 Anhörung des Bundesrechnungshofes und Einvernehmen bei Regelungen zum Verwendungsnachweis	33
2.6 Qualitätsmanagement	36
3 Abschließende Würdigung und Empfehlungen	37

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
FONA	Forschung und nachhaltige Entwicklung
FuE	Forschung und Entwicklung
EGO	Ergänzende Geschäftsordnung
VV	Verwaltungsvorschriften
WiSoVET	Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) erlässt jährlich mehr als 120 Förderrichtlinien. Förderrichtlinien sind interne Verwaltungsvorschriften, mit denen das BMBF seine förderpolitischen (Rahmen-)Programme konkretisiert und deren Abwicklung regelt.

Gemäß § 103 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) i. V. m. VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO ist der Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Förderrichtlinien anzuhören. Im Zeitraum vom 1. September 2018 bis 31. August 2019 legte das BMBF dem Bundesrechnungshof 140 Förderrichtlinien zur Anhörung vor. Der Bundesrechnungshof wertete diese systematisch aus. Das Ergebnis der Auswertung war Anlass für den vorliegenden Beratungsbericht an das BMBF. Des Weiteren berücksichtigt der Beratungsbericht haushaltsrechtliche Verstöße und strukturelle Defizite, die außerhalb des Untersuchungszeitraums festgestellt wurden.

Ziel des Beratungsberichts ist es, das BMBF hinsichtlich wiederkehrender Defizite zu sensibilisieren und den Erlass haushaltsrechtskonformer Förderrichtlinien zu fördern. Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des BMBF.

- 0.1 Bei fast 70 % der Förderrichtlinien entsprechen die benannten Förderziele nicht den inhaltlichen-qualitativen Mindestanforderungen der BHO. Sie taugen insbesondere nicht als Grundlage für Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Das BMBF muss Förderziele hinreichend bestimmen. Der Bundesrechnungshof hat eine Orientierung an den SMART-Kriterien empfohlen. Das BMBF hat zugesagt, bei der Qualitätssicherung von Förderrichtlinien verstärkt auf die Notwendigkeit klarer und möglichst messbarer Zielformulierungen zu achten. Es hat zugleich auf die Besonderheiten im Bereich Bildung, Wissenschaft und Forschung hingewiesen. Aufgrund dieser könnten die SMART-Kriterien nur Leitgedanken sein. Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht. Im Mindestmaß muss die Zielbestimmung das besondere Bundesinteresse nach § 23 BHO erkennen lassen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermöglichen. (Tz. 2.1.1)
- 0.2 Das BMBF differenziert bei fast 9 % der Förderrichtlinien nicht ausreichend zwischen Förderziel undwendungszweck. Da die schlichte Durchführung einer Fördermaßnahme nicht als Erfolg gewertet werden

kann, hat der Bundesrechnungshof gefordert, dass das BMBF verstärkt auf die Unterscheidung von Förderziel undwendungszweck achtet. Das BMBF hat bestätigt, dass es nicht bei allen Förderrichtlinien vollständig gelungen ist, transparent zwischen Ziel und Zweck zu differenzieren. Es hat zugesagt, der Forderung des Bundesrechnungshofes nachzukommen. (Tz. 2.1.2)

- 0.3 In Einzelfällen schien das BMBF die Bestimmung der Förderziele einer Fördermaßnahme hierzu nicht legitimierten Dritten zu überlassen. Die Bestimmung von förderpolitischen Zielen ist Teil hoheitlicher Leistungsverwaltung und kann Dritten nicht ohne Weiteres übertragen werden. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die Förderziele einer Fördermaßnahme selbst zu bestimmen. Das BMBF hat entgegnet, dass den Antragstellern ausschließlich die Zielbestimmung auf Ebene der Einzelprojekte überlassen werde. Die Ziele der Fördermaßnahmen würden durch das BMBF bestimmt. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bestimmung von Förderzielen dem BMBF vorbehalten bleibt. Das BMBF sollte in seinen Förderrichtlinien jedoch den Eindruck vermeiden, dass Antragstellern die Bestimmung von Förderzielen überlassen wird. (Tz. 2.1.3)
- 0.4 Bei 40 % der Förderrichtlinien fehlt die Festlegung der Finanzierungsform. Das BMBF muss die Finanzierungsform in den Förderrichtlinien regeln. Im Übrigen verbietet sich eine regelhafte Festlegung nicht-rückzahlbarer Zuschüsse für Projekte der Forschung und Entwicklung in der gewerblichen Wirtschaft. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, in jedem Einzelfall kritisch zu prüfen und zu begründen, welche Finanzierungsform in Betracht kommt. Das BMBF hat entgegnet, dass nicht zurückzahlbare Zuschüsse überproportionale Rückflüsse an den Staat erzeugten und vor diesem Hintergrund gerechtfertigt seien. Es werde jedoch verstärkt darauf achten, die gewählte Finanzierungsform in den Förderrichtlinien zu benennen. Zudem solle bei neuen Formaten der BMBF-Projektförderung geprüft werden, ob eine andere Finanzierungsform in Betracht komme. Der Bundesrechnungshof weist weiterhin darauf hin, dass sich eine schematische Prüfung der Finanzierungsform verbietet. Insbesondere sollte das BMBF das Finanzierungsinstrument

eines teilweise rückzahlbaren Zuschusses verstärkt in den Blick nehmen. (Tz. 2.2)

- 0.5 Bei über 20 % der Förderrichtlinien sind die zuwendungsfähigen Ausgaben und Kosten nicht hinreichend konkret benannt. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, mindestens auf die Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis bzw. auf Kostenbasis sowie das Merkblatt Vorkalkulation für Zuwendungen auf Kostenbasis zu verweisen. Das BMBF hat zugesagt, der Forderung des Bundesrechnungshofes nachzukommen. (Tz. 2.3)
- 0.6 Eine Abgrenzung zu anderen Maßnahmen fehlt bei über 65 % der Förderrichtlinien. In einzelnen Fällen werden Förderrichtlinien sogar keinem Förderprogramm zugeordnet. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, darauf zu achten, Fördermaßnahmen von anderen Maßnahmen abzugrenzen und sie dem jeweiligen Rahmenprogramm zuzuordnen. Das BMBF hat entgegnet, dass Förderrichtlinien grundsätzlich einer programmatischen Vorgabe zugeordnet würden, sofern dies sinnvoll und möglich sei. Des Weiteren hat es zugesagt, künftig programmatische Vorgaben zu veröffentlichen, bevor ihnen Fördermaßnahmen zugeordnet werden. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung insofern aufrecht, als dass Förderrichtlinien einem Förderprogramm zuzuordnen und gegenüber anderen Maßnahmen abzugrenzen sind, wenn dies möglich ist. (Tz. 2.4)
- 0.7 In Einzelfällen hat das BMBF Förderrichtlinien vor Abschluss des Anhörungsverfahrens mit dem Bundesrechnungshof veröffentlicht. Auch hat das BMBF den Bundesrechnungshof in einigen Fällen nicht um das erforderliche Einvernehmen ersucht. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Beteiligung des Bundesrechnungshofes zu beachten. Das BMBF hat erwidert, dass in den benannten Beispielen das Anhörungsverfahren abgeschlossen gewesen sei. Auch sei in den Beispielsfällen das erforderliche Einvernehmen erteilt worden. Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht. In den Beispielsfällen sind die Anhörungsverfahren weder abgeschlossen gewesen noch hatte das BMBF den Bundesrechnungshof um das erforderliche Einvernehmen ersucht. (Tz. 2.5)

- 0.8 Förderrichtlinien sind häufig nicht klar, verständlich und zweifelsfrei formuliert. Auch die inhaltlichen und strukturellen Vorgaben des internen Standardtextmusters werden nicht konsequent beachtet. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, alle Förderrichtlinien einer finalen Qualitätskontrolle zu unterziehen. Das BMBF hat zugesagt, die Fachreferate verstärkt für das Thema Qualitätssicherung zu sensibilisieren. (Tz. 2.6)

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) investiert jährlich mehrere Milliarden Euro in Bildungs- und Forschungsvorhaben. Die hierbei verfolgten bildungs- und forschungspolitischen Ziele legt es in Förderprogrammen (bzw. Rahmenprogrammen) fest. Die konkrete Umsetzung der mehrjährigen Förderprogramme erfolgt in der Regel auf Grundlage von Förderrichtlinien. Im Haushaltsplan 2020 sind über 2,5 Mrd. Euro für Ausgaben des BMBF auf Grundlage von Förderrichtlinien veranschlagt.¹

Förderrichtlinien sind interne Verwaltungsvorschriften. Sie schaffen inhaltliche und formale Voraussetzungen für die Abwicklung von Förderprogrammen.²

Damit bilden sie die Grundlage für die konkrete Fördermaßnahme. In den Förderrichtlinien stellt das BMBF die einzelne Fördermaßnahme vor und legt die jeweils zu beachtenden Verfahrensregelungen fest. Förderrichtlinien haben insbesondere vier Funktionen zu erfüllen:

1. Verwaltungsvereinfachung

Förderrichtlinien sollen einen einheitlichen Rahmen für die Antragstellung und Antragsbearbeitung schaffen. Die allgemeinen Regelungen der Förderrichtlinien erleichtern die Bearbeitung des Einzelfalls.

2. Selbstbindung

Zwar begründen Förderrichtlinien keinen unmittelbaren Anspruch auf Förderung eines Vorhabens. Sie werden jedoch insoweit zur Anspruchsgrundlage, als sie die Verwaltung zur Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte entsprechend der Maßgaben der Förderrichtlinie verpflichten.

3. Transparenz und Wettbewerb

Die Veröffentlichung der Förderrichtlinien soll einen möglichst großen Adressatenkreis auf die Fördermaßnahme aufmerksam machen. Zugleich sollen die Auswahl- und Entscheidungskriterien für die Adressaten nachvollziehbarer werden, um geeignete Bewerbungen zu begünstigen und Wettbewerb zu

¹ Eigene Auswertung des Bundeshaushaltsplans 2020, Einzelplan 30.

² Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 Rn. 35.

schaffen. Durch den Wettbewerb soll ein wirtschaftlicher Einsatz von Fördermitteln erreicht werden.

4. Grundlage für Erfolgskontrollen

Sofern die Förderziele hinreichend bestimmt sind, dienen Förderrichtlinien als Prüfungsmaßstab für Erfolgskontrollen.

Mit dem Erlass von Förderrichtlinien nimmt das BMBF eine wichtige Lenkungs- und Leitungsfunktion wahr.³ Durch sie setzt es Maßstäbe für die Verteilung von Fördermitteln und lenkt das Ermessen im Sinne gleichförmiger Zuwendungsentscheidungen.⁴ Zugleich nimmt das BMBF Einfluss auf Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit des jeweiligen Förderprogramms.⁵

Für den Erlass von Förderrichtlinien sind die einzelnen Fachreferate zuständig. Hierbei verwenden sie Standardtextmuster des BMBF. Die Standardtextmuster geben eine Gliederung vor und enthalten vorformulierte Textpassagen. Die Förderreferate wählen die passenden Textpassagen aus und ergänzen den Standardtext um die Besonderheiten der jeweiligen Fördermaßnahme. Der finale Entwurf einer Förderrichtlinie wird von Referat Z14 („*Förderverfahren; Projektträger*“) und Referat 111 („*Grundsatzfragen von Bildung und Forschung; Koordinierung*“) mitgezeichnet. Im Anschluss wird er dem Bundesrechnungshof zur Anhörung vorgelegt. Hiermit beginnt das Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

1.2 Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 1 BHO

Gemäß § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor Erlass von (abstrakten) Verwaltungsvorschriften, die die Durchführung der BHO regeln, zu hören. Die VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO weitert diese Anhörungspflicht auf Verwaltungsvorschriften zu den VV Nr. 1 bis 13a zu § 44 BHO aus. Zu Verwaltungsvorschriften in diesem weiteren Sinne zählen insbesondere Förderrichtlinien. Entsprechend ist der Bundesrechnungshof auch vor dem Erlass von Förderrichtlinien zu hören. Förderrichtlinien dürfen erst nach Abschluss des Anhörungsverfahrens veröffentlicht werden. Die Anhörung ist ein wichtiges

³ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, München 2017, Kapitel B. I., Rn. 14.

⁴ Vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 Rn. 35.

⁵ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, München 2017, Kapitel B. I., Rn. 15.

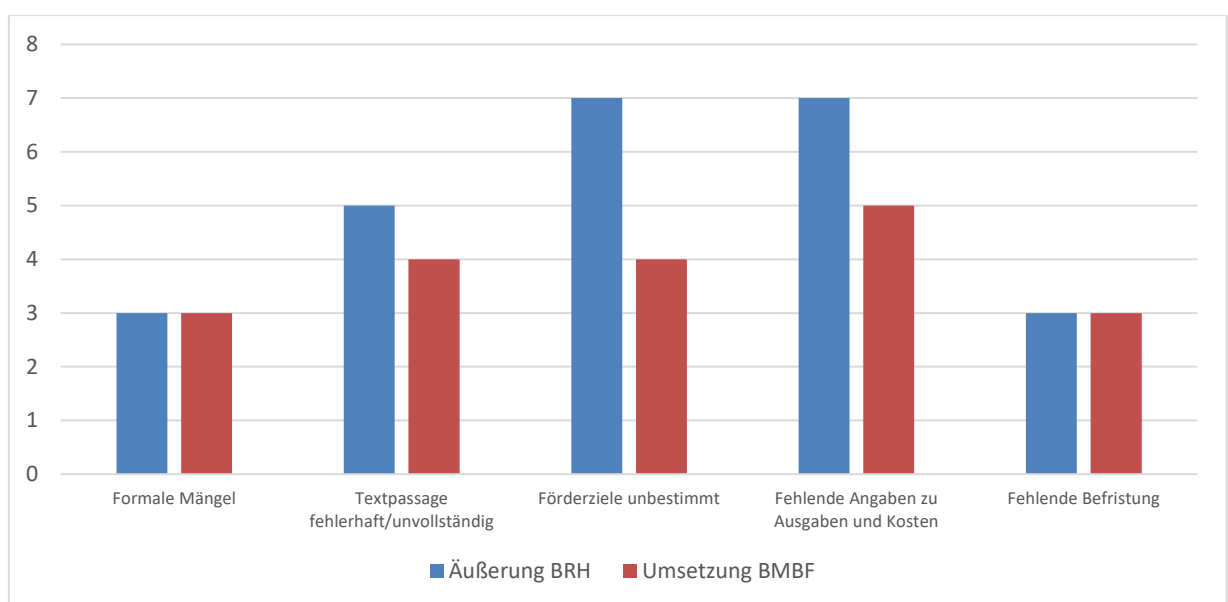
Instrument, um die Rahmenbedingungen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung vorab überprüfen zu können. Der Bundesrechnungshof findet dabei regelmäßig Mängel unterschiedlicher Art und Schwere vor. Er entscheidet im Einzelfall, ob diese ausreichend Anlass bieten, sich gegenüber dem BMBF zu äußern.

1.3 Anlass

Im Zeitraum vom 1. September 2018 bis 31. August 2019 legte das BMBF dem Bundesrechnungshof 140 Förderrichtlinien zur Anhörung vor. Zu 25 von diesen äußerte er sich. Die Äußerungen enthielten, neben allgemeinen Rückfragen zu den Fördermaßnahmen, überwiegend Hinweise zur haushaltsrechtskonformen Gestaltung der Förderrichtlinien. Häufig beanstandete der Bundesrechnungshof, dass das BMBF die Förderziele nicht ausreichend bestimmt oder die zuwendungsfähigen Ausgaben und Kosten nicht dargestellt hatte. Auch Textpassagen aus dem Standardtextmuster hatte das BMBF in einigen Fällen fehlerhaft ausgewählt oder nicht vollständig übernommen. Das BMBF nahm die Äußerungen zu den Förderrichtlinien überwiegend an. Hinweise zu formalen Mängeln (z. B. Doppelungen, Begriffsverwechslungen) und zur fehlenden Befristung der Richtlinie setzte es allesamt um.

Abbildung 1

Äußerungen des Bundesrechnungshofes und deren Umsetzung durch das BMBF



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben seinen Äußerungen zu einzelnen Förderrichtlinien wertete der Bundesrechnungshof alle 140 Förderrichtlinien des BMBF, die ihm im oben genannten Zeitraum zur Anhörung vorgelegt wurden, systematisch aus. Das Ergebnis der Auswertung war Anlass für den vorliegenden Beratungsbericht an das BMBF. Der Beratungsbericht berücksichtigt darüber hinaus auch haushaltsrechtliche Verstöße sowie strukturelle Defizite, die außerhalb des Untersuchungszeitraums festgestellt wurden. Er ist nicht auf vom BMBF im Untersuchungszeitraum vorgelegte Förderrichtlinien beschränkt und bezieht auch weitere Erkenntnisse ein, die der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfungstätigkeit gewonnen hat.

Ziel des Beratungsberichts ist es, das BMBF hinsichtlich wiederkehrender Defizite zu sensibilisieren und es bei einer einheitlichen und haushaltsrechtskonformen Gestaltung von Förderrichtlinien zu unterstützen.

2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

2.1 Förderziel und Zweckbindung

2.1.1 Ungeeignete Förderziele

(1) Sachverhalt

Gemäß der Anlage zu VV Nr. 15.7 zu § 44 BHO (Grundsätze für Förderrichtlinien) muss das fördernde Bundesministerium in einer Förderrichtlinie das *Förderziel* und den *Zweckbindung* darstellen. Die Grundsätze für Förderrichtlinien verweisen auf VV Nr. 1.5 zu § 44 BHO i. V. m. VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO. Danach darf mit der Projektförderung erst begonnen werden, wenn die erforderliche Zielbestimmung vorliegt. Die Ziele müssen so hinreichend bestimmt sein, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist. Ähnliches gibt das BMBF den Fachreferaten in seinem Standardtextmuster für Förderrichtlinien vor:

„Der Zweckbindung und die übergeordneten Ziele der Förderung sind hinreichend bestimmt darzustellen, um eine spätere Erfolgskontrolle im Sinne von VV Nr. 11a zu § 44 BHO zu ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle)“.

Förderziele beschreiben die übergeordneten Ziele einer Fördermaßnahme. Das BMBF konkretisiert hierdurch seine politischen Richtungsentscheidungen und

macht deutlich, welche Wirkungen von einer Fördermaßnahme ausgehen sollen.⁶ Förderziele schaffen damit eine Verbindung zwischen abstrakten Förderprogrammen und einzelnen Projektförderungen.

Voraussetzung für die Veranschlagung von Zuwendungen im Bundeshaushalt ist gemäß § 23 BHO das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden könnte. Den Bezugspunkt für die Bestimmung des erheblichen Bundesinteresses bilden die benannten Förderziele.⁷

Nach § 7 Absatz 2 BHO hat die Verwaltung für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zu den finanzwirksamen Maßnahmen zählen auch Förderrichtlinien.⁸ Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase umfasst u. a. Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte.⁹ Sie ist nicht Bestandteil der Förderrichtlinie, sondern des Verwaltungsvorgangs zur Konzeption der Fördermaßnahme. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erklärte in seiner Arbeitsanweisung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung:

„Nur wenn die Ziele inhaltlich und mengenmäßig ausreichend konkretisiert und vollständig sind, kann hierauf aufbauend geprüft werden, welche der relevanten Handlungsalternativen die Ziele erreichen und welche Handlungsalternative die wirtschaftlichste darstellt.“¹⁰

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase dient zudem als Grundlage für spätere Erfolgskontrollen, die nach VV Nr. 11a.2 zu § 44 BHO bei allen Zuwendungen durchzuführen sind. Mit einer Projektförderung darf erst begonnen werden, wenn die übergeordneten Ziele soweit bestimmt sind, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist.¹¹

⁶ Vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 Rn. 186 f.

⁷ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 Rn. 187.

⁸ Vgl. Demir, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 7 Rn. 24.

⁹ VV 2.1 zu § 7 BHO.

¹⁰ BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vom 6. Mai 2019, S. 13 (GMBl. 2019 Nr. 19, S. 372).

¹¹ VV Nr. 1.5 zu § 44 BHO i. V. m. VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO.

Für den Bereich des Zuwendungsrechts wurden die sogenannten SMART-Kriterien entwickelt.¹² Das BMBF weist in Anlage 2 zur Ergänzenden Geschäftsordnung (EGO)-BMBF 9.6 auf deren Anwendbarkeit hin.¹³ Die Bestimmung von Förderzielen soll sich an den nachfolgenden Grundelementen des Akronyms SMART orientieren:

- Spezifisch auf die Maßnahme bezogen und eindeutig;
- Messbar anhand konkreter Indikatoren (z. B. Menge, Zeit, Qualität, Wirkung), die mit der Zieldefinition festgelegt werden;
- Angemessen anspruchsvoll im Verhältnis zum Umfang der Förderung und von den Zieladressaten akzeptiert;
- Realistisch erreichbar;
- Terminierbar im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielerreichung, ggf. mit an zeitlichen Meilensteinen gebundenen Zwischenzielen.

Bei fast 70 % der untersuchten Förderrichtlinien formulierte das BMBF Förderziele, die nicht oder nur kaum messbar waren. Insbesondere ließen sie die gewollte Wirkung der Förderrichtlinie nicht erkennen. Zudem nannte das BMBF häufig keine Indikatoren, anhand derer ein Erfolg dennoch gemessen werden könnte.

Beispiel Förderrichtlinie konfirmatorische präklinische Studien: *„Ziel dieser Fördermaßnahme ist die Stärkung der präklinischen Forschung und deren Ergebnistransfer.“*¹⁴

Beispiel Förderrichtlinie „Künstliche Intelligenz für IT-Sicherheit“: *„Ziel ist es, die Forschung im Bereich der KI und der IT-Sicherheit stärker miteinander zu verbinden, um Deutschland als Standort innovativer IT-Sicherheitslösungen zu stärken.“*¹⁵

¹² Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 Rn. 200.

¹³ BMBF, Evaluationen von Förderprogrammen, Anlage 2 zu EGO-BMBF 9.6, Stand 5. Juni 2018, S. 11 f.

¹⁴ BMBF, Richtlinie vom 27. Dezember 2018 zur Förderung von konfirmatorischen präklinischen Studien, Ziffer 1.1.

¹⁵ BMBF, Richtlinie vom 27. Dezember 2018 zur Förderung von Forschungsvorhaben zum Thema „Künstliche Intelligenz für IT-Sicherheit“, Ziffer 1.1.

Beispiel Förderrichtlinie zum Thema „Ökonomische Aspekte von IT-Sicherheit und Privatheit“: *„Ziel dieser Förderung ist es, die deutsche Führungsrolle im Bereich Schutz von Privatheit weiter zu stärken. Weiterhin soll dazu beigetragen werden, das IT-Sicherheitsniveau in Deutschland zu stärken sowie die Überführung von Forschungsergebnissen in die Praxis zu verbessern.“*¹⁶

(2) Würdigung

Die Auswertung der Förderrichtlinien hat gezeigt, dass Förderziele in fast 70 % der Fälle nicht die inhaltlich-qualitativen Mindestanforderungen der BHO erfüllen. Sie taugen daher nicht als Grundlage für eine Erfolgskontrolle. Entgegen der eigenen Vorgaben hat sich das BMBF bei der Zielsetzung nicht immer an den SMART-Kriterien orientiert. Die Förderziele waren in vielen Fällen zu unspezifisch. Beispielsweise sind die erklärten Ziele, *„die deutsche Führungsrolle im Bereich Schutz von Privatheit zu stärken“* oder *„Deutschland als Standort innovativer IT-Sicherheitslösungen zu stärken“*, so abstrakt, dass das gewollte Ergebnis der Fördermaßnahme nicht präzise erfasst werden kann. Ähnliches gilt für *„die Stärkung der präklinischen Forschung und deren Ergebnistransfer“*. Auch diese Zielsetzung ist zu unbestimmt, da sie die beabsichtigte Wirkung der Fördermaßnahme nicht zu erkennen gibt. In vielen Fällen, in denen die Zielsetzungen zu unbestimmt waren, hat das BMBF die Förderziele auch nicht mittels messbarer Indikatoren konkretisiert. Messbare Zielindikatoren wie etwa Menge, Zeit oder Qualität hätten dazu beitragen können, die übergeordneten Ziele greifbar zu machen. Diese fehlten jedoch häufig. Bleibt unklar, was die Wirkung einer Fördermaßnahme sein soll, ist ein Soll-Ist-Vergleich kaum möglich. Erfolgskontrollen können daher nicht sinnvoll durchgeführt werden, wenn die Förderziele nicht ausreichend erkennbar sind.

Sind die Förderziele zu unbestimmt, fehlt zudem ein Bezugspunkt für die Begründung des erheblichen Bundesinteresses. Das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresse ist nach § 23 BHO jedoch Voraussetzung für die Förderung von Vorhaben Dritter.

¹⁶ BMBF, Richtlinie vom 16. Juli 2019 zur Förderung von Forschungsvorhaben zum Thema „Ökonomische Aspekte von IT-Sicherheit und Privatheit“ im Rahmen des Forschungsrahmenprogramms der Bundesregierung zur IT-Sicherheit „Selbstbestimmt und sicher in der digitalen Welt 2015-2020“, Ziffer 1.1.

Wie das BMF festgestellt hat, müssen Ziele inhaltlich und mengenmäßig ausreichend konkretisiert und vollständig sein, um die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme prüfen zu können. Erst wenn deutlich ist, welche Wirkung das BMBF erzielen will, kann entschieden werden, welche Maßnahme geeignet ist, diese zu erreichen.¹⁷ Sollte die notwendige Zielpräzisierung nicht mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase vorgenommen worden sein, kann auch die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahme nicht bestätigt werden.

(3) Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, die Förderziele ausreichend zu bestimmen. Auf Grundlage der Förderziele müssen sowohl Erfolgskontrollen als auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wirksam durchgeführt werden können. Zudem muss das erhebliche Bundesinteresse erkennbar sein. Wir haben eine Orientierung an den SMART-Kriterien empfohlen.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme auf die Besonderheiten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung hingewiesen. Diese Besonderheiten hätten Auswirkungen auf die Definition von Zielen unter Verwendung der SMART-Kriterien. So könne der Output von Forschungstätigkeiten nur eingeschränkt verlässlich geplant und beschrieben werden. Auch negative oder keine Forschungsergebnisse stellten einen Erkenntnisgewinn dar. Soll/Ist-Vergleiche und quantifizierbare Indikatoren wie Patentzahlen oder Publikationen eigneten sich nur sehr bedingt, um einen Output zu bewerten. Des Weiteren seien bei innovativer und ergebnisoffener Forschungsförderung in der Planungsphase oftmals noch keine quantifizierbaren Indikatoren definierbar. Für einen offenen Forschungsprozess könnten diese sogar hinderlich sein. Aufgrund vielschichtiger Wirkungszusammenhänge könne eine eindeutige Kausalität einzelner Maßnahme vielfach nicht nachgewiesen werden. Es sei demnach korrekt, als Ziel einer Forschungsförderung zu definieren, die Projekte sollten einen Beitrag zum Erkenntnisgewinn leisten. Aus diesen Gründen könnten die SMART-Kriterien nur Leitgedanken für die Formulierung von Zielen sein. Das BMBF achte bei der Erstellung von Förderrichtlinien jedoch darauf, für eine Erfolgskontrolle operationalisierbare Ziele zu formulieren.

¹⁷ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Oktober 2019, § 44 BHO Rn. 187.

Das BMBF hat zugesagt, bei der Qualitätssicherung von Förderrichtlinien für die Notwendigkeit klarer und möglichst messbarer Zielformulierungen zu sensibilisieren. Eine vollständige Einhaltung der SMART-Kriterien könne jedoch auch in Zukunft nicht sichergestellt werden.

Zu den genannten Beispielen hat das BMBF Folgendes ausgeführt:

Beispiel Förderrichtlinie konfirmatorische präklinische Studien: Wie in der Förderrichtlinie ausgeführt, gehe es vor allem darum, Evidenz, Robustheit und Verlässlichkeit präklinischer Forschungsergebnisse zu erhöhen. Die Forschungsergebnisse sollten in die weitere präklinische Entwicklung und anschließend in frühe klinische Studien überführt werden. Diese Ziele seien messbar, spezifisch und erreichbar. Eine genauere Darstellung und Quantifizierung sei zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der Förderrichtlinie nicht möglich gewesen.

Beispiel Förderrichtlinie „Künstliche Intelligenz für IT-Sicherheit“: Das erste Ziel sei durchaus messbar. So könnten etwa die nachhaltig bestehenden interdisziplinären Kooperationen der Geförderten über die Dauer der Förderung hinaus betrachtet werden. Das zweite Ziel sei auf Ebene der einzelnen Förderrichtlinie schwer zu messen. Jedoch seien im Abschnitt „Förderziel und Zweckungszweck“ weitere (messbare) Ziele genannt. Diese seien messbar, realistisch und spezifisch. Eine Quantifizierung und Terminierung dieser Ziele sei auch hier nicht möglich gewesen.

Beispiel Förderrichtlinie zum Thema „Ökonomische Aspekte von IT-Sicherheit und Privatheit“: Aufgrund dieser Förderrichtlinie werde Grundlagenforschung gefördert, die erst später in konkrete Ansätze münden könne. Es wäre nicht hilfreich gewesen, quantitative Ziele zu formulieren, da solche Indikatoren den tatsächlichen Erfolg der Forschung nicht sinnvoll hätten abbilden können.

(5) Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Zusage des BMBF, bei der Qualitätssicherung verstärkt auf klare und möglichst messbare Zielformulierungen zu achten. Wir halten unsere Forderung, die Förderziele hinreichend zu bestimmen, jedoch weiter aufrecht. Insbesondere rechtfertigen die Besonderheiten der Forschungsförderung keine

unzureichende Zielbestimmung. Im Bereich der Forschungsförderung dienen die SMART-Kriterien tendenziell eher als Leitgedanken. Im Mindestmaß müssen die Förderziele jedoch das erhebliche Bundesinteresse nach § 23 BHO erkennen lassen und die nach § 7 BHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermöglichen. Anderenfalls lässt sich nicht überprüfen, ob die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich ausgegeben wurden. Auch bei innovativer und ergebnisoffener Forschungsförderung müssen die mit der Förderung verfolgten Ziele transparent kommuniziert werden.

Zu den Beispielen:

Beispiel Förderrichtlinie konfirmatorische präklinische Studien: Dass das BMBF als weiteres Ziel die Erhöhung von Evidenz, Robustheit und Verlässlichkeit wissenschaftsinitiiierter präklinischer Forschungsergebnisse benannt hat und diese Ziele auch messbar sein mögen, entkräftigt unsere Feststellung nicht. Das genannte Ziel der Stärkung präklinischer Forschung und deren Ergebnistransfer bleibt weiterhin unbestimmt.

Beispiel Förderrichtlinie „Künstliche Intelligenz für IT-Sicherheit“: Entgegen der Auffassung des BMBF bleibt die Messbarkeit des ersten Hauptziels fraglich. Insbesondere die Kausalität erscheint bei einer Betrachtung nach Ende der Förderung problematisch. So kann eine intensivere Zusammenarbeit der Geförderten auch auf andere Faktoren zurückzuführen sein. Bei den zusätzlich genannten Zielen handelt es sich lediglich um Nebenziele der Fördermaßnahme. Selbst wenn diese messbar sein sollten, können unbestimmte Hauptziele hierdurch nicht kompensiert werden.

Beispiel Förderrichtlinie „Ökonomische Aspekte von IT-Sicherheit und Privatheit“: Selbst wenn eine Formulierung von Indikatoren nicht hilfreich wäre, so entkräftet dies nicht die Forderung nach einer hinreichend bestimmten Zielsetzung. Ziele können auch ohne Indikatoren hinreichend konkretisiert werden. Das benannte Ziel, „die deutsche Führungsrolle im Bereich Schutz von Privatheit weiter zu stärken“, bleibt dagegen äußerst vage. Wenn der Status quo und die Zielrichtung unklar sind, lässt sich eine Zielerreichung unmöglich messen.

2.1.2 Differenzierung zwischen Förderziel und Zuwendungszweck

(1) Sachverhalt

Der gegenständliche Zuwendungszweck beschreibt, für welche Maßnahmen die Fördermittel verwendet werden dürfen.¹⁸ Er beschreibt die geförderten Maßnahmen als solche. Der Zuwendungszweck bezeichnet das Mittel, das vorgesehen ist, um das übergeordnete Förderziel zu erreichen.¹⁹

Bei fast 9 % der untersuchten Förderrichtlinien benannte das BMBF mit dem Begriff „Förderziel“ die geförderte Maßnahme anstelle der beabsichtigten Wirkung der Fördermaßnahme. Zum Teil erhob es auch die eigene Förderleistung zum Förderziel.

Beispiel Förderrichtlinie für den Forschungsschwerpunkt regionale Kompetenzzentren der Arbeitsforschung: *„Um den Transfer in die Gesellschaft zu stärken, verfolgt das BMBF das Ziel, die Arbeitsforschung enger mit der Arbeitsgestaltung in der betrieblichen Praxis sowie der Hochschulausbildung zu verzahnen.“*²⁰

Beispiel Förderrichtlinie Integriertes Wasserressourcenmanagement und Nanotechnologie im Rahmen des Southeast Asia-Europe Joint Funding Scheme: *„Ziel von Vorhaben der „Strategischen Projektförderung“ in dieser Förderrichtlinie ist die Förderung von Forschungsvorhaben, die Innovationen durch internationale Kooperationsprojekte ermöglichen.“*²¹

¹⁸ Vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 166.

¹⁹ Vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 187.

²⁰ BMBF, Richtlinie vom 25. März 2019 zur Förderung von Zuwendungen für den Forschungsschwerpunkt „Zukunft der Arbeit: Regionale Kompetenzzentren der Arbeitsforschung“ im Rahmen des FuE-Programms „Zukunft der Arbeit“ als Teil des Dachprogramms „Innovationen für die Produktion, Dienstleistung und Arbeit von morgen“, Erste Wettbewerbsrunde: Gestaltung neuer Arbeitsformen durch Künstliche Intelligenz, Ziffer 1.1.

²¹ BMBF, Richtlinie vom 30. August 2019 zur Förderung von internationalen Verbundvorhaben in Wissenschaft und Forschung zwischen Südostasien und Europa mit den Themenschwerpunkten Integriertes Wasserressourcenmanagement und Nanotechnologie im Rahmen des Southeast Asia-Europe Joint Funding Scheme, Ziffer 1.1.

Beispiel Förderrichtlinie WiSoVET: *„Ziel dieser Fördermaßnahme ist es, die operative, implementierende Mitwirkung der Kammer- und Arbeitnehmerorganisationen an der Gestaltung und Umsetzung der Berufsbildungszusammenarbeit gezielt zu unterstützen.“*²²

(2) Würdigung

Das BMBF vermochte nicht durchgehend angemessen zwischen Förderziel und Zuwendungszweck zu unterscheiden.

In der Förderrichtlinie für den Forschungsschwerpunkt regionale Kompetenzzentren der Arbeitsforschung benennt das BMBF beispielsweise als Förderziel, *„die Arbeitsforschung enger mit der Arbeitsgestaltung in der betrieblichen Praxis sowie der Hochschulausbildung zu verzahnen“*. Hierbei handelt es sich nicht um die beabsichtigte Wirkung, sondern um die Art und Weise, wie diese erreicht werden soll. Indem es die geförderte Maßnahme als Förderziel darstellt, hat es Förderziel und Zuwendungszweck verwechselt. Bei der Förderrichtlinie Integriertes Wasserressourcenmanagement und Nanotechnologie hat das BMBF seine eigene Förderleistung zum Förderziel erhoben. Ähnliches gilt für die Förderrichtlinie WiSoVET. Auch hier benennt das BMBF als Förderziel sogar seine eigene Förderhandlung. Das BMBF benennt in diesen Fällen kein übergeordnetes Ergebnis, das erreicht werden soll. Vielmehr werden die Förderrichtlinien zum Selbstzweck.

Die Unterscheidung zwischen Förderziel und Zuwendungszweck ist nicht bloß von formaler Bedeutung. Wird der Zuwendungszweck zum Förderziel, kann bereits die bloße Durchführung eines Vorhabens als Erfolg gewertet werden. Macht das BMBF seine eigene Unterstützungshandlung zum Förderziel, so genügt sogar die Bewilligung von Fördermitteln, um das Ziel der Förderrichtlinie zu erreichen.

²² BMBF, Richtlinie vom 28. August 2019 zur Förderung von Implementierungsprojekten von Organisationen der Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit – WiSoVET, Ziffer 1.1.

(3) Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, deutlich zwischen Förderziel und Zuwendungszweck zu differenzieren, damit nicht bereits die schlichte Durchführung einer Fördermaßnahme als deren Erfolg gewertet werden kann.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat bestätigt, dass es in einem geringen Anteil von Förderrichtlinien nicht vollständig gelungen ist, transparent zwischen Ziel und Zweck zu differenzieren. Es hat erklärt, es werde zukünftig mit verstärkter Aufmerksamkeit auf eine transparente Differenzierung zwischen Ziel und Zweck einer Fördermaßnahme achten.

Zu den benannten Beispielen hat das BMBF Folgendes ausgeführt:

Beispiel Förderrichtlinie für den Forschungsschwerpunkt regionale Kompetenzzentren der Arbeitsforschung: Sowohl Zweck als auch die angestrebte Wirkung der Förderung seien im Abschnitt „Förderziel und Zuwendungszweck differenziert beschrieben worden. Bei der vom Bundesrechnungshof zitierten Stelle handle es sich um ein Teilziel.

Beispiel Integriertes Wasserressourcenmanagement und Nanotechnologie im Rahmen des Southeast Asia-Europe Joint Funding Scheme: Das Ziel der Internationalisierung werde in der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung beschrieben. Auf die Zielsetzung sei in der Förderrichtlinie daher nicht weiter eingegangen worden. Die Kritik des Bundesrechnungshofs sei jedoch insofern berechtigt als das Ziel der Stärkung wissenschaftlicher Exzellenz als Zweck dargestellt werde.

Beispiel Förderrichtlinie WiSoVET: In der Förderrichtlinie werde der Zweck als Ziel dargestellt. Allerdings verweise das BMBF im gleichen Abschnitt auf die grundlegenden Ziele der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung. Dort würden die Ziele der Berufsbildungszusammenarbeit detaillierter dargestellt.

(5) Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Zusage des BMBF, künftig verstärkt auf die Differenzierung zwischen Zuwendungszweck und Förderziel zu achten.

Zu den Beispielen:

Beispiel Förderrichtlinie für den Forschungsschwerpunkt regionale Kompetenzzentren der Arbeitsforschung: Die Förderrichtlinie benennt drei Förderziele: 1. die Untersuchung der Gestaltungspotenziale neuer Technologien auf die Arbeitswelt, 2. die Begleitung des Wandels und 3. die Förderung des Transfers der Forschungsergebnisse in die betriebliche Praxis. Entgegen der Darstellung des BMBF handelt es sich bei der zitierten Stelle nicht um eines der genannten Förderziele, sondern um einen Zuwendungszweck. So dient die Verzahnung von Forschung und Praxis dazu, den Transfer zwischen diesen Bereichen zu fördern. Die Verzahnung der Arbeitsforschung mit der Arbeitsgestaltung in der betrieblichen Praxis ist lediglich das Mittel, um das übergeordnete (Teil-)Ziel der Förderung des Transfers zu erreichen.

Beispiele Integriertes Wasserressourcenmanagement und Nanotechnologie im Rahmen des Southeast Asia-Europe Joint Funding Scheme und WiSoVET: Der Verweis auf eine übergeordnete Strategie ist nicht ausreichend. Förderrichtlinien dienen dazu, Förderprogramme zu konkretisieren. Entsprechend sind in der Förderrichtlinie auch die Förderziele der übergeordneten Förderprogramme zu konkretisieren. Anderenfalls kann der Erfolg von Förderrichtlinien nicht wirksam überprüft werden.

2.1.3 Bestimmung von Förderzielen durch Dritte

(1) Sachverhalt

Förderziele sind ein wesentlicher Bestandteil von Förderrichtlinien. Sie sind nicht allein Maßstab für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen, sondern zugleich Bezugspunkt für das erhebliche Bundesinteresse. Mit der Entscheidung über konkrete Förderziele trifft das BMBF eine förderpolitische Entscheidung. Es nimmt Einfluss darauf, welche Forschungsthemen und

-bereiche mit Bundesmitteln gefördert werden sollen. Die Entscheidung über Förderziele ist hoheitliche Leistungsverwaltung.

Bei vereinzeltten Förderrichtlinien schien es das BMBF den Antragstellern zu überlassen, (zusätzliche) Ziele einer Fördermaßnahme zu konkretisieren. Antragsteller sind regelmäßig Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und Unternehmen der freien Wirtschaft.

Förderrichtlinie CONNECT Bildung-Forschung-Innovation: *„[V]on den Antragstellern [ist] darzulegen, wie sich [...] sinnvolle Bezüge zu weiteren Themen aus Bildung, Forschung und Innovationen herstellen lassen. Im Fokus steht die Entwicklung, Durchführung und Verstetigung von Maßnahmen in den Zielregionen. Die Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Zielsetzung [...] bestmöglich zu konkretisieren, auch um eine kontinuierliche Erfolgskontrolle im Rahmen einer begleitenden Evaluation zu gewährleisten.“*²³

Beispiel Förderrichtlinie Ozeane unter Stress: *„Die Forschung im Rahmen dieser Fördermaßnahme soll konkrete Zielvorstellungen formulieren [...]“*²⁴

(2) Würdigung

Mit der Benennung von Förderzielen konkretisiert das BMBF seine förderpolitischen Ziele und steuert die ihm anvertrauten Haushaltsmittel. Das gilt auch für die maßnahmenspezifischen Ziele der im Rahmen der Richtlinie geförderten Projekte. Es handelt sich um hoheitliche Leistungsverwaltung, die Dritte ohne eine entsprechende Legitimation nicht wahrnehmen dürfen. Antragsteller sind weder personell noch sachlich legitimiert, über die bildungs- und förderpolitischen Ziele der Bundesregierung zu entscheiden.

Im Übrigen hätten es die Antragsteller auch in der Hand, über den Erfolg der eigenen Forschungstätigkeit zu entscheiden. Das BMBF würde ihnen damit

²³ BMBF, Richtlinie vom 10. Januar 2019 zur Förderung von Zuwendungen für den Wettbewerb „CONNECT Bildung-Forschung-Innovation“ zur Unterstützung herausragender Initiativen im Auf- und Ausbau internationaler Vernetzung und Forschungsoperationen, Ziffer 1.1.

²⁴ BMBF, Richtlinie vom 23. August 2019 zur Förderung von Zuwendungen für „Ozeane unter Stress – Analyse unmittelbar anthropogener Einflussfaktoren auf die CO₂-Aufnahmefähigkeit der Ozeane“ im Forschungsprogramm der Bundesregierung MARE:N und unter dem Dach des BMBF-Rahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklung“ (FONA³), Ziffer 1.1.

einen Blankoscheck ausstellen. Es bestehen aber insbesondere bei Projekten mit hohem kreativ-schöpferischen Potenzial keine Bedenken, wenn Antragsteller konkrete Maßnahmenziele vorschlagen. Dem BMBF obliegt aber auch in diesem Fall die Prüfung, ob diese Ziele mit den Zielen der Förderrichtlinie kompatibel sind und ob es sich die Vorschläge der Antragsteller (ggf. in abgewandelter Form) bei der Bewilligung zu eigen macht.

(3) Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, alle Förderziele einer Fördermaßnahme selbst zu bestimmen. Diese Aufgabe darf es nicht Dritten überlassen, die hierzu nicht legitimiert sind.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass zwischen den Zielebenen Förderrichtlinie und Einzelprojekt zu unterscheiden sei. Auf der Zielebene der Förderrichtlinien würden die Förderziele ausschließlich durch das BMBF bestimmt. Lediglich die Festlegung von Zielen auf Ebene der Einzelprojekte werde den Antragstellern überlassen. Unter Berücksichtigung der Zielvorstellungen der Förderrichtlinie werde es den Einzelprojekten zur Aufgabe gemacht, konkrete Projektziele zu definieren.

Zu den genannten Beispielen hat das BMBF Folgendes ausgeführt:

Beispiel Förderrichtlinie CONNECT Bildung-Forschung-Innovation: Die Förderrichtlinie habe den Charakter eines Ideenwettbewerbs und daher eine abstrakt formulierte Zielstellung. Dies sei sinnvoll, um die Ideengenerierung nicht zu stark einzuschränken. Die Aufforderung an die Antragsteller, Projektziele zu definieren, diene der Erfolgskontrolle auf Ebene einzelner Projekte im Rahmen der begleitenden Evaluation.

Beispiel Förderrichtlinie Ozeane unter Stress: Auf Ebene der Förderrichtlinie seien Ziele vorgegeben worden. Es werde auf zwei Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDG) rekurriert und deren Ausdefinition in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verwiesen. Handlungsleitende Ziele für die Förderrichtlinie seien damit vorhanden. Zudem formuliere die Förderrichtlinie ein weiteres operatives Ziel, wonach komplexe Wechselwirkungen im Kohlenstoffkreislauf verstanden werden sollen, um die Speicherkapazitäten der Ozeane genauer

beurteilen zu können. Dieses Ziel ermögliche eine Erfolgskontrolle der Förderrichtlinie. Um Erfolgskontrollen auf Ebene der Einzelprojekte zu ermöglichen, würden die Antragsteller aufgerufen, sich konkrete Projektziele zu setzen. Denn die konkreten Ziele auf Ebene eines Einzelprojektes könne das BMBF nicht sinnvoll vorgeben, ohne die wissenschaftliche Kreativität und Ideenfindung einzuschränken.

(5) Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BMBF die Förderziele einer Fördermaßnahme ausschließlich selbst definiert und diese Aufgabe nicht Dritten überlässt.

Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte das BMBF die Antragsteller unter Ziffer 1.1 einer Förderrichtlinie nicht dazu auffordern, eigene Forschungsziele zu definieren. Aufgrund der Überschrift von Ziffer 1.1 „Förderziel und Anwendungszweck“ kann anderenfalls der Eindruck entstehen, den Antragstellern werde die Bestimmung von Förderzielen überlassen.

Zu den Beispielen:

Beispiel Förderrichtlinie CONNECT Bildung-Forschung-Innovation: Die Förderrichtlinie nennt zunächst das übergeordnete Ziel der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung 2017 (Internationalisierungsstrategie), wonach es um eine internationale Vernetzung geht, die Existierendes nutzt und komplementär ergänzt. Unter dem Gliederungspunkt 1.1 „Förderziel und Anwendungszweck“ formuliert die Förderrichtlinie: „Auf diese Weise sollen bestehende Nuklei der internationalen Kooperation untereinander verknüpft, übergeordnete Themen identifiziert, zusätzliche inhaltliche Aspekte aufgenommen und neue Akteure integriert werden.“ Die Ziele der Förderrichtlinie und der übergeordneten Internationalisierungsstrategie sind damit identisch. Die Förderrichtlinie konkretisierte die übergeordnete Zielsetzung der Internationalisierungsstrategie nicht, so dass es an geeigneten Förderzielen fehlt. Unter Ziffer 1.1 „Förderziel und Anwendungszweck“ heißt es sodann: „Die Maßnahmen sind [von den Antragstellern] hinsichtlich ihrer Zielsetzung [...] bestmöglich zu konkretisieren, auch um eine kontinuierliche Erfolgskontrolle im Rahmen einer begleitenden Evaluation zu gewährleisten.“. Mangels konkreter Förderziele entsteht der Eindruck, die von den Antragstellern gesetzten Ziele würden im Rahmen der Erfolgskontrolle der Förderrichtlinie verwendet. Werden Forschungsziele für die Erfolgskontrollen

von Förderrichtlinien herangezogen, übernehmen sie die Funktion von Förderzielen.

Beispiel Förderrichtlinie Ozeane unter Stress: Werden Antragsteller unter Ziffer 1.1 dazu aufgefordert, Projektziele zu benennen, ist dies jedenfalls missverständlich. Entsprechend der Überschrift „Förderziel undwendungszweck“ geht es hier nicht um konkrete Projektziele, sondern um die Ziele der Förderrichtlinie.

2.2 Finanzierungsform

(1) Sachverhalt

Gemäß VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO sollen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen nicht erreicht werden kann. Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur bewilligt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann. Die BHO sieht die Gewährung nicht zurückzahlbarer Zuwendungen (verlorene Zuschüsse) nur in Ausnahmefällen vor. Die Wahl der Finanzierungsform ist zu prüfen und zu begründen.

Gemäß den Grundsätzen für Förderrichtlinien hat die zuständige Behörde unter Ziffer 5.3 der Förderrichtlinie festzulegen, ob die Zuwendung als Zuschuss (eventuell bedingt rückzahlbar) oder Darlehen (unbedingt oder bedingt rückzahlbar) gewährt werden soll. Die gleiche Vorgabe macht das BMBF seinen Fachreferaten im Standardtextmuster.²⁵

Im Untersuchungszeitraum fehlten bei über 40 % der Förderrichtlinien Angaben zur Finanzierungsform.

Des Weiteren erläutert das BMBF im Vorwort zum Einzelplan 30, dass Zuwendungen für Projekte der Forschung und Entwicklung (FuE) in der gewerblichen Wirtschaft in der Regel in Form von verlorenen Zuschüssen gewährt werden.²⁶

²⁵ Anlage zu VV Nr. 15.7 zu § 44 BHO, Erläuterung zu 5. Art und Umfang, Höhe der Zuwendung.

²⁶ Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 30, Vorwort.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes kommt die Verwaltung ihrer Verpflichtung zur Prüfung der geeigneten Finanzierungsform häufig nur unzureichend nach. Es ist zu prüfen, ob der Zweck der Zuwendung statt durch eine nicht rückzahlbare Zuwendung ggf. durch einen wirtschaftlicheren Einsatz der Zuwendungsmittel erreicht werden kann.²⁷

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung der Fördermaßnahme „GO-Bio“ im Jahr 2018 festgestellt, dass Rückzahlungen von bis zu 17 Mio. Euro möglich gewesen wären, hätte das BMBF in der zweiten Förderphase bedingt rückzahlbare Zuwendungen gewährt.²⁸ In den (oder: allen) Förderrichtlinien zu „GO-Bio“ hatte das BMBF als Finanzierungsform nicht rückzahlbare Zuschüsse festgelegt.

(2) Würdigung

Das BMBF hat die Finanzierungsform bei über 40 % der untersuchten Förderrichtlinien nicht festgelegt. Im Übrigen verkehrt es die Ausnahmeregelung der VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO ins Gegenteil, wenn es für Fördermaßnahmen regelmäßig verlorene Zuschüsse gewährt.

Eine regelhafte Festlegung nicht-rückzahlbarer Zuschüsse für FuE-Projekte in der gewerblichen Wirtschaft widerspricht der BHO. Die Entscheidung über die geeignete Finanzierungsform kann nur unter Berücksichtigung der konkreten Fördermaßnahme im Einzelfall erfolgen. Das BMBF muss jeden Einzelfall kritisch prüfen. Beispielsweise wäre es bei Zuwendungen zu FuE-Projekten mit deutlicher Anwendungsnähe denkbar, die Zuwendungsempfänger zu einer (teilweisen) Rückzahlung zu verpflichten, sofern sie vor der unentgeltlichen elektronischen Pflichtveröffentlichung der Forschungsergebnisse diesbezüglich Schutzrechte oder Patente anmelden wollen. Der wirtschaftliche Wert der erzielten Forschungsergebnisse wäre in diesem Fall evident. Damit könnte eine Rückzahlungspflicht zuverlässig und zeitnah festgestellt werden.

²⁷ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage 2016, S. 76.

²⁸ Bundesrechnungshof, Abschließende Prüfungsmitteilung an das Bundesministerium für Bildung und Forschung über die Prüfung der Fördermaßnahme „GO-Bio“ vom 30. Juli 2018, Gz.: III 2 - 2017 - 0433, Ziffer 5 (2).

Das Beispiel der Fördermaßnahme „GO-Bio“ zeigt, dass dem BMBF durch die regelhafte Festlegung nicht-rückzahlbarer Zuschüsse bereits erhebliche Rückzahlungen von bis zu 17 Mio. Euro entgangen sind.

(3) Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, in allen Förderrichtlinien die Finanzierungsform festzulegen. Im Übrigen muss es in jedem Einzelfall kritisch prüfen, ob die Gewährung eines verlorenen Zuschusses gerechtfertigt ist. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat erwidert, dass mögliche Rückzahlungen von Zuschüssen im Erfolgsfall hinderlich sein können. Das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger an Nutzung und Verwertung von Forschungsergebnissen würde hierdurch geschwächt. Auch ließen sich einzelne Forschungsergebnisse nicht immer genau dem Verwertungserfolg zuordnen. Studien und Gutachten zeigten, dass staatliche FuE-Förderung bei Unternehmen überproportionale Rückflüsse an den Staat erzeugten. Diese Rückflüsse legitimierten die Finanzierungsform „nicht rückzahlbare Zuschüsse“.

Im Übrigen hat das BMBF zugesagt, in Zukunft verstärkt darauf achten, die gewählte Finanzierungsform ausdrücklich zu benennen. Bei geeigneten Förderformaten werde es prüfen, ob eine andere Finanzierungsform zu wählen ist.

Weiter ist das BMBF ausführlich auf den zitierten Sachverhalt aus der Abschlüssenden Prüfungsmitteilung „GO-Bio“ eingegangen. Die vorgebrachten Einwände gegen einzelne Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus der Prüfung „GO-Bio“ hat das BMBF erstmals vorgetragen. In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung „GO-Bio“ blieben diese unbestritten.

(5) Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Zusage des BMBF, künftig darauf zu achten, die gewählte Finanzierungsform ausdrücklich zu benennen und bei geeigneten Förderformaten zu prüfen, ob eine andere Finanzierungsform gewählt werden kann. Allerdings möchten wir darauf hinweisen, dass sich hinsichtlich der Finanzierungsform eine schematische Prüfung verbietet. Insbesondere steht das Instrument eines teilweise rückzahlbaren Zuschusses zur Verfügung. Dieses erhält das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers an Nutzung und Verwertung der

Forschungsergebnisse, ohne dass der gesamte Förderbetrag „verloren“ ist. Teilweise rückzahlbare FuE-Investitionen können ebenfalls das Produktivitätswachstum der Wirtschaft erhöhen und Rückflüsse an den Staat erzeugen.

Die Ausführungen zu der Prüfung „GO-Bio“ berühren unsere Beanstandungen nicht. Zusätzlich weisen wir darauf hin, dass diese in der Stellungnahme zur Prüfung „GO-Bio“ hätten ausgeführt werden sollen. Das Ergebnis der Prüfung „GO-Bio“ ist nunmehr abschließend festgestellt.

2.3 Zuwendungsfähige Ausgaben und Kosten

(1) Sachverhalt

Die Grundsätze für Förderrichtlinien geben unter Ziffer 5.4 vor, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben bzw. Kosten in der Förderrichtlinie möglichst konkret zu bezeichnen sind. Hierdurch soll eine einheitliche Entscheidungspraxis sichergestellt werden. Die Antragsteller benötigen diese Angaben für die Antragstellung.

Bei über 20 % der Förderrichtlinien machte das BMBF keine ausreichenden Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben und/oder Kosten. Entweder fehlten diese vollständig oder sie waren pauschal. Im Übrigen verwies das BMBF häufig auf die Richtlinien für Zuwendungsanträge und das Merkblatt Vorkalkulation für Zuwendungen auf Kostenbasis. Die Richtlinien für Zuwendungsanträge enthalten Angaben zu zuwendungsfähigen Personal- und sächlichen Verwaltungsausgaben.²⁹ Das Merkblatt Vorkalkulation für Zuwendungen auf Kostenbasis führt die zuwendungsfähigen Material-, Personal-, Reisekosten, Kosten für Fremdleistungen, Abschreibungen sowie sonstige unmittelbaren Vorhabenkosten und Kosten innerbetrieblicher Leistungen auf.³⁰

Beispiel Förderrichtlinie Bundeswettbewerb „Innovationen für eine exzellente berufliche Bildung“: *„Die Höhe der Zuwendung pro Vorhaben richtet sich im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel nach den vorhabenbezogenen*

²⁹ BMBF, Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), Kapitel B, AZA Finanzierung.

³⁰ BMBF, Merkblatt Vorkalkulation für Zuwendungen – Kostenbasis – (AZK Finanzierung), Kapitel II; BMBF, Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Kostenbasis von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (AZK), Kapitel B, AZK Finanzierung.

zusätzlichen Personal- und Sachausgaben [...], die zur Erreichung des Zuwendungszwecks notwendig und angemessen sind.“³¹

(2) Würdigung

Das BMBF hat die zuwendungsfähigen Ausgaben bzw. Kosten bei über einem Fünftel der betrachteten Fördermaßnahmen nicht konkret bezeichnet. Insbesondere Bezeichnungen wie „*vorhabenbezogene zusätzliche Personal- und Sachausgaben, die zur Erreichung des Zuwendungszwecks notwendig und angemessen sind*“ sind zu pauschal. Antragsteller können nicht genau erkennen, welche Ausgaben zuwendungsfähig sind. Eine Antragstellung wird so erschwert.

Dagegen wäre ein Verweis auf die Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis bzw. auf Kostenbasis sowie das Merkblatt Vorkalkulation für Zuwendungen auf Kostenbasis grundsätzlich ausreichend. Die Richtlinien sind zwar für eine Vielzahl von Fällen konzipiert und daher nicht vorhabenspezifisch. Sie enthalten jedoch genaue Angaben, welche Ausgaben zuwendungsfähig sind. Ein Verweis hierauf ermöglicht den Antragstellern eine Antragstellung.

(3) Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, die zuwendungsfähigen Ausgaben bzw. Kosten konkret zu bezeichnen. Pauschale Angaben sind nicht ausreichend.

Mindestens muss es auf die Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis bzw. auf Kostenbasis sowie das Merkblatt Vorkalkulation für Zuwendungen auf Kostenbasis verweisen.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat zugesagt, künftig unter Ziffer 5 des Standardtextmusters für Förderrichtlinien nochmals auf die Richtlinien und Merkblätter hinsichtlich der zuwendungsfähigen Ausgaben bzw. Kosten zu verweisen.

(5) Abschließende Würdigung

Nach Zusage des BMBF wird unsere Empfehlung künftig umgesetzt.

³¹ BMBF, Förderrichtlinie vom 17. Januar 2019 zur Durchführung des Bundeswettbewerbs „Innovationen für eine exzellente berufliche Bildung“, Ziffer 5.2.

2.4 Abgrenzung zu anderen Fördermaßnahmen und Einordnung in Rahmenprogramme

(1) Sachverhalt

Das BMBF gibt im Handbuch der Projektförderung vor, dass sein Standardtextmuster bei der Erstellung von Förderrichtlinien zu beachten ist. Unter Ziffer 1.1 des Standardtextmusters heißt es:

„soweit erforderlich sollten Hinweise zu vergleichbaren oder ergänzenden Fördermaßnahmen des BMBF sowie anderer Bundesressorts, der Länder, der Europäischen Union (EU) etc. gegeben und die Abgrenzung der einzelnen Maßnahmen untereinander dargestellt werden“.

Durch die Abgrenzung zu anderen Fördermaßnahmen sollen Interessierte auf andere Förderprogramme aufmerksam gemacht und die Gefahren einer Doppelförderung reduziert werden.

Bei über 65 % der im Untersuchungszeitraum vorgelegten Förderrichtlinien grenzte das BMBF die jeweilige Fördermaßnahme nicht gegenüber anderen Maßnahmen ab.

Gemäß dem Handbuch der Projektförderung soll das BMBF zudem die Einbettung von Förderrichtlinien in einen Gesamtkontext deutlich machen. In dem zu beachtenden Standardtextmuster schreibt es unter Ziffer 1.1 *„der Bezug zum jeweiligen Förderprogramm ist herzustellen“*. Auch die ergänzende Geschäftsordnung des BMBF gibt vor, dass *„[g]rundsätzlich [...] in jeder Förderrichtlinie anzugeben [ist], welcher programmatischen Vorgabe (Programm, Strategie, Initiative) sie zugeordnet ist.“*³²

Wie bereits erläutert, definieren Förderprogramme (bzw. Rahmenprogramme) die übergeordneten Ziele der Bildungs- und Forschungspolitik des BMBF bzw. der Bundesregierung.³³ Sie bilden einen mehrjährigen Orientierungsrahmen für Fördermaßnahmen und werden durch Förderrichtlinien konkretisiert.³⁴ Die Zuordnung von Förderrichtlinien zu Förderprogrammen ist insbesondere für die Zielbestimmung von Bedeutung. Hierdurch lassen sich die übergeordneten

³² EGO-BMBF 9.6, Programmerstellung und Qualitätssicherung in der Projektförderung, Ziffer I.2.

³³ BMBF, Handbuch der Projektförderung, Kapitel 1.

³⁴ EGO-BMBF 9.6, Programmerstellung und Qualitätssicherung in der Projektförderung, Ziffer I.1.

Ziele der Fördermaßnahme erkennen und bei den konkreten Fördermaßnahmen berücksichtigen.

Im Einzelplan 30 des Bundeshaushaltsplans sind die Förderprogramme des BMBF einzeln veranschlagt. Ausgaben für Förderrichtlinien werden in der Regel nicht einzeln aufgeführt.

Beispiel Hightech-Strategie: Der Bundeshaushaltsplan 2020 enthält in Kapitel 3004, Titel 683 10 die veranschlagten Ausgaben für die „Instrumente im Wissens- und Technologietransfer im Rahmen der Hightech-Strategie“. Die der Hightech-Strategie zugeordnete Förderrichtlinie „Forschungscampus – öffentlich-private Partnerschaft für Innovationen“ wird im Bundeshaushaltsplan nicht gesondert aufgeführt.

In einigen Fällen hat es das BMBF unterlassen, seine Förderrichtlinien einem Förderprogramm zuzuordnen.³⁵ Auch ordnete es seit Juni 2019 mehrere Förderrichtlinien dem Förderprogramm Wasser: N zu, das bis heute nicht veröffentlicht ist.³⁶

(2) Würdigung

Die Analyse hat gezeigt, dass das BMBF viele der untersuchten Förderrichtlinien nicht von anderen Fördermaßnahmen abgegrenzt hat. Die Abgrenzung zu vergleichbaren oder ergänzenden Fördermaßnahmen ist jedoch von Bedeutung, da gerade dadurch Transparenz geschaffen werden soll.

Auch hat es das BMBF versäumt, alle Förderrichtlinien einem Förderprogramm zuzuordnen. Die Zuordnung ist nicht bloße Formalität. Hierdurch wird die Verbindung zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen und den übergeord-

³⁵ Beispielsweise BMBF, Richtlinie vom 13. Mai 2019 zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Digitalisierung von Objekten des kulturellen Erbes – eHeritage; BMBF, Richtlinie vom 20. Mai 2019 zur Förderung einer Kompetenz- und Vernetzungsplattform im Bereich Open Access.

³⁶ BMBF, Richtlinie vom 2. Juni 2019 zur Förderung von Zuwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zum Thema „Wassertechnologien: Wiederverwendung“ im Bundesprogramm „Wasser-Forschung und Wasser-Innovationen für Nachhaltigkeit – Wasser: N“ innerhalb des Rahmenprogramms „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ (FONA); BMBF, Richtlinie vom 29. Januar 2020 zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zum Thema „Wasser-Extremereignisse“ im Bundesprogramm „Wasser-Forschung und Wasser-Innovationen für Nachhaltigkeit – Wasser: N“; BMBF, Entwurf vom 16. Januar 2020 der Richtlinie zur Förderung von Zuwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zum Thema „Wasserforschung im Nahen und Mittleren Osten“ im Bundesprogramm „Wasser-Forschung und Wasser-Innovationen für Nachhaltigkeit – Wasser: N“.

neten Zielen eines Förderprogramms hergestellt. Da die Fördermaßnahmen nicht einzeln veranschlagt werden, lässt sich damit feststellen, welchem Titel des Bundeshaushaltsplans die Ausgaben für die jeweilige Fördermaßnahme zugeordnet sind. Ohne Bezug auf die Hightech-Strategie wäre etwa die haushalterische Veranschlagung der Ausgaben für die Förderinitiative „Forschungscampus – öffentlich-private Partnerschaft für Innovationen“ nicht erkennbar gewesen.

Ähnliches gilt, wenn das Förderprogramm, auf das in der Förderrichtlinie verwiesen wird, noch nicht veröffentlicht ist. Auch hier kann keine Verbindung zwischen den übergeordneten Zielen und der einzelnen Fördermaßnahme hergestellt werden.

(3) Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Fördermaßnahmen von anderen Maßnahmen abzugrenzen und sie dem jeweiligen Rahmenprogramm zuzuordnen. Zudem ist darauf zu achten, dass Förderprogramme veröffentlicht sind, bevor ihnen Fördermaßnahmen zugeordnet werden.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat erwidert, dass Förderrichtlinien grundsätzlich einer programmatischen Vorgabe (i. d. R. Förderprogramm) zugeordnet würden. Eine Zuordnung sei jedoch nicht immer möglich bzw. sinnvoll. Dies betreffe insbesondere Maßnahmen mit Erprobungscharakter und solche zur Bewältigung aktueller Herausforderungen, die sich nicht in Programmen verorten lassen sowie Maßnahmen geringen Umfangs, die nicht in das Handlungsfeld eines Programms fallen. In den vom Bundesrechnungshof aufgeführten Fällen sei eine Programmzuordnung aus unterschiedlichen Gründen nicht erfolgt (Rahmenprogramm ausgelaufen bzw. fehlt oder Veröffentlichung des Rahmenprogramms verzögert). Das BMBF hat zugesagt, programmatische Vorgaben künftig zu veröffentlichen, bevor ihnen Fördermaßnahmen zugeordnet werden.

Im Übrigen sei in einer unterbliebenen Zuordnung kein Verstoß gegen EGO 9.6 zu erkennen. Die Zuordnung solle lediglich „grundsätzlich“ erfolgen. Sofern fachliche Gründe vorliegen, seien Ausnahmen zulässig. Förderrichtlinien ohne entsprechende Zuordnung oder als eigenständige Förderschwerpunkte seien daher nicht unzulässig. Eine Abgrenzung gegenüber anderen Fördermaß-

nahmen solle nach internen Vorgaben nur „soweit erforderlich“ erfolgen. Erforderlich sei eine Abgrenzung nur bei komplementären Fördermaßnahmen.

(5) Abschließende Würdigung

Eine Abgrenzung und Zuordnung von Fördermaßnahmen in jedem einzelnen Fall kann schwierig sein. Wir halten unsere Empfehlung daher insofern aufrecht, als dass das BMBF bei jeder Fördermaßnahme, bei der dies möglich ist, die erforderliche Abgrenzung und Zuordnung vornehmen sollte. Die weiteren Anmerkungen des BMBF zur Abgrenzung und Zuordnung von Fördermaßnahmen berühren unsere Empfehlung nicht. Die Einschränkungen „grundsätzlich“ und „soweit erforderlich“ machen lediglich deutlich, dass es Ausnahmen gibt. Unsere Empfehlung berücksichtigt diesen Umstand.

Die Zusage des BMBF, künftig programmatische Vorgaben zu veröffentlichen, bevor ihnen Fördermaßnahmen zugeordnet werden, begrüßen wir. Unsere Empfehlung wird insofern umgesetzt.

2.5 Anhörung des Bundesrechnungshofes und Einvernehmen bei Regelungen zum Verwendungsnachweis

(1) Sachverhalt

Nach VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO i. V. m. § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor Erlass von Förderrichtlinien anzuhören. Ihm soll hierdurch die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung der Regelung gegeben werden.³⁷

Der Bundesrechnungshof und das BMBF verständigten sich darauf, dass Förderrichtlinien veröffentlicht werden dürfen, sofern sich der Bundesrechnungshof nicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach deren Vorlage hierzu äußert. Jede Äußerung des Bundesrechnungshofes unterbricht den Fristlauf. In diesem Fall darf die Förderrichtlinie erst nach Abschluss des Anhörungsverfahrens durch den Bundesrechnungshof veröffentlicht werden. Unabhängig davon, ob sich der Bundesrechnungshof äußert oder nicht, bleibt es ihm unbenommen, Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu einem späteren Zeitpunkt zu beanstanden. Eine Äußerung im Anhörungsverfahren ist keine Voraussetzung für eine Beanstandung.

³⁷ Von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 103 Rn. 2.

Im Untersuchungszeitraum brach das BMBF drei Anhörungsverfahren ab.³⁸ Es veröffentlichte die Förderrichtlinien, bevor der Bundesrechnungshof das Anhörungsverfahren offiziell beendet hatte.

Erlässt das BMBF abweichende Regelungen zum Verwendungsnachweis, hat es gemäß VV Nr. 15.4 zu § 44 BHO zuvor das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herzustellen.

Im Untersuchungszeitraum legte das BMBF dem Bundesrechnungshof vier Förderrichtlinien vor, die abweichende Regelungen zum Verwendungsnachweis enthielten.³⁹ In allen vier Fällen suchte das BMBF nicht das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof.

(2) Würdigung

Allein im Untersuchungszeitraum hat das BMBF drei Förderrichtlinien veröffentlicht, bevor das Anhörungsverfahren beim Bundesrechnungshof abgeschlossen war. In vier Fällen hat das BMBF den Bundesrechnungshof nicht um Herstellung des erforderlichen Einvernehmens ersucht. Es blieb dem Bundesrechnungshof überlassen, zu erkennen, dass sein Einvernehmen erforderlich ist.

(3) Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, Förderrichtlinien erst zu veröffentlichen, wenn das Anhörungsverfahren beim Bundesrechnungshof abgeschlossen ist. Bei abweichenden Regelungen zum Verwendungsnachweis muss das BMBF stets das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herstellen.

³⁸ BMBF, Richtlinie vom 4. Januar 2019 zur Förderung der Mikroelektronik-Forschung von deutschen Verbundpartnern im Rahmen des europäischen EUREKA-Clusters PENTA; BMBF, Richtlinie vom 1. Februar 2019 zur Förderung von transnationalen Verbundvorhaben auf dem Gebiet der Systemmedizin innerhalb des ERA-Netzes ERACoSysMed; BMBF, Richtlinie vom 11. November 2019 zur Förderung regionaler Cluster für die MINT-Bildung von Jugendlichen (MINT-Bildung für Jugendliche).

³⁹ BMBF, Richtlinie vom 7. Januar 2019 zur Förderung „Hochschulbezogener zentraler Maßnahmen studentischer Verbände und anderer Organisationen“; Bundesinstitut für Berufsbildung im Auftrag des BMBF, Förderrichtlinie vom 6. Februar 2019 zur Durchführung des Programms „JOBSTARTER plus – für die Zukunft ausbilden“; BMBF, Richtlinie vom 17. April 2019 zur Förderung des Auf- und Ausbaus nachhaltiger Netzwerke mit Partnern in den EU 13 Staaten (ERA Fellowship – Science Management); BMBF, Richtlinie vom 7. Juni 2019 zur Förderung von Maßnahmen der Fachhochschulen zur Konzeptbildung nach Maßgabe von § 4 Absatz 1 der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Förderung der Gewinnung und Entwicklung von professoralem Personal an Fachhochschulen.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat erklärt, es habe in den drei kritisierten Einzelfällen die Anhörung ordnungsgemäß durchgeführt. Nach erfolgter Anhörung des Bundesrechnungshofes habe es die Förderrichtlinien veröffentlicht. Dabei sei es unerheblich, ob das BMBF den Hinweisen des Bundesrechnungshofes folge oder nicht.

Hinsichtlich abweichender Regelungen zum Verwendungsnachweis bestehe Einigkeit, dass das BMBF zuvor das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herzustellen habe. In drei der vier kritisierten Einzelfälle habe der Bundesrechnungshof ausdrücklich sein Einvernehmen erteilt. Im vierten Fall habe der Bundesrechnungshof eine Empfehlung mit Bezug zum Verwendungsnachweis ausgesprochen, der das BMBF auch gefolgt sei. Der Bundesrechnungshof habe daraufhin mitgeteilt, dass eine weitere Äußerung zum Entwurf der Richtlinie nicht vorgesehen ist. Hiermit sei das Anhörungsverfahren abgeschlossen und das erforderliche Einvernehmen hinsichtlich des Verwendungsnachweises hergestellt.

(5) Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Forderung fest. Das Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 1 BHO ist erst abgeschlossen, wenn die Verschweigefrist von zwei Wochen verstrichen oder das Anhörungsverfahren beendet ist. Letzteres geschieht durch Mitteilung des Bundesrechnungshofes, dass eine weitere Äußerung zum Entwurf der vorgelegten Richtlinie nicht vorgesehen ist. Für die Beendigung des Anhörungsverfahrens ist es folglich unerheblich, ob das BMBF unseren Anmerkungen folgt oder nicht. Maßgeblich ist allein der Abschluss des Anhörungsverfahrens durch unsere Mitteilung, dass eine weitere Äußerung nicht vorgesehen ist. Nimmt das BMBF Änderungen in der Richtlinie vor, ist diese dem Bundesrechnungshof nochmals vorzulegen. In den angeführten Einzelfällen fehlte es daher an einem Abschluss des Anhörungsverfahrens seitens des Bundesrechnungshofes.

Hinsichtlich der Herstellung des Einvernehmens ist es zutreffend, dass das erforderliche Einvernehmen in drei Fällen hergestellt wurde. Unsere Beanstandung bezog sich jedoch nicht auf die Herstellung, sondern das Ersuchen um Herstellung des Einvernehmens. In den kritisierten Fällen hatte das BMBF im Anhörungsverfahren nicht darauf hingewiesen, dass es abweichende Regelungen zum Verwendungsnachweis getroffen hatte und insofern das Einver-

nehmen des Bundesrechnungshofes gemäß VV Nr. 15.4 zu § 44 BHO benötigte. Es war damit am Bundesrechnungshof zu erkennen, dass hier ein Einvernehmen erforderlich ist. Wir bitten das BMBF um eine transparente Vorgehensweise im Anhörungsverfahren.

Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass ein Einvernehmen ausdrücklich erteilt werden muss. Die Mitteilung, dass keine weitere Äußerung des Bundesrechnungshofes zum Entwurf der Richtlinie vorgesehen ist, schließt lediglich das Anhörungsverfahren. Durch sie wird kein Einvernehmen erteilt. Im Fall der Richtlinie ERA Fellowships – Science Management⁴⁰ steht das erforderliche Einvernehmen des Bundesrechnungshofes gemäß VV Nr. 15.4 zu § 44 BHO daher noch aus.

2.6 Qualitätsmanagement

(1) Sachverhalt

Gemäß dem Handbuch der Projektförderung müssen Förderrichtlinien aufgrund ihrer Rechtsnatur die Inhalte klar, verständlich und zweifelsfrei regeln.⁴¹ Auch haben die Fachreferate das Standardtextmuster mit allen inhaltlichen und strukturellen Vorgaben zu beachten.⁴²

Fast 40 % der untersuchten Förderrichtlinien zeigten formale Schwächen. In 17 % der Fälle formulierte das BMBF Textpassagen nur schwer verständlich oder nicht eindeutig. Diese Förderrichtlinien enthielten beispielsweise unvollständige Sätze oder es wurden falsche Begrifflichkeiten verwendet bzw. Begriffe verwechselt. In über 13 % der Fälle wich das BMBF inhaltlich oder formell von den Vorgaben des Standardtextmusters für Förderrichtlinien ab. Insbesondere wurden einschlägige Textpassagen nicht oder nicht vollständig übernommen. Viele Förderrichtlinien zeigten zudem formelle Schwächen wie etwa Textdoppelungen, Tippfehler und fehlerhafte Fußnoten.

⁴⁰ BMBF, Richtlinie vom 17. April 2019 zur Förderung des Auf- und Ausbaus nachhaltiger Netzwerke mit Partnern in den EU 13 Staaten.

⁴¹ BMBF, Handbuch der Projektförderung, Kapitel 2, Ziffer 1.

⁴² BMBF, Handbuch der Projektförderung, Kapitel 2, Ziffer 2.3.

(2) Würdigung

Das BMBF hat Förderrichtlinien nicht durchgehend klar, verständlich und zweifelsfrei formuliert. Auch hat es die inhaltlichen und strukturellen Vorgaben des Standardtextmusters nicht konsequent beachtet.

Damit Förderrichtlinien die dargestellten vier Funktionen⁴³ bestmöglich erfüllen können, hätte das BMBF eine finale Qualitätskontrolle durchführen müssen. Diese verhindert, dass Förderrichtlinien un- bzw. missverständlich werden.

(3) Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, verstärkt darauf zu achten, dass Förderrichtlinien verständlich formuliert sind und das Standardtextmuster berücksichtigt wird. Wir haben empfohlen, alle Förderrichtlinien vor Veröffentlichung einer finalen Qualitätskontrolle zu unterziehen.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat zugesagt, die Fachreferate verstärkt für das Thema Qualitätssicherung zu sensibilisieren.

(5) Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Zusage des BMBF, künftig verstärkt auf die Qualität der Förderrichtlinien zu achten. Wir halten an unserer Empfehlung fest, alle Förderrichtlinien vor Veröffentlichung einer finalen Qualitätskontrolle zu unterziehen.

3 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Die Analyse der zur Anhörung nach § 103 Absatz 1 BHO vorgelegten Förderrichtlinien hat gezeigt, dass das BMBF die Vorgaben der BHO häufig nicht ausreichend beachtet. Die Stellungnahme des BMBF konnte unsere Feststellung nicht entkräften. Während viele Defizite formaler Natur sind und durch ein Qualitätsmanagement vermieden werden könnten, zeigen sich insbesondere strukturelle Defizite.

Die untersuchten Förderrichtlinien lassen erkennen, dass den Fachreferaten überwiegend das grundlegende Verständnis für Inhalt, Funktion und Unterschied von Förderzielen und Zuwendungszwecken fehlt. Auch erwecken die Förderrichtlinien häufig den Eindruck, nachlässig verfasst zu sein. So werden

⁴³ S. o., Tz. 1.1.

die Vorgaben und Textpassagen des Standardtextmusters in nur wenigen Fällen ausreichend beachtet bzw. fehlerfrei übernommen. Die abgebrochenen Anhörungsverfahren und das unterbliebene Ersuchen des Bundesrechnungshofes um Einvernehmen zeigen ebenfalls ein fehlendes Verständnis der Bedeutung von Förderrichtlinien.

Angesichts der Bedeutung von Förderrichtlinien für die Durchführung von Fördermaßnahmen fordern wir das BMBF weiterhin auf, geeignete Vorkehrungen zu treffen, damit die festgestellten Defizite künftig vermieden werden. Wir empfehlen weiterhin eine Verfahrensoptimierung, die neben einer abschließenden Qualitätskontrolle durch eine zentrale Stelle vor allem die Fachreferate sensibilisiert.

Ehmann

Dr. Keller