



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

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Förderung von Forschungscampi

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

Gz.: III 2 - 2019 - 0576

Bonn, den 13. Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Förderinitiative Forschungscampus als neues Förderinstrument des BMBF	11
2.1	Öffentlich-private Partnerschaft im Sinne der Förderinitiative	11
2.1.1	Unzureichende Vorgaben zur Gestaltung einer öffentlich-privaten Partnerschaft	11
2.1.2	Keine detaillierte Überprüfung der Partnerschaftsvereinbarungen	17
2.2	Förderung von Einzelprojekten	24
2.3	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	25
2.4	Begleitende Evaluation	29
3	Projektförderung in der Vorphase	31

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert auf Grundlage der Richtlinien zur Förderinitiative „Forschungscampus – öffentlich-private Partnerschaften für Innovationen“ von 2011 und 2017 den Aufbau und die Weiterentwicklung von neun Forschungscampi. Für Aktivitäten der Forschung und Entwicklung (FuE) erhalten die Forschungscampi jährlich bis zu 2 Mio. Euro über maximal 15 Jahre.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderinitiative Forschungscampus erstmalig geprüft. Er hat örtliche Erhebungen beim BMBF und weiteren Stellen durchgeführt. Das Prüfungsergebnis berücksichtigt die Stellungnahme des BMBF:

- 0.1 Das BMBF hat sein Verständnis einer öffentlich-privaten Partnerschaft weder ausreichend erläutert noch hat es ausreichende Vorgaben zu deren Gestaltung gemacht. Es hat die Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaft den Partnern der Forschungscampi überlassen. Da die öffentlich-privaten Partnerschaften das Kernelement der Förderinitiative darstellen, gefährden die unzureichenden Vorgaben den Erfolg der Förderinitiative. Mit konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung der Partnerschaft kann und muss das BMBF Einfluss auf den Erfolg der Förderinitiative nehmen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaften zu erarbeiten, um damit die Zielerreichung der Förderinitiative zu unterstützen. Das BMBF hat zugesagt, im Fall einer Neuauflage der Förderinitiative auf die Verwendung des in diesem Zusammenhang missverständlichen Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft zu verzichten. Des Weiteren hat es darauf hingewiesen, dass es die Ausgestaltung der Partnerschaften bewusst offengelassen habe. Steuernden Einfluss nehme das BMBF über Zwischenbewertungen und Auflagen zur Weiterförderung. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das BMBF sollte die Rahmenbedingungen eines Forschungscampus festlegen. Nur so ist sichergestellt, dass eine einheitliche Vorstellung von der Idee Forschungscampus existiert, an dem der Erfolg der Förderinitiative gemessen werden kann. (Tz. 2.1.1)

- 0.2 Das BMBF lässt sich die Partnerschaftsvereinbarungen der Forschungscampi weder vorlegen noch überprüft es diese. Struktur und Nachhaltigkeit der Forschungscampi zeigen sich in den Details der Partnerschaftsvereinbarungen. Zugleich geben sie zu erkennen, ob eine mittelbare Begünstigung von Unternehmenspartnern ausgeschlossen werden kann. Um die Forschungscampi bewerten zu können, hat der Bundesrechnungshof dem BMBF empfohlen, sich die Partnerschaftsvereinbarungen vorlegen zu lassen und zu überprüfen. Das BMBF hat erwidert, es entspreche nicht der gängigen Praxis, Kooperationsvereinbarungen zu überprüfen. Für die Bewertung der Forschungscampi genügten Zwischenbewertungen und Vor-Ort-Begehungen. Des Weiteren hat das BMBF zugesagt, die beihilferechtliche Prüfung künftig hinreichend zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Die Förderinitiative Forschungscampus ist nicht mit normalen Verbundprojekten vergleichbar. Zwischenbewertungen und Vor-Ort Begehungen geben nur unzureichend Aufschluss über die Details der Partnerschaft. Eine Überprüfung der Partnerschaftsvereinbarung ist daher unumgänglich. (Tz. 2.1.2)
- 0.3 Das BMBF unterstützt die Zielsetzung der Hightech-Strategie durch die Förderung von Einzelvorhaben nicht bestmöglich. Ziel der Hightech-Strategie der Bundesregierung ist u. a., die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu stärken. Forschungsvorhaben von einzelnen Partnern eines Forschungscampus fördern nicht die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Zuwendungen zur Projektförderung nur für Verbundprojekte zwischen Wirtschaft und Wissenschaft zu bewilligen. Das BMBF hat entgegnet, die Einzelprojekte seien Teil der übergeordneten Forschungsstrategie eines Forschungscampus. Damit entstehe die Möglichkeit grundlegende Forschungsergebnisse schneller und besser in die angewandte Forschung bzw. experimentelle Entwicklung zu überführen. Die Stellungnahme des BMBF entkräftet nicht die Beanstandung des Bundesrechnungshofes. Im Rahmen von Einzelprojekten findet die gewünschte Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft nicht statt. (Tz. 2.2)

- 0.4 Das BMBF hat in der Planungsphase zur Förderinitiative keine vollständige, den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) entsprechende, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Es hat weder Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen bestimmt noch hat es geprüft, ob andere Finanzierungsformen (z. B. bedingt rückzahlbare Zuwendungen) zur Förderung von Forschungscampi in Betracht kommen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Förderinitiative entsprechend den Vorgaben der BHO zu prüfen. Das BMBF hat die Empfehlung angenommen. (Tz. 2.3)
- 0.5 Das BMBF hat im Jahr 2019 den Auftrag für eine begleitende Evaluation der Förderinitiative vergeben. Das BMBF hat versäumt, alle Partner der Forschungscampi zur Mitwirkung zu verpflichten. Die Mitwirkung von Partnern, die nicht Zuwendungsempfänger sind, beruht damit auf Freiwilligkeit. Ohne belastbare Datenbasis sind die Ergebnisse der Erfolgskontrollen nur von geringer Aussagekraft. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle Partner zur Mitwirkung an der Evaluation zu verpflichten. Das BMBF hat erwidert, dass eine Verpflichtung von Nicht-Zuwendungsempfängern rechtlich nicht durchsetzbar ist. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung und verweist auf die Möglichkeit, im Rahmen der Förderinitiative vorzugeben, dass Partnerschaftsvereinbarungen eine Mitwirkungsklausel enthalten müssen. Auf diesem Wege können auch Nicht-Zuwendungsempfänger zur Mitwirkung an der Evaluation verpflichtet werden. (Tz. 2.4)
- 0.6 Die Vorphase der Förderinitiative sollte der Konzepterstellung und der Vorbereitung der Forschungscampusstruktur dienen. Das BMBF förderte zum Teil bereits in dieser Phase fachliche FuE-Aktivitäten. Dies war nach der Förderrichtlinie der Hauptphase vorbehalten. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Förderungen entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinie bewilligt werden. Das BMBF hat zugesagt, im Falle einer Neuauflage der Förderinitiative der Forderung des Bundesrechnungshofes nachzukommen. (Tz. 3)

1 Vorbemerkung

(1) Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) entwickelte mit der Förderinitiative „Forschungscampus – öffentlich-private Partnerschaft für Innovationen“ (Förderinitiative) ein neues Förderinstrument. Die hierzu erlassene Förderrichtlinie vom August 2011 (Richtlinie 2011) löste es im Mai 2017 durch eine zweite Förderrichtlinie ab (Richtlinie 2017).

(2) Mit der Förderinitiative beabsichtigt das BMBF, Anreize zu setzen, um in Deutschland eine neue Kooperationsform für Forschung und Innovation aufzubauen und weiterzuentwickeln. Es fördert hierbei kein bestimmtes Forschungsthema. Der Fokus des BMBF liegt vielmehr auf der neuen Kooperationsform Forschungscampus.

Drei Merkmale kennzeichnen die Kooperationsform Forschungscampus:

- Bündelung von Forschungsaktivitäten von wirtschaftlicher und öffentlicher Forschung an einem Ort (räumliche Nähe),
- Forschungsprogramm mit mittel- bis langfristiger Perspektive,
- verbindliche öffentlich-private Partnerschaft.

Das BMBF versteht das Merkmal der verbindlichen öffentlich-privaten Partnerschaft als spezifisches Kooperationsinstrument für Forschung und Innovation und nicht als öffentlich-private Partnerschaft im Sinne des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes.¹ Partner eines Forschungscampus sind mindestens eine wissenschaftliche Einrichtung aus dem Bereich der öffentlichen Forschung und (bevorzugt) mehrere Wirtschaftsunternehmen. Die öffentlich-private Partnerschaft soll eine verbindliche Dachstruktur schaffen, die die Partner zu einer projektunabhängigen Zusammenarbeit verpflichtet.

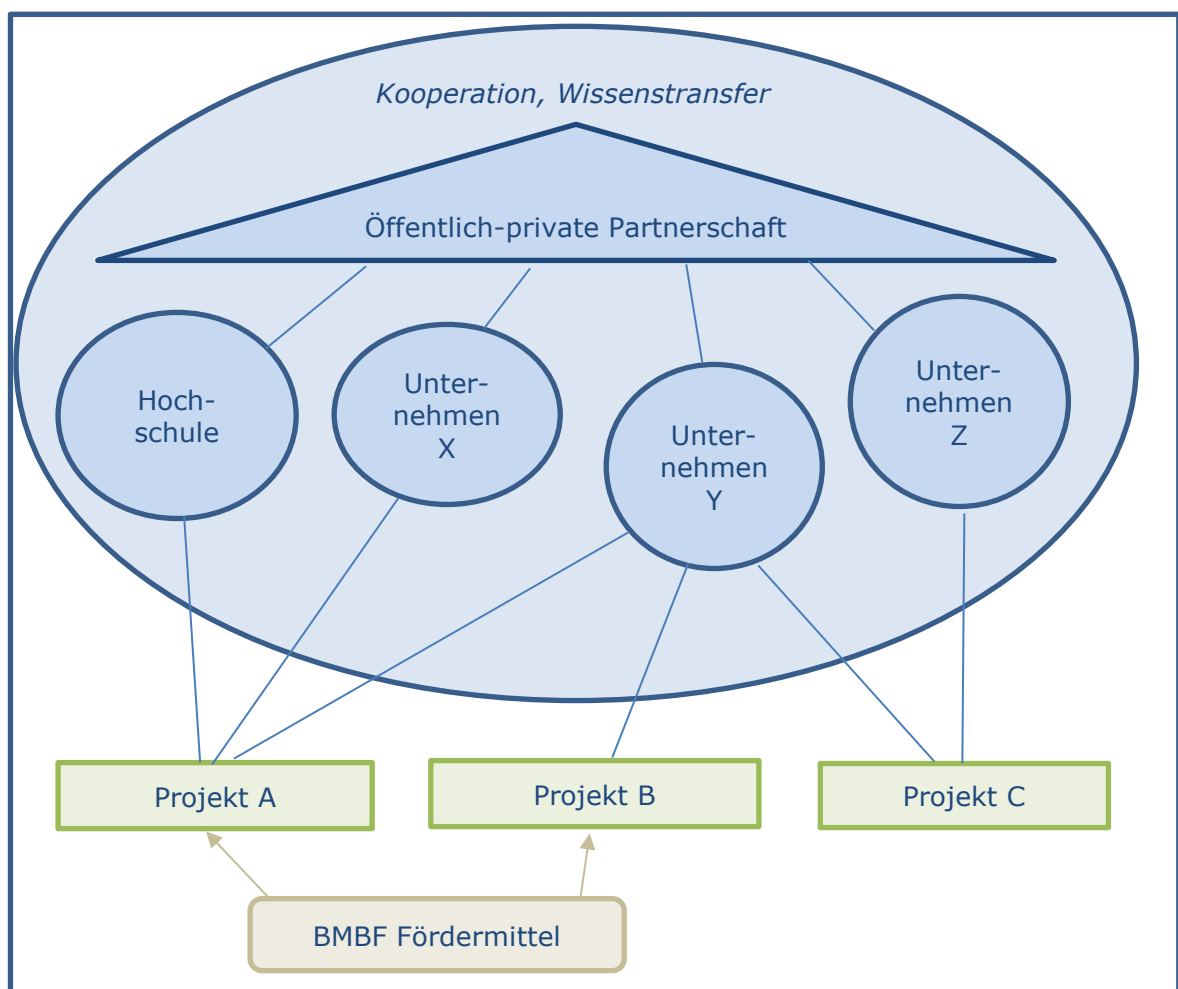
Die Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaften überließ das BMBF den beteiligten Partnern. Hierdurch sollten möglichst viele Partnerschaftsmodelle erfasst werden können. So stellte es den Partnern eines Forschungscampus die Kooperationsform sowie die Wahl einer Rechtsform frei.

¹ Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der Öffentlich Privaten Partnerschaften vom 1. September 2005, BGBl. I S. 2627.

Das BMBF unterstützt die ausgewählten Forschungscampi durch Zuwendungen zu Projekten der Forschung und Entwicklung (FuE). Die Partner eines Forschungscampus arbeiten nicht bei allen Forschungsprojekten unmittelbar zusammen. Entsprechend müssen nicht alle Partner eines Forschungscampus zugleich Zuwendungsempfänger einer BMBF-Projektförderung sein. Das BMBF nutzt die Projektförderung als Anreiz, um eine Forschungscampusstruktur aufzubauen bzw. weiterzuentwickeln.

Abbildung 1

Schema Förderinitiative Forschungscampus



Quelle: Bundesrechnungshof. Eigene Darstellung.

(3) Der entscheidende Unterschied zu klassischen Verbundprojekten und anderen BMBF-Förderinstrumenten liegt in der öffentlich-privaten Partnerschaft. Diese steht im Zentrum der Förderinitiative.

(4) Das BMBF finanziert FuE-Projekte der Forschungscampus-Partner über einen Zeitraum von maximal 15 Jahren. Es gibt einen Orientierungsrahmen von ein bis zwei Millionen Euro jährlich vor. Der Orientierungsrahmen bezieht sich auf die Summe der projektbezogenen Zuwendungen je Forschungscampus. Er ist grundsätzlich als Obergrenze zu verstehen.

Die Förderinitiative unterscheidet zwischen einer Vor- und mehreren Hauptphasen. Die Vorphase ist inzwischen abgeschlossen. In den Hauptphasen fördert das BMBF FuE-Projekte über jeweils maximal fünf Jahre.

Das BMBF gestaltete die Förderinitiative zunächst als Wettbewerb. Es berief eine unabhängige Jury ein, um die Bewerbungen zu bewerten und Förderempfehlungen auszusprechen. Vor jeder neuen Förderphase bewertet die unabhängige Jury die Forschungscampi erneut.

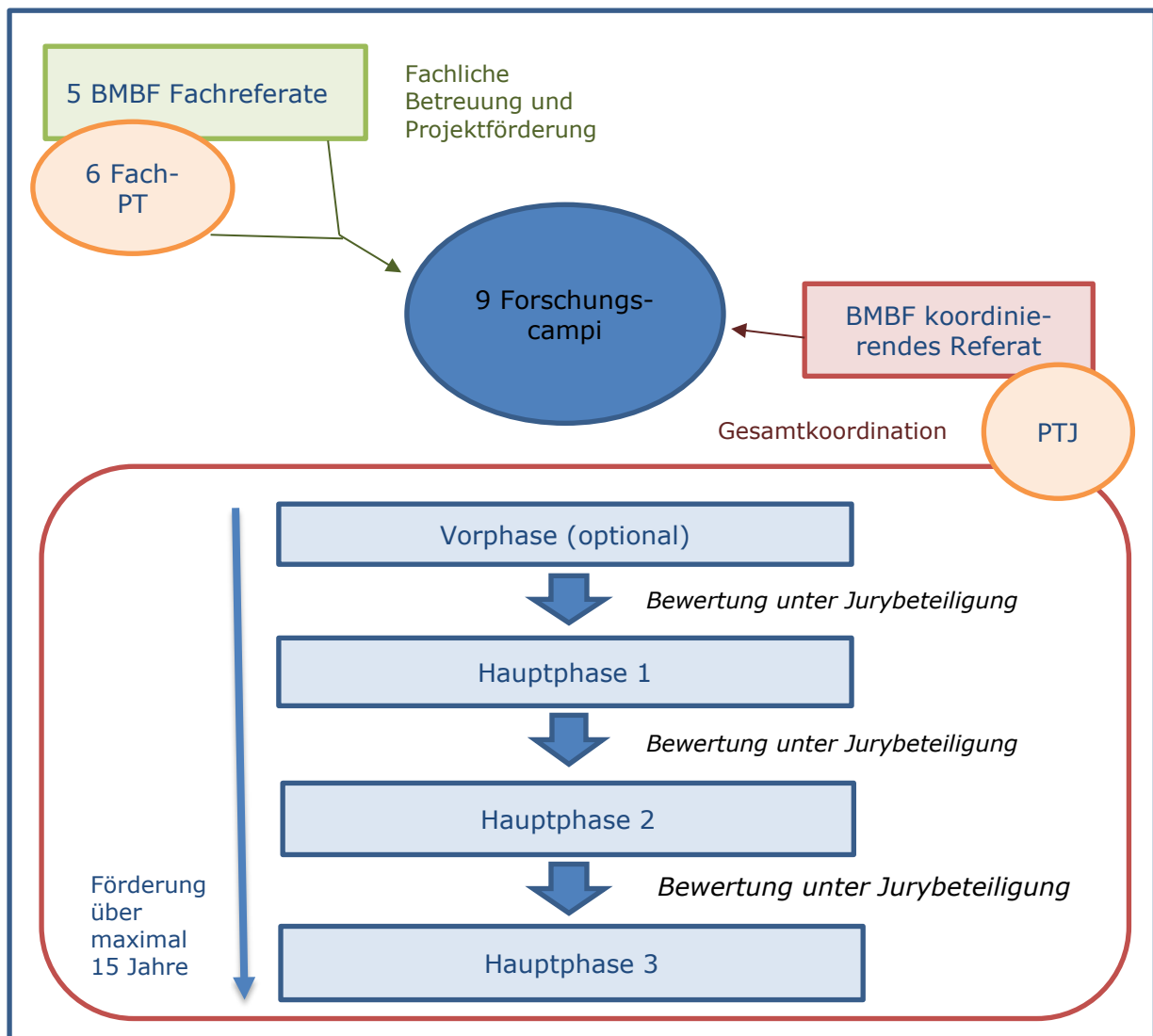
(5) Ursprünglich förderte das BMBF zehn Forschungscampi. Aktuell fördert es noch neun Forschungscampi. Das BMBF förderte zusätzlich das Begleitforschungsvorhaben „Forschungscampus – pro aktiv“.

(6) Das BMBF wickelt die Förderinitiative dezentral ab. Ein koordinierendes Referat übernimmt übergeordnete Aufgaben zur Koordinierung der Förderinitiative (insbesondere Monitoring, Organisation von Jurysitzungen, Tagungen und Konferenzen, Leitungsanfragen und -termine, Kommunikation). Die fachliche Betreuung und Abwicklung der Projektförderung der einzelnen Forschungscampi leisten verschiedene Fachreferate. Aktuell werden die Forschungscampi von fünf Fachreferaten betreut.

Projektträger unterstützen sowohl das koordinierende Referat als auch die Fachreferate bei ihren Aufgaben. Aktuell beauftragt das BMBF sechs (z. T. beiliehene) Projektträger mit der Abwicklung der Förderinitiative. Den Auftrag zur Gesamtkoordination vergab das BMBF an den Projektträger Jülich (PTJ).

Abbildung 2

Strukturen und Ablauf der Förderung



Quelle: Bundesrechnungshof. Eigene Darstellung.

(7) Die Förderinitiative ist im Bundeshaushalt 2020 veranschlagt im Kapitel 3004 „Forschung für Innovationen, Hightech-Strategie“, Titel 683 10 „Instrumente im Wissens- und Technologietransfer im Rahmen der Hightech-Strategie“. Sie fällt unter die Erläuterung Nr. 2 „Instrumente zur Stärkung der Wissenschaft in der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“.

Tabelle 1

**Ansätze für die Haushaltsjahre 2018 – 2020 in Kapitel 3004,
Titel 683 10, Erläuterungsziffer 2 bzw. 3**

2018	2019	2020
58,011 Mio. Euro	57 Mio. Euro	57,416 Mio. Euro

Quelle: Bundeshaushaltpläne 2018 bis 2020.

Die Mittel aus den Erläuterungsziffern sind nicht ausschließlich für die Förderinitiative bestimmt. Welche Mittel allein für die Förderinitiative veranschlagt sind, ist im Haushaltsplan nicht erkennbar.

Der Haushalt 2020 weist für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 jährliche Ausgaben von 346 000 Euro für die Gesamtkoordination der Förderinitiative durch den PTJ aus. Zusätzliche Ausgaben setzt er für die Fachbetreuung der einzelnen Forschungscampi durch verschiedene Projektträger an. Pro Forschungscampus werden jährlich 95 000 Euro veranschlagt.

(8) Das BMBF bewilligte für die Forschungscampi von August 2011 bis Ende des Jahres 2019 Zuwendungen von rund 95,7 Mio. Euro. Weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der Förderinitiative fallen für

- die Begleitforschung,
- die Gesamtkoordination durch den PTJ,
- die Fachbetreuung der Forschungscampi durch weitere Projektträger sowie
- Veranstaltungen, Tagungen etc. an.

Insgesamt betragen die Ausgaben im Zusammenhang mit der Förderinitiative Forschungscampus bis Ende 2019 rund 105,5 Mio. Euro.

(9) Der Bundesrechnungshof hat die Förderinitiative Forschungscampus bislang nicht geprüft. Wir haben erstmals untersucht, ob das BMBF die Förderinitiative ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchführt.

Die örtlichen Erhebungen fanden im BMBF in Bonn und bei weiteren Stellen statt.

2 Förderinitiative Forschungscampus als neues Förderinstrument des BMBF

2.1 Öffentlich-private Partnerschaft im Sinne der Förderinitiative

2.1.1 Unzureichende Vorgaben zur Gestaltung einer öffentlich-privaten Partnerschaft

(1) Sachverhalt

Das BMBF stützte sich zur Begründung des Bedarfs eines neuen Förderinstruments maßgeblich auf das Merkmal einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Grundsätzlich handelt es sich dabei um eine Form der funktionalen Privatisierung, bei der ein Unternehmen die Aufgabenerfüllung des Staates übernimmt, der Staat aber weiterhin die Aufgabenverantwortung trägt.² Insbesondere Straßenbauprojekte werden teilweise in öffentlich-privaten Partnerschaften durchgeführt. Auch die Definition der öffentlich-privaten Partnerschaft im Jahresgutachten 2009 der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) entspricht diesem allgemeinen Verständnis.

In seinem Konzeptpapier zur Förderinitiative bezog sich das BMBF ausdrücklich auf eine Empfehlung der EFI. Diese hatte die Politik in ihrem Jahresgutachten 2009 aufgefordert, ungenutzte Chancen in der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft in öffentlich-privaten Partnerschaften zu ergreifen. Die EFI definierte die öffentlich-private Partnerschaft wie folgt:

„Kooperationsform von öffentlicher Verwaltung und privaten Wirtschaftsunternehmen, nach denen der Staat die ihm auferlegten Aufgaben in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen ausführt bzw. die Aufgaben gänzlich auf die Wirtschaftsunternehmen überträgt. Die Unternehmen profitieren dabei u. a. von den Kontakten und den Erfahrungen der öffentlichen Verwaltung im jeweiligen Bereich sowie natürlich von der Auftragsvergabe bzw. Investitionsmöglichkeit, die öffentliche Verwaltung wiederum kann bestimmte Vorhaben nur mit der finanziellen Unterstützung der Unternehmen durchführen.“

In der Richtlinie 2011 machte das BMBF folgende Aussagen zu seinem Verständnis einer öffentlich-privaten Partnerschaft:

- Die Partnerschaft muss verbindlich sein.

² Bonk/Neumann/Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 54 Rn. 75.

- Partner eines Forschungscampus sind mindestens eine wissenschaftliche Einrichtung aus dem Bereich der öffentlichen Forschung und mindestens ein Wirtschaftsunternehmen.
- Die Partnerschaft muss durch maßgebliche Eigenbeiträge der beteiligten Partner unterlegt werden. Die Partner verpflichten sich zur Leistung der Eigenbeiträge (Geld-, Personal- und/oder Sachleistungen). Die Eigenbeiträge müssen von der BMBF-Projektförderung unabhängig sein und werden beim Aufbau des Forschungscampus vorausgesetzt.
- Die Partner verpflichten sich zu einer mindestens fünfjährigen Zusammenarbeit.

Für weitere Informationen verwies die Richtlinie 2011 auf den Leitfaden zur Antragstellung des BMBF (Leitfaden). Gemäß dem Leitfaden sollte hinsichtlich der Rechte und Pflichten eine „*Partnerschaft auf Augenhöhe*“ bestehen. Insbesondere forderte das BMBF:

- Schutzrechtsvereinbarungen der Partner, die für Wissenschaft und Wirtschaft von beidseitigem Vorteil sind;
- Gemeinsame Verantwortlichkeit und ein gemeinsames Engagement;
- Paritätische Besetzung der Gremien und gemeinsam getragene Entscheidungen;
- Klare Regelung von Leistungsstruktur und Zusammenarbeit der Partner.

Die Wahl einer Rechtsform der Partnerschaft überlässt das BMBF den Partnern des Forschungscampus. Auch die Strukturen der Partnerschaft und das Management sollen die Partner nach eigenem Belieben gestalten. Zur Höhe der Eigenbeiträge macht das BMBF ebenfalls keine Vorgaben. Für den Umgang mit gewerblichen Schutzrechten weist es auf die Mustervereinbarung für Forschungs- und Entwicklungskooperationen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hin. Als unverbindliche Empfehlung erstellte die unabhängige Jury im Jahr 2014 zudem eine Anregung für einen Umgang mit Schutzrechten der Partner.

Kurz nach Bekanntgabe der Richtlinie 2011 wies das Bundesministerium der Finanzen (BMF) das BMBF darauf hin, dass eine Verwendung des Begriffs öffentlich-private Partnerschaft zu Verwechslungen führen könnte. Der Begriff

sei für die Umsetzung und den Betrieb öffentlicher Infrastrukturprojekte bereits anderweitig besetzt. Das BMBF wies die Bedenken des BMF mit der Begründung zurück, der forschungsspezifische Ansatz des BMBF sei klar erkennbar. Im Übrigen werde der vom BMBF verwendete Begriff nicht in der Schreibform „Öffentlich-Private Partnerschaft“, sondern entsprechend dem eingebürgertem, weiten Sprachgebrauch mit Kleinbuchstaben geschrieben. Das BMBF beabsichtige mit der Verwendung des Begriffs die Anknüpfung an die im allgemeinen Sprachgebrauch hiermit verbundenen Bedeutungen.

Im August 2011 stellte auch der PTJ fest, dass

„[d]as Konzept einer ÖPP und die Umsetzung der von der Initiative geförderten Vorhaben (d.h. formale Anträge durch die jeweiligen Antragsteller) [...] häufig erst gar nicht verstanden und erst auf aktives Nachfragen durch PTJ deutlich [wird].“

In der Richtlinie 2017 ersetzte das BMBF den Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft durch den einer „verbindlichen Partnerschaft von Wissenschaft und Wirtschaft“. Eine inhaltliche Änderung war hiermit nicht verbunden. So fordert das BMBF in den Bewerbungsunterlagen nach wie vor eine Erklärung der beteiligten Partner zur Umsetzung einer gleichberechtigten öffentlich-privaten Partnerschaft.

Viele Forschungscampi hatten Schwierigkeiten, die rechtlichen Grundlagen der öffentlich-privaten Partnerschaft zu entwickeln. Das BMBF stellte in einem Zwischenbericht fest, dass sich die Vereinbarungen komplexer gestalteten als zunächst erwartet. Auch die Regelungen zum Umgang mit gewerblichen Schutz- und Urheberrechten stellten die Forschungscampi vor Herausforderungen. Die Begleitforschung stellte in ihrem Ergebnisbericht fest, dass die Vorgabe einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“ von den Partnern sehr unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt werde. Es handle sich nicht um einen feststehenden Begriff, sondern vielmehr um eine subjektive Einschätzung.

(2) Würdigung

Wie bereits das BMF im August 2011 festgestellt hat, ist die Verwendung des Begriffs der öffentlich-privaten Partnerschaft missverständlich. Im Zeitpunkt der Konzeption der Förderinitiative ist der Begriff bereits eindeutig im Sinne einer funktionalen Aufgabenprivatisierung besetzt gewesen. Auch der

EFI-Empfehlung zur Umsetzung einer öffentlich-privaten Partnerschaft liegt kein forschungsspezifischer Ansatz zugrunde. Entsprechend hätte es einer deutlichen Klarstellung und Beschreibung des neuen, forschungsspezifischen Ansatzes des BMBF bedurft. Das BMBF hat sich jedoch weder in den Förderrichtlinien noch im Leitfaden ausdrücklich von dem allgemeinen Verständnis einer öffentlich-privaten Partnerschaft distanziert. Sein eigenes Verständnis einer solchen Partnerschaft hat es nicht erläutert. Darauf zu verweisen, dass der Begriff des BMBF in Kleinbuchstaben geschrieben werde, löst die Missverständnisse nicht auf und ist unzureichend. Auch bleibt unklar, was das BMBF meint, wenn es auf den *„eingebürgerten, weiten Sprachgebrauch“* verweist. Grundsätzlich steht es dem BMBF frei, einen feststehenden Begriff zu verwenden und diesem eine neue Bedeutung zu geben. In diesem Fall muss es aber klarstellen, dass es sich um ein neues Konzept handelt und dessen Inhalt darstellen. Denn zur Erschließung der neuen Bedeutung können Außenstehende nicht auf öffentlich zugängliche Informationsquellen zurückgreifen. Sie müssen anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen verstehen können, was Ziel und Gegenstand der Förderinitiative ist. Anderenfalls besteht das Risiko, dass sie von einer Bewerbung absehen, weil sie das Förderkonzept missverstanden haben. Der Erfolg einer Förderinitiative kann hierdurch gefährdet werden.

Zudem hat das unklare Konzept einer öffentlich-privaten Partnerschaft einen erhöhten Beratungsaufwand verursacht. Wie der PTJ festgestellt hat, hatten viele Bewerber bzw. Interessierte das Konzept einer öffentlich-privaten Partnerschaft nicht verstanden. Der PTJ musste diesen das Konzept der Förderinitiative erst erläutern.

Des Weiteren hat das BMBF kaum Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaft gemacht. Zwar hat es die Förderinitiative bewusst offen gestaltet, um die Anzahl unterschiedlicher Partnerschaftsmodelle zu erhöhen. Damit hat es die Gestaltung der Partnerschaft jedoch weitgehend den Partnern überlassen. Verbindliche Vorgaben hat das BMBF kaum oder mit nur schwer greifbarem Inhalt gemacht. Vorgaben wie *„Partnerschaft auf Augenhöhe“*, *„maßgebliche Eigenbeiträge“*, *„Vereinbarung von beidseitigem Vorteil“* oder *„gemeinsame Verantwortlichkeit und ein gemeinsames Engagement“* sind nicht eindeutig. Sie sind der Interpretation zugänglich. Entsprechend hat auch die Begleitforschung festgestellt, dass die Forschungscampi die Vorgabe einer *„Partnerschaft auf Augenhöhe“* sehr unterschiedlich auslegen.

Die Anregung der Jury für einen Umgang mit Schutzrechten und der Hinweis auf die Mustervereinbarung für Forschungs- und Entwicklungskooperationen des BMWi haben zwar Lösungsmöglichkeiten vorgegeben, diese sind für die Forschungscampi jedoch nicht verbindlich. Den Forschungscampi steht der Umgang mit gewerblichen Schutz- und Urheberrechten weiterhin frei.

Insbesondere fehlen Vorgaben

- zur Verwendung der eingebrachten Eigenbeiträge,
- zum Umgang mit gewerblichen Schutz- und Urheberrechten und
- zum Verbleib der eingebrachten Eigenbeiträge im Fall des Ausscheidens eines Partners.

Diese Vorgaben sind wichtig, da sie Struktur und Nachhaltigkeit eines Forschungscampus aufzeigen. Können beispielsweise Eigenbeiträge beim Ausscheiden eines Partners zurückerstattet werden, ist der Forschungscampus nicht nachhaltig angelegt.

Diese Feststellung wiegt deswegen schwer, weil es sich hierbei um das Kernelement der Förderinitiative handelt. Ohne konkrete Vorgaben zur Gestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaften kann das BMBF den Erfolg der Förderinitiative kaum beeinflussen.

Das BMBF will mit der Förderinitiative nicht ein bestimmtes Forschungsthema, sondern eine bestimmte Kooperationsform fördern. Von den drei Merkmalen eines Forschungscampus³ ist die öffentlich-private Partnerschaft entscheidend. Sie verpflichtet die Partner zu einer projektunabhängigen Zusammenarbeit und ermöglicht den gemeinsamen Betrieb eines Forschungsstandorts. Die durch die Partnerschaftsvereinbarung geschaffene Dachstruktur ist ein Novum und grenzt die Förderinitiative Forschungscampus von anderen Förderinstrumenten des BMBF ab.

Da es sich bei ihr um das Kernelement der Förderinitiative handelt, kann das BMBF über Vorgaben zur Gestaltung der Partnerschaft steuernden Einfluss auf deren Erfolg nehmen. Präzise Vorgaben zur Partnerschaft verdeutlichen sowohl den Forschungscampi, welche Förderziele das BMBF erreichen will. Auch erhöhen diese die Wahrscheinlichkeit, dass die Förderziele auch tatsächlich erreicht

³ Siehe oben, Tz. 1.

werden. Vorgaben des BMBF können die Partner der Forschungscampi bei der Entwicklung der Partnerschaftsvereinbarung entlasten. Zum einen begrenzen sie die Gestaltungsmöglichkeiten und geben klare Rahmenbedingungen vor. Zum anderen können sie die Verhandlungsposition gerade kleinerer Unternehmen und öffentlicher Forschungseinrichtungen gegenüber Großunternehmen stärken. Dem BMBF steht damit ein Steuerungsinstrument zur Verfügung, von dem es bislang kaum Gebrauch gemacht hat.

(3) Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, das forschungsspezifische Konzept einer öffentlich-privaten Partnerschaft zu erläutern und konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaften zu erarbeiten. Es sollte seine Steuerungsmöglichkeiten nutzen, damit die Förderziele bestmöglich erreicht werden können. Insbesondere haben wir angeregt, Vorgaben zu Eigenbeiträgen und zum Umgang mit gewerblichen Schutz- und Urheberrechten zu machen. Ohne den Gestaltungsspielraum der Forschungscampi gänzlich aufzuheben, sollte das BMBF Rahmenbedingungen vorgeben, innerhalb derer die öffentlich-privaten Partnerschaften nach individuellen Bedürfnissen gestaltet werden können.

(4) Stellungnahme

In seiner Stellungnahme hat das BMBF eingeräumt, dass die Verwendung des Begriffs „öffentlich-private Partnerschaft“ zur Beschreibung des neuen Förderkonzepts der Förderinitiative Forschungscampus missverständlich war. Im Fall einer Neuauflage der Förderinitiative werde es der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachkommen und den neuen Förderansatz unmissverständlich erläutern.

Des Weiteren hat das BMBF darauf hingewiesen, dass es bewusst auf konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung der Partnerschaften verzichtet habe, um die größtmögliche Bandbreite von erfolgsversprechenden neuen Förder- und Kooperationsformaten zu erschließen. Die Förderinitiative bedürfe einer gewissen Offenheit und dem Vorhandensein von Interpretationsspielräumen. Einen steuernden Einfluss nehme das BMBF durch die vorgesehenen Zwischenbewertungen der einzelnen Forschungscampi, die Grundlage für eine weitere Förderentscheidung seien. Bei Bedarf nehme es zudem steuernden Einfluss durch die Vorgabe von Auflagen für die Weiterförderung.

(5) Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Empfehlung fest, konkrete Vorgaben für die Gestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaften zu erarbeiten. Wir verstehen, dass das Förderkonzept der Förderinitiative Forschungscampus eine gewisse Offenheit erfordert, um möglichst viele Formen partnerschaftlicher Zusammenarbeit zu umfassen. Da es sich bei der Partnerschaft jedoch um das zentrale Element der Förderinitiative handelt, darf deren Gestaltung nicht gänzlich aus der Hand gegeben werden. Das BMBF muss einen konkreten Rahmen vorgeben, innerhalb dessen die Partnerschaften nach freiem Belieben gestaltet werden können. Ohne diesen gerät die Vorgabe einer öffentlich-privaten Partnerschaft zum Blankett. Zwischenbewertungen und Auflagen können eine effektive Methode zur Kontrolle der Forschungscampi sein. Allerdings ist auch hier Voraussetzung, dass eine klare Vorstellung darüber besteht, was eine Partnerschaft im Sinne der Förderinitiative ausmacht. Anderenfalls fehlt der Bezugs- bzw. Zielpunkt, mit dem der steuernde Einfluss effektiv ausgeübt werden kann.

Wir begrüßen, dass das BMBF im Fall einer Neuauflage der Förderinitiative von der Verwendung des in diesem Kontext missverständlichen Begriffs der „öffentlich-privaten Partnerschaft“ absehen und den neuen Förderansatz ausreichend erläutern will.

2.1.2 Keine detaillierte Überprüfung der Partnerschaftsvereinbarungen

(1) Sachverhalt

Das BMBF bewertete im Bewerbungs- bzw. Antragsverfahren für die jeweils nächste Hauptphase die Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaften auf Grundlage der Bewerbungs- bzw. Antragsunterlagen der Forschungscampi sowie der von den Forschungscampi erstellten Fortschrittsberichte. Dabei ließ sich das BMBF die Partnerschaftsvereinbarungen nicht zur Prüfung vorlegen.

Das BMBF forderte u. a. nachfolgende Erklärungen:

- Erklärung der beteiligten Partner zur Umsetzung einer gleichberechtigten öffentlich-privaten Partnerschaft,
- Erklärung der Partner, dass sie den Umgang mit Schutzrechten (IPR) mit beidseitigem Vorteil ausgehandelt und vertraglich festgelegt haben,

- Verpflichtungserklärung der Partner zu einer mit Beginn der beantragten Förderung startenden, mindestens fünfjährigen Zusammenarbeit,
- Verpflichtungserklärung der Partner zur Bereitstellung der erforderlichen Eigenbeiträge mit Angabe der Höhe dieser Eigenbeiträge bezogen auf die jeweiligen Partner.

Für die (Verpflichtungs-)Erklärungen gab es keine Vorlage des BMBF. Die Forschungscampi gestalteten diese individuell. Ein Forschungscampus hat die verschiedenen Erklärungen in einer einzelnen Verpflichtungserklärung zusammengefasst, die jeder Partner unterzeichnen muss. Diese lautet wie folgt:

„Hiermit bestätigen wir, dass zwischen [Forschungscampus] und [Partner] ein 5-jähriger Kooperationsvertrag über die Zusammenarbeit im BMBF Forschungscampus geschlossen wurde. Im gemeinsamen Kooperationsvertrag wurden die Nutzungsrechte für Schutzrechte berücksichtigt. Die Teilnahme am Lenkungskreis sichert die gleichberechtigte Partnerschaft auf Augenhöhe. Gemäß dem Kooperationsvertrag verpflichten wir uns, über 5 Jahre folgende Eigenbeiträge in den Forschungscampus einzubringen: [Eigenbeiträge].“

Der Fortschrittsbericht soll den aktuellen Entwicklungsstand eines Forschungscampus darstellen. Die Forschungscampi müssen sich beim Verfassen der Fortschrittsberichte an eine Vorlage des BMBF halten. Demnach sollen sie insbesondere

- ihre Organisationsstruktur,
- ihre Rechtsform bzw. vertragliche Grundlage und
- ihre Regelungen zum Umgang mit Schutzrechten

erläutern. Zudem sollen sie Angaben zur Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ machen. Der Umfang des Fortschrittsberichts ist auf 25 Seiten beschränkt.

Die Förderinitiative sieht vor, dass die Partner eines Forschungscampus an einem gemeinsamen Forschungsprogramm arbeiten. Die Vorteile für Unternehmen liegen u. a. im Transfer von Forschungsergebnissen in die wirtschaftliche Umsetzung und im Erschließen neuer Forschungsansätze. Partner müssen finanzielle Eigenbeiträge leisten, mit denen der Bestand und Betrieb des Forschungscampus gesichert werden soll. Der Partnerschaftsvertrag eines

Forschungscampus eröffnet seinen Partnern einen privilegierten Zugang u. a. zu schutzrechtsfähigen Ergebnissen aus BMBF-geförderten Projekten. Auch können die Partner dieses Forschungscampus jederzeit Einblick in die jeweils vorliegenden Ergebnisse eines anderen Partners verlangen.

Bei der Prüfung einzelner Förderanträge untersuchte ein Projektträger die Vereinbarkeit der Zuwendung mit dem EU-Beihilferecht. Mit Blick auf die Möglichkeit einer mittelbaren Begünstigung von Industriepartnern verwies er bei der Prüfung von Förderanträgen darauf, dass die Antragsteller durch Nebenbestimmung dazu verpflichtet werden, mittelbare Begünstigungen der Industrie zu unterlassen. Eine standardmäßig formulierte Nebenbestimmung zu Zuwendungsbescheiden lautete:

„Bei der Gestaltung des mit den Verbundpartnern abzuschließenden Kooperationsvertrages ist auf Grundlage von Nr. 2.2.2 des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (ABL der EU 2014/C198/01) sicherzustellen, dass den Unternehmen als Partner durch die Vereinbarung zur Zusammenarbeit keine mittelbaren staatlichen Beihilfen gewährt werden.“

(2) Würdigung

Bei der öffentlich-privaten Partnerschaft handelt es sich um das Kernelement der themenoffenen Förderinitiative.⁴ Der Aufbau und die substantielle Weiterbildung von öffentlich-privaten Partnerschaften zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ist primäres Förderziel. Entsprechend darf das BMBF einen Forschungscampus nicht fördern, wenn die Partnerschaftsvereinbarung so gestaltet ist, dass das Förderziel nicht erreicht werden kann. Da das BMBF kaum verbindliche Vorgaben zur Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaft macht, muss es die Partnerschaftsvereinbarungen zwingend überprüfen. Andernfalls kann das BMBF Struktur und Nachhaltigkeit der Forschungscampi nicht bewerten.

Die Selbstdarstellung der Forschungscampi im Fortschrittsbericht und den Bewerbungsunterlagen kann keine ausreichende Grundlage zur Bewertung der Partnerschaftsvereinbarungen bilden. Die Beschränkung des Fortschrittberichts auf 25 Seiten macht es erforderlich, die Darstellung auf die wesentlichen

⁴ Siehe oben, Tz. 2.1.1.

Aspekte zu reduzieren. Auch die geforderten Erklärungen geben keine ausreichende Auskunft über die Ausgestaltung der Partnerschaft. Wie das Beispiel eines Forschungscampus zeigt, enthalten die Verpflichtungserklärungen zum Teil nur wenige Informationen. Die Aussagen, dass die Teilnahme am Lenkungs-kreis „*die gleichberechtigte Partnerschaft auf Augenhöhe*“ sichert oder der Partnerschaftsvertrag „*Nutzungsrechte für Schutzrechte berücksichtigt*“, sind nur allgemein gehalten und vage. Sie ermöglichen kaum Rückschlüsse auf Struktur und Nachhaltigkeit eines Forschungscampus. Auf Grundlage dieser Informationen kann das BMBF allenfalls schwere Missstände wie etwa das gänzliche Fehlen einer Partnerschaftsvereinbarung erkennen.

Allein in den Details der Partnerschaftsvereinbarungen zeigt sich der strukturelle Charakter und die Nachhaltigkeit einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Insbesondere die Regelungen zum tatsächlichen Einsatz und Verbleib von Eigenbeiträgen, die Verbindlichkeit der Vereinbarung und die Regelungen zum Umgang mit Schutzrechten sind von wesentlicher Bedeutung. Ein besonderes Augenmerk ist auch auf Ausnahmeregelungen zu legen. Für die Frage, ob das Förderziel der Förderinitiative erreicht ist bzw. wird, ist eine Bewertung der Partnerschaftsvereinbarung von großer Bedeutung.

Die Besonderheit des neuen BMBF-Förderinstruments liegt in der öffentlich-rechtlichen Partnerschaft. Diese verbindet – über die einzelne Projektförderung hinaus – alle Partner miteinander. Die Partner eines Forschungscampus tauschen sich über Forschungsergebnisse und Erkenntnisse aus. Am Beispiel eines Forschungscampus hat sich gezeigt, dass die Partner nicht nur einen privilegierten Zugang zu schutzrechtsfähigen Ergebnissen aus den Projekten des Forschungscampus erhalten. Zugleich können sie jederzeit Einblick in die vorliegenden Forschungsergebnisse anderer Partner verlangen. Gegenüber nicht am Forschungscampus beteiligten Unternehmen erhalten die Partner erhebliche Vorteile. In der Folge profitieren alle Partner von den im Forschungscampus durchgeführten Forschungsvorhaben, auch wenn sie am Vorhaben selbst nicht unmittelbar beteiligt sind. Dies gilt auch für die BMBF-geförderten Projekte. Durch die Förderung von einzelnen FuE-Projekten begünstigt das BMBF folglich nicht nur die unmittelbaren Projektbeteiligten (Zuwendungsempfänger), sondern alle Partner eines Forschungscampus. Hierdurch könnte das BMBF mittelbare staatliche Beihilfen gewähren.

Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) untersagt grundsätzlich auch mittelbare staatliche Beihilfen an Unternehmen. Für gemeinsame Kooperationsvorhaben von Unternehmen und öffentlich finanzierten Forschungsinfrastrukturen formulierte die Europäische Kommission Kriterien, bei deren Vorliegen sie davon ausgeht, dass keine mittelbaren Beihilfen gewährt werden.⁵ Dies ist insbesondere der Fall, wenn die sich aus dem Vorhaben ergebenden Rechte des geistigen Eigentums sowie damit verbundene Zugangsrechte den Partnern in einer Weise zugewiesen werden, die ihrer Arbeit, ihren Beiträgen und ihrem jeweiligen Interesse angemessen Rechnung trägt.

Das BMBF hat weder die Partnerschaftsvereinbarungen noch die Beziehungen der Partner untereinander betrachtet. Es ist daher nicht in der Lage, eine mittelbare Begünstigung von Partnerunternehmen auszuschließen. Die Verpflichtung durch die o. g. Nebenbestimmung zum Zuwendungsbescheid ist nicht ausreichend, um eine mittelbare Begünstigung aller Partner ausschließen zu können. Die standardmäßig formulierte Nebenbestimmung bezieht sich dem Wortlaut nach ausschließlich auf eine (gegebenenfalls) abzuschließende Kooperationsvereinbarung von Verbundpartnern. Folglich macht sie keine Vorgaben zur Gestaltung der Partnerschaftsvereinbarung, die im Zeitpunkt der Antragstellung zur Hauptphase bereits geschlossen wurde. Jedoch kann allein eine beihilfekonforme Gestaltung der Partnerschaftsvereinbarung sicherstellen, dass kein Partner eines Forschungscampus eine mittelbare Begünstigung erhält.

(3) Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, sich die Partnerschaftsvereinbarungen der Forschungscampi vorlegen zu lassen und diese zu prüfen. Die Prüfung sollte insbesondere die Regelungen zum tatsächlichen Einsatz und Verbleib von Eigenbeiträgen, die Verbindlichkeit und die Regelungen zum Umgang mit Schutzrechten umfassen. Um europarechtliche Konflikte zu vermeiden, sollte das BMBF ein besonderes Augenmerk auf mittelbare Begünstigungen legen.

⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission, Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Abl. EU 2014/C 198/01 (Unionsrahmen FuEuI), Ziff. 2.2.2, Rn. 28.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es dem üblichen Verfahren im Rahmen vergleichbarer Projektförderungen entspreche, vertragliche Vereinbarungen weder inhaltlich noch juristisch zu prüfen. In Verbundprojekten müssten die Partner lediglich bestätigen, dass eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen wurde. Die Zwischenbewertungen der Jury und Gutachter/Gutachterinnen sowie Vor-Ort-Begehungen genügten, um den strukturellen Charakter und die Nachhaltigkeit einer Forschungscampus-Partnerschaft umfassend bewerten zu können. Erst bei Verdacht auf Missstände würden die entsprechenden Dokumente von den Forschungscampi angefordert und umfassend geprüft. Zudem erscheine eine umfassende Überprüfung durch das BMBF im Rahmen der Förderinitiative Forschungscampus nicht möglich bzw. sinnvoll. Denn Inhalt von Partnerschaftsvereinbarungen seien auch von der BMBF-Förderung unabhängige Forschungsaktivitäten und Beiträge.

Das BMBF hat eingeräumt, dass die Projektträger die Prüfung einer mittelbaren Beihilfe im Rahmen der Antragsprüfung nicht hinreichend dokumentiert haben. Es werde darauf hinwirken, dass dieser Aspekt künftig angemessen dokumentiert werde. In diesem Zusammenhang hat das BMBF zusätzlich darauf hingewiesen, dass sich die über die Projektförderung hinausgehende, nicht mit Mitteln der Förderinitiative geförderte Zusammenarbeit einer beihilferechtlichen Prüfung grundsätzlich entziehe.

(5) Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Empfehlung an das BMBF fest, sich die Partnerschaftsvereinbarungen der Forschungscampi vorlegen zu lassen und diese zu prüfen. Der Einwand, dass es dem üblichen Verfahren bei Verbundprojekten entspreche, vertragliche Vereinbarungen der Verbundpartner weder inhaltlich noch juristisch zu prüfen, berücksichtigt das neuartige Konzept der Förderinitiative Forschungscampus nicht ausreichend. So handelt es sich bei der Förderinitiative Forschungscampus nicht lediglich um eine Förderung von Verbundprojekten, bei denen ein gemeinsames FuE-Projekt im Vordergrund steht. Erklärtes Ziel der Förderinitiative Forschungscampus ist die Förderung einer besonderen Partnerschaft von Wissenschaft und Wirtschaft. Die Partnerschaft ist damit der eigentliche Gegenstand der Förderung, während die Finanzierung von FuE-Projekten lediglich das Mittel zum Zweck ist. Entsprechend ist die Förderinitiative

Forschungscampus nicht mit anderen Projektförderungen vergleichbar, bei denen es genügt, dass die Partner den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung bestätigen. Zwischenbewertungen und Vor-Ort-Begehungen reichen nicht aus, um den strukturellen Charakter und die Nachhaltigkeit eines Forschungscampus umfassend bewerten zu können. Das Verhältnis der Partner zueinander und ihre Verbundenheit mit dem Forschungscampus zeigen sich erst in den Details der Partnerschaftsvereinbarung. Eine Prüfung der Partnerschaftsvereinbarung sollte sich freilich auf die Umsetzung des Konzepts der Förderinitiative beschränken und keine allgemeine juristische Rechtmäßigkeitsprüfung umfassen.

Gegen eine umfassende Überprüfung spricht auch nicht, dass die Forschungscampi weitere Forschungsaktivitäten verfolgen, die nicht vom BMBF gefördert werden. Denn die Partnerschaftsvereinbarungen bilden grundsätzlich nur den Rahmen der Zusammenarbeit der Partner des Forschungscampus. Für einzelne Forschungsaktivitäten schließen die Partner regelmäßig zusätzliche projektbezogene Kooperationsvereinbarungen. Die Partnerschaftsvereinbarungen enthalten daher regelmäßig keine Details zu Forschungsaktivitäten.

Im Übrigen begrüßen wir, dass das BMBF darauf hinwirken wird, die beihilferechtliche Prüfung im Rahmen der Antragsprüfung künftig ausreichend zu dokumentieren. Entgegen der Annahme des BMBF entzieht sich die geförderte Zusammenarbeit der Partner eines Forschungscampus außerhalb der Projektförderung jedoch nicht grundsätzlich einer beihilferechtlichen Prüfung. Auch hier sind die Besonderheiten der Förderinitiative Forschungscampus zu berücksichtigen. So ist der Kreis der potenziellen Nutznießer von Forschungsergebnissen eines Forschungscampus nicht auf die unmittelbaren Projektpartner beschränkt. Im Unterschied zu Verbundprojekten können alle Partner eines Forschungscampus von den Forschungsergebnissen profitieren. Sofern neben den Projektpartnern noch weitere Partner eines Forschungscampus privilegierten Zugang zu den Ergebnissen und (was für Unternehmen zum Teil noch größeren Wert hat) Zwischenergebnissen der geförderten Projekte erhalten, ist dies beihilferechtlich relevant. Der privilegierte Zugang einzelner Unternehmen zu staatlich finanzierten Forschungsaktivitäten kann ohne marktübliche Gegenleistung eine mittelbare Begünstigung nach Art. 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

2.2 Förderung von Einzelprojekten

(1) Sachverhalt

Die Förderinitiative ist Bestandteil der Hightech-Strategie der Bundesregierung. Mit der Hightech-Strategie verfolgt die Bundesregierung u. a. das Ziel, den Ausbau des deutschen Forschungs- und Innovationssystems voranzubringen. Insbesondere soll die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen gestärkt werden.⁶

Die Richtlinie 2011 sah ausdrücklich die Möglichkeit vor, auch Einzelprojekte nur eines Forschungscampuspartners zu fördern. Die Richtlinie 2017 geht auf Einzelvorhaben zwar nicht ein. Sie gibt jedoch nicht vor, dass nur Verbundprojekte gefördert werden können. Eine Förderung von Einzelvorhaben ist damit weiterhin möglich.

In der ersten Hauptphase förderte das BMBF bei einem von uns geprüften Forschungscampus vier Einzelprojekte. Diese führte jeweils nur ein Partner des Forschungscampus durch.

(2) Würdigung

Mit der Förderung von Einzelprojekten unterstützt das BMBF die übergeordnete Zielsetzung der Hightech-Strategie der Bundesregierung nicht bestmöglich.

Durch die Instrumente der Hightech-Strategie soll insbesondere die Kooperation von Wissenschaft und Wirtschaft gefördert werden. Einzelprojekte werden dagegen nur von einem einzelnen Partner eines Forschungscampus durchgeführt. Wissenschaft und Wirtschaft arbeiten hier nicht projektbezogen zusammen. Eine unmittelbare Kooperation findet nicht statt. Damit verfolgt das BMBF mit der Förderinitiative einerseits das Ziel, die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu fördern, finanziert andererseits aber FuE-Projekte, denen ein Kooperationselement gerade fehlt.

Das BMBF könnte mit den Forschungscampi die Ziele der Hightech-Strategie auch auf Projektebene unterstützen, indem es ausschließlich Verbundprojekte

⁶ BMBF (Hrsg.), Die Bundesregierung, Die neue Hightech-Strategie Innovationen für Deutschland, Stand August 2014 (https://www.bmbf.de/upload_files-tore/pub_hts/HTS_Broschüre_Web.pdf, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2020).

finanzieren würde, die sowohl von Wissenschafts- als auch Wirtschaftspartnern durchgeführt werden.

(3) Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, Zuwendungen zur Projektförderung grundsätzlich nur für Verbundprojekte zwischen Wirtschaft und Wissenschaft zu bewilligen.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat erwidert, die Förderung von Einzelprojekten diene grundsätzlich der Wissensgenerierung und -diffusion. Einzelprojekte seien Teil einer übergeordneten Forschungsstrategie des Forschungscampus. Hierdurch bestehe die Möglichkeit, grundlegende Forschungsergebnisse der Einzelvorhaben schneller und besser in die angewandte Forschung zu überführen. Die Ziele der Hightech-Strategie und eine offene Innovationskultur würden durch die Förderung von Einzel- und Verbundprojekten in besonderem Maße gefördert.

(5) Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Empfehlung, ausschließlich Verbundprojekte zwischen Wirtschaft und Wissenschaft zu fördern. Die Stellungnahme des BMBF entkräftigt nicht unsere Forderung. Selbst wenn Einzelprojekte der übergeordneten Forschungsstrategie eines Forschungscampus dienen, so bleibt dennoch der gewünschte Effekt einer projektbezogenen Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft aus. Es ist auch nicht erkennbar, dass sich eine ausschließliche Förderung von Verbundprojekten nachteilig auf den Erfolg eines Forschungscampus auswirken würde bzw. eine Förderung von Einzelprojekten zwingend geboten wäre.

2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

(1) Sachverhalt

Gemäß § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) muss die Verwaltung für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Zu den finanzwirksamen Maßnahmen gehören auch

Förderinitiativen.⁷ Gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO umfasst die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase folgende Aspekte:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- Relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten,
- Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle.

Im Januar 2010 veranstaltete das BMBF einen strategischen Dialog zum Mehrwert und einer möglichen Konzipierung der Förderinitiative. Es verschaffte sich auch einen Überblick über bereits bestehende Modelle einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Sowohl das Eckpunktepapier als auch das Konzeptpapier für die Förderinitiative enthalten Aussagen zur Ausgangssituation und zum Bedarf der Förderinitiative. So führt das BMBF in einem Eckpunktepapier etwa aus:

„Die bewährten Instrumente der Verbund- und Auftragsforschung wurden in den vergangenen Jahren durch neue, breit angelegte Kooperationsformen ergänzt: [...] gleichwohl weisen Sachverständige zum Innovationsgeschehen, wie die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) auf bislang ungenutzte Chancen in der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft in Deutschland hin. Erhebliche Potenziale werden darin gesehen, neue Themen mit einem mittel- bis langfristigen Zeithorizont in Public-Private-Partnerships aufzunehmen.“

Das BMBF beschreibt die Zielsetzung der Förderinitiative mehrfach. Ziel ist insbesondere das Anregen und der Aufbau neuer Modelle der Kooperation von Wissenschaft und Wirtschaft als öffentlich-private Partnerschaften. Forschung und Innovation sollen damit nachhaltig gestärkt werden.

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

In der Konzeptionsphase der Förderinitiative befasste sich das BMBF auch mit der Zeit- und Haushaltsplanung.

Das BMBF bewertete verschiedene Möglichkeiten der Förderung (institutionelle Förderung, Projektförderung und Korridorförderung) mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen. Es untersuchte jedoch nicht, ob das Ziel der Förderinitiative auch durch Gewährleistungen oder (bedingt) rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann. Auch aus den von uns geprüften Förderakten ist nicht erkennbar, dass sich der Projektträger damit auseinandergesetzt hat, ob die nicht rückzahlbare Zuwendung das erforderliche Mittel sein kann.

Ein Fach-Projektträger stellte in seinem Ergebnisvermerk eines Förderantrages schlicht fest:

„Die hier gegebene Interessenlage rechtfertigt, dass die Förderung in Form einer nicht rückzahlbaren Zuwendung vorgenommen wird.“

Eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte das BMBF in der Planungsphase nicht durch.

(2) Würdigung

Das BMBF hat keine den Anforderungen der BHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. So hat sich das BMBF mit Kosten und Nutzen der Förderinitiative nicht auseinandergesetzt. Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen hat es nicht bestimmt. Auch ist die Zielsetzung der Förderinitiative, eine neue Kooperationsform zwischen Wissenschaft und Wirtschaft in Deutschland zu unterstützen, unkonkret und wenig greifbar. Konkrete Ziele und Indikatoren, mit denen ein Erfolg gemessen werden könnte, fehlen. Erschwerend kommt hinzu, dass das BMBF sein Verständnis einer öffentlich-privaten Partnerschaft nicht erläutert hat.⁸ Entsprechend lassen sich auch hieraus keine Zielindikatoren ableiten.

Die Verwaltungsvorschriften zur BHO sehen weiter vor, dass die Verwaltung Zuwendungen nur bewilligen soll, wenn der Zweck der Zuwendung nicht durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen erreicht werden kann. Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nach VV Nr. 1.1

⁸ Siehe oben unter Tz. 2.1.1.

zu § 44 BHO nur bewilligt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.

Das BMBF hat nicht untersucht, ob das Ziel der Förderinitiative auch durch Gewährleistungen oder (bedingt) rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden könnte. Eine pauschale Feststellung genügt nicht. Diese ersetzt keine grundlegende Bewertung, inwiefern die Ziele der Förderinitiative auch mit anderen Finanzierungsformen erreicht werden können. Auch stellt der einfache Verweis auf eine „*gegebene Interessenlage*“ keine Begründung dar. Insbesondere bei dem deutlichen wirtschaftlichen Interesse der Wirtschaftspartner der Forschungscampi ist es nicht ausgeschlossen, dass jedenfalls eine bedingt rückzahlbare Zuwendung einen vergleichbaren Anreizeffekt gehabt hätte.

(3) Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Förderinitiative zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass es die Förderinitiative fortführen will. Dabei muss es auch die Finanzierungsform des nicht rückzahlbaren Zuschusses prüfen.

Das Förderinstrument Forschungscampus sollte es erst dann neu auflegen, wenn die abschließende Erfolgskontrolle bestätigt hat, dass die Ziele durch die Förderinitiative erreicht werden konnten, die Förderinitiative für das Erreichen der Ziele geeignet und ursächlich war und die Maßnahme insgesamt wirtschaftlich war. Da das BMBF nachhaltige Partnerschaften zwischen Wissenschaft und Wirtschaft unterstützen will, sollte die abschließende Erfolgskontrolle mit ausreichend Zeitabstand vorgenommen werden. Anderenfalls kann das BMBF die Nachhaltigkeit der geförderten Strukturen nicht bestätigen.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat zugesagt, künftig darauf hinzuwirken, in der Planungsphase eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den Vorgaben der BHO durchzuführen.

(5) Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Zusage des BMBF, in der Planungsphase vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechen der Vorgaben der BHO durchzuführen.

2.4 Begleitende Evaluation

(1) Sachverhalt

Das BMBF vergab Anfang 2019 den Auftrag für eine begleitende Evaluation der Förderinitiative. Die Evaluation wird voraussichtlich Ende 2021 abgeschlossen werden.

Das BMBF stellte in den Unterlagen zum Vergabeverfahren die Ziele der Evaluation dar. Die Evaluation soll die Förderinitiative u. a. hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf nachfolgende Aspekte untersuchen:

- Unterstützung langfristiger strategischer Partnerschaften von Wissenschaft und Wirtschaft;
- Unterstützung von innovationsstrategischen Entscheidungen der Partner eines Forschungscampus.

Weiteres Ziel der Evaluation ist es, die Wirksamkeit der Förderinitiative zu untersuchen. Hierbei sollen auch die Maßnahmen- und Vollzugswirtschaftlichkeit bewertet werden.

Durch die Richtlinie 2017 verpflichtet das BMBF alle Zuwendungsempfänger, auf Anforderung die für die Evaluierung notwendigen Daten zeitnah zur Verfügung zu stellen. Nicht alle der an einem Forschungscampus beteiligten Partner erhalten direkte Zuwendungen des BMBF. An einem der untersuchten Forschungscampi beteiligten sich in der ersten Hauptphase beispielsweise 26 Partner. Davon erhielten nur drei Partner Fördermittel auf Grundlage der Förderinitiative.

Für den Ergebnisbericht des Begleitforschungsvorhabens „Forschungscampus – pro aktiv“ übermittelten lediglich sieben von neun Forschungscampi die erforderlichen Daten. Das BMBF hatte die Forschungscampi nicht zur Mitwirkung an dem Begleitforschungsvorhaben verpflichtet.

(2) Würdigung

Die Pflicht zur Mitwirkung trifft ausdrücklich nur die Empfänger der BMBF-Projektförderungen. Bei der Förderinitiative besteht jedoch die Besonderheit, dass nicht alle Partner des Forschungscampus zugleich Empfänger von BMBF-Projektförderungen sind. Diese Partner sind nicht zur Mitwirkung verpflichtet. Die Mitwirkung aller Partner ist für die Aussagekraft der Evaluation aber von

großer Bedeutung. So dient die Evaluation insbesondere dazu, die Wirksamkeit der Förderinitiative und ihre Auswirkungen auf die Forschungscampi als öffentliche-private Partnerschaften im Ganzen darzustellen. Das kann nur gelingen, wenn dem Auftragnehmer auch alle Informationen hinsichtlich der Forschungscampi und ihrer Partner vorgelegt werden. Die Mitwirkung der Partner, die nicht Zuwendungsempfänger sind, beruht jedoch auf Freiwilligkeit. Damit hängt auch das Ergebnis der Evaluation von der Mitwirkungsbereitschaft aller Partner ab. Denn der Auftragnehmer kann den Erfolg der Förderinitiative nur dann bewerten, wenn alle Partner die hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen.

Das Beispiel des Begleitforschungsvorhabens zeigt, wie wichtig eine Verpflichtung zur Mitwirkung ist. Die Begleitforschung war ebenfalls auf die freiwillige Mitwirkung der Forschungscampi angewiesen. Zwei Forschungscampi haben die erforderlichen Informationen nicht (rechtzeitig) bereitgestellt.

(3) Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, alle Partner der Forschungscampi zur Mitwirkung bei Erfolgskontrollen zu verpflichten. Eine Nebenbestimmung in den Zuwendungsbescheiden reicht nicht aus, da diese allein die Empfänger der Bescheide verpflichten. Andere Partner eines Forschungscampus sind hiervon nicht betroffen. Im Bewerbungsverfahren für die nächste Hauptphase sollte das BMBF eine entsprechende Verpflichtungserklärung aller Partner eines Forschungscampus verlangen.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat zu bedenken gegeben, dass nicht alle Partner eines Forschungscampus eine Förderung von Seiten des BMBF erhielten. Eine Verpflichtung aller Partner eines Forschungscampus sei damit rechtlich nicht durchsetzbar.

(5) Abschließende Stellungnahme

Wir halten an unserer Empfehlung fest. Der Einwand des BMBF, dass eine Verpflichtung der Partner eines Forschungscampus ein zuwendungsrechtliches Verhältnis voraussetzt, ist grundsätzlich zutreffend. Allerdings übersieht das BMBF die Möglichkeit, im Rahmen der Förderinitiative vorzugeben, dass Partnerschaftsvereinbarungen eine Mitwirkungsklausel enthalten müssen. Auf

diesem Wege können auch die Partner, die keine unmittelbaren Zuwendungen von Seiten des BMBF erhalten, verpflichtet werden, an der Evaluation mitzuwirken.

3 Projektförderung in der Vorphase

(1) Sachverhalt

Das BMBF förderte in der Vorphase neun Forschungscampi. Nach der Richtlinie 2011 sollten in der Vorphase

- die (auch inhaltliche) Konzepterstellung,
- die Definition und Vorbereitung sowohl der Organisations- und Managementform als auch der rechtlich-administrativen Vereinbarungen

gefördert werden. Die Vorphase war als eine notwendige Vorbereitung der späteren FuE-Aktivitäten vorgesehen. Eine Vorphase war jedoch nicht zwingend. Das BMBF konnte einen Forschungscampus auch direkt in der Hauptphase fördern.

Im Unterschied zur Hauptphase mussten die Antragsteller für eine Förderung in der Vorphase keine Erklärungen der Partner vorlegen. Weder die Verpflichtungserklärungen zu einer fünfjährigen Zusammenarbeit noch die Erklärung zur Umsetzung einer gleichberechtigten öffentlich-privaten Partnerschaft waren Voraussetzung für die Bewerbung. Auch das Konzept und die Struktur des Forschungscampus sowie die Grundzüge der Zusammenarbeit der Partner mussten erst für die Bewerbung zur Hauptphase feststehen.

Bei einem der untersuchten Forschungscampi förderte das BMBF in der Vorphase mehrheitlich FuE-Aktivitäten zu fachlichen Fragestellungen. In der Vorhabenbeschreibung zur Vorphase schrieb der Forschungscampus:

*„Die Ergebnisse aus der Vorphase im Forschungsvorhaben sind **Nutzungskonzepte und Szenarien** und **erste prototypische Umsetzungen**.“*

(2) Würdigung

Das BMBF hat die Vorphase teilweise nicht entsprechend der Zweckbestimmung der Richtlinie 2011 genutzt. Es hat damit die Vorgaben dieser Richtlinie verletzt.

Es hat fachliche FuE-Aktivitäten gefördert, die nicht dem Aufbau der Forschungscampusstruktur dienen. Am Beispiel eines Forschungscampus hat sich gezeigt, dass die Vorphase nicht nur zum Aufbau einer Forschungscampusstruktur, sondern im Schwerpunkt für fachliche FuE-Aktivitäten genutzt wurde (Entwicklung von Nutzungskonzepten, prototypische Umsetzungen). Die geförderten Projekte hätten auch in einer Hauptphase gefördert werden können.

Eine Förderung von fachlichen FuE-Aktivitäten widerspricht auch Sinn und Zweck der Vorphase. Die Vorphase sollte die Entwicklung einer Forschungscampusstruktur fördern. Für die erste Hauptphase müssen die Forschungscampi Verpflichtungserklärungen ihrer Partner, das Konzept und die Struktur des Forschungscampus sowie die Grundzüge der Zusammenarbeit der Partner in der öffentlich-privaten Partnerschaft darstellen können. Um diesen Anforderungen nachkommen zu können, förderte das BMBF die Konzepterstellung und die Vorbereitung der Forschungscampusstruktur in der Vorphase.

Durch die Kombination einer Förderung von fachlichen FuE-Aktivitäten und den erleichterten Bewerbungsbedingungen in der Vorphase hat das BMBF zugleich ein Missbrauchsrisiko geschaffen.

Fördert das BMBF fachspezifische FuE-Projekte, die eigentlich in den Hauptphasen gefördert werden sollen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Antragsteller nur deswegen keine Förderung direkt in der Hauptphase beantragen, weil sie die erforderlichen Erklärungen der Partner nicht vorlegen wollen. In der Folge können Antragsteller Projektfördermittel aus der Förderinitiative erhalten, ohne die Absicht gehabt zu haben, eine öffentlich-private Partnerschaft aufzubauen. Dies kann das BMBF nur unterbinden, indem es in der Vorphase keine fachlichen FuE-Aktivitäten fördert. Gleichzeitig stellt es damit sicher, dass die Zuwendungen zielgerichtet und zweckentsprechend verwendet werden.

(3) Empfehlung

Wir haben vom BMBF gefordert, künftig sicherzustellen, dass die Förderungen entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinie bewilligt werden. Für den Fall einer Neuauflage der Förderinitiative muss das BMBF darauf achten, dass die Vorphase allein zum Aufbau der Forschungscampus genutzt wird.

(4) Stellungnahme

Das BMBF hat erklärt, dass es im Falle einer Neuauflage der Förderinitiative sicherstellen wird, dass die Förderungen entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinie bewilligt werden.

(5) Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Zusage des BMBF, für den Fall einer Neuauflage sicherzustellen, dass die Vorphase entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinien genutzt wird.

Ehmann

Dr. Keller