



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Universitärer Sammlungen

Planung und Umsetzung von Förderrichtlinien

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 - 0574 / 1

Bonn, den 27. Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	17
1.1	Ausgangslage	17
1.2	Hintergrund	18
1.2.1	Grundfinanzierung der Hochschulen	18
1.2.2	Empfehlungen des Wissenschaftsrats	18
1.2.3	Umsetzung der Empfehlungen durch das BMBF	19
1.2.4	Haushaltsmittel und Förderungen	21
1.2.5	Koordinierungsstelle für wissenschaftliche Universitätssammlungen in Deutschland	22
1.2.6	Gegenstand und Verlauf der Prüfung	22
1.2.7	Stellungnahme des BMBF	22
2	Finanzierungskompetenz des Bundes	23
2.1	Sachverhalt	23
2.1.1	Rechtslage und Zuständigkeiten	23
2.1.2	Anhörungsverfahren	24
2.1.3	Begründungen des BMBF	25
2.1.4	Anlage zum Zuwendungsbescheid	26
2.1.5	Gegenstand der Förderungen	26
2.2	Würdigung	27
2.3	Empfehlung	31
2.4	Stellungnahme	32
2.5	Abschließende Würdigung	34
3	Förderziele	38
3.1	Sachverhalt	38
3.2	Würdigung	39
3.3	Empfehlung	40

3.4	Stellungnahme	40
3.5	Abschließende Würdigung	41
4	Projektträger	43
4.1	Sachverhalt	43
4.2	Würdigung	45
4.3	Empfehlung	45
4.4	Stellungnahme	45
4.5	Abschließende Würdigung	45
5	Prüfung von Antragsunterlagen	47
5.1	Vorhaben „DDR-Sonderbauten – Müther-Archiv Wismar“	47
5.1.1	Sachverhalt	47
5.1.2	Würdigung	50
5.1.3	Empfehlung	54
5.1.4	Stellungnahme	54
5.1.5	Abschließende Würdigung	55
5.2	Vorhaben „Körper und Malerei. Erschließung, Erforschung und Nutzung der Anatomischen Lehrsammlung und der Gemäldesammlung der Hochschule für Bildende Künste Dresden“	58
5.2.1	Sachverhalt	58
5.2.2	Würdigung	59
5.2.3	Empfehlung	60
5.2.4	Stellungnahme	60
5.2.5	Abschließende Würdigung	60
5.3	Keine Berücksichtigung von Einnahmen	61
5.3.1	Sachverhalt	61
5.3.2	Würdigung	61
5.3.3	Empfehlung	62
5.3.4	Stellungnahme	62
5.3.5	Abschließende Würdigung	62

6	Abschluss von Kooperationsvereinbarungen	63
6.1	Sachverhalt	63
6.2	Würdigung	64
6.3	Empfehlung	65
6.4	Stellungnahme	65
6.5	Abschließende Würdigung	66
7	Förderung von Sachmitteln	69
7.1	Sachverhalt	69
7.2	Würdigung	70
7.3	Empfehlung	71
7.4	Stellungnahme	71
7.5	Abschließende Würdigung	72
8	Umwidmung von Zuwendungsmitteln	72
8.1	Sachverhalt	72
8.2	Würdigung	73
8.3	Empfehlung	74
8.4	Stellungnahme	75
8.5	Abschließende Würdigung	75
9	Evaluation der ersten Förderrichtlinie und Entscheidungsgrundlagen für künftige Förderungen	76
9.1	Sachverhalt	76
9.2	Würdigung	78
9.3	Empfehlung	79
9.4	Stellungnahme	79
9.5	Abschließende Würdigung	79
10	Vorgaben für Projektträger	80
10.1	Sachverhalt	80
10.2	Würdigung	81
10.3	Empfehlung	81

10.4	Stellungnahme	81
10.5	Abschließende Würdigung	82
11	Abschließende Bewertung und Empfehlung	83

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung von universitären Sammlungen (Sammlungen) nach der Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für Universitäre Sammlungen“ (erste Förderrichtlinie) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) geprüft. Das BMBF hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Es hat noch während des Prüfungsverfahrens eine zweite Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für Hochschulsammlungen II“ (zweite Förderrichtlinie) bekanntgemacht. Hiernach beabsichtigt es, weitere Sammlungen zu fördern. Der Vergleich der ersten und der zweiten Förderrichtlinie lässt erkennen, dass das BMBF die während der Prüfung geäußerte Kritik des Bundesrechnungshofes dort vereinzelt einbezogen hat. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF sowie der zweiten Förderrichtlinie stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Der Bund darf nur Vorhaben fördern, für die ihm eine Finanzierungs-kompetenz zusteht. Das BMBF hat jedoch nicht vorab geprüft und dokumentiert, ob der Bund für die beabsichtigten Förderungen nach der ersten Förderrichtlinie eine Finanzierungs-kompetenz hat. Es hat deshalb Projekte gefördert, für deren Finanzierung der Bund grundsätzlich nicht zuständig war. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, von der beabsichtigten Förderung weiterer Sammlungen Abstand zu nehmen. Er hat erwartet, dass das BMBF künftig Finanzierungszuständigkeiten vorab prüft und die Prüfung dokumentiert. Förderungen dürfe es nur dann auflegen, wenn die Zuständigkeit des Bundes zweifelsfrei geklärt sei.

Das BMBF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, weil es sich um ein bundesweites Anliegen handle. Dies zeige die Befassung des Wissenschaftsrats mit der Thematik. Sammlungen seien als deutschlandweite Forschungsinfrastrukturen zu erhalten. Deshalb sei eine übergreifende und strukturbildende Förderung durch den Bund angezeigt (gewesen). Vorliegend habe es sich um exemplarische und modellhafte Förderungen gehandelt. Von der geplanten Förderung weiterer Sammlungen werde es nicht Abstand nehmen.

Das BMBF folgt den Empfehlungen nicht oder hat sich nicht dazu geäußert. Seine Absicht, auch künftig Sammlungen zu fördern, hat es noch während des vorliegenden Prüfungsverfahrens in die Tat umgesetzt und eine zweite Förderrichtlinie bekanntgemacht.

Die Auffassung des BMBF, dass aus der Befassung des Wissenschaftsrats mit Sammlungen sowie dessen Empfehlungen eine überregionale Aufgabenwahrnehmung oder ein überregionaler Charakter folgt, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Empfehlungen des Wissenschaftsrats entbinden das BMBF nicht von einer Zuständigkeitsprüfung sowie einer hieran ausgerichteten Ausgestaltung von Förderrichtlinien. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass es an einer Finanzierungskompetenz des Bundes für die erste Förderrichtlinie fehlte.

Das BMBF hat in der zweiten Förderrichtlinie ein sogenanntes Begleitvorhaben vorgesehen. Es soll u. a. im Sinne eines best practice-Transfers Formate entwickeln und umsetzen, die zur Weiterentwicklung der bundesweiten Sammlungsinfrastruktur an Hochschulen beitragen. Grundlage hierfür sind die Forschungsergebnisse der nach der zweiten Förderrichtlinie geförderten Forschungsvorhaben. Adressat der best practice-Modelle sind die Länder/Hochschulen. Die Modelle sind allein für deren Aufgabenerfüllung wesentlich. Ihre Erstellung ist grundsätzlich ebenfalls deren Aufgabe. Ohne tragfähige Konzepte können sie die ihnen obliegenden sammlungsbezogenen Aufgaben nicht erfüllen. Eine Finanzierungskompetenz des Bundes für die zweite Förderrichtlinie besteht damit ebenfalls nicht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF von Förderungen nach der zweiten Förderrichtlinie absieht. Er behält sich vor, das Parlament zu informieren oder das Thema in einer Prüfung der zweiten Förderrichtlinie erneut aufzugreifen. (Tz. 2)

- 0.2 Eine hinreichende Zielbestimmung ist Grundvoraussetzung einer jeden Förderrichtlinie. Das BMBF formulierte aber in der ersten Förderrichtlinie Förderziele, die teils unbestimmt waren, teils nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fielen. Die erste Förderrichtlinie genügte damit nicht den Mindestanforderungen. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF beim Abfassen von Förderrichtlinien künftig

eindeutige Förderziele definiert und die bundesstaatliche Kompetenzverteilung beachtet. Ein erhebliches Bundesinteresse müsse erkennbar sein.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Förderziele hinreichend klar formuliert und dem Fördergegenstand angemessen gewesen seien. Es habe Förderinstrumente gewählt, die der Vielfalt der universitären Sammlungen und den spezifischen Qualitätskriterien der sammlungsbezogenen Forschung gerecht werden sollten. Es sei der Wissenschaftsförderung immanent, dass sie in Teilen ergebnisoffen angelegt sei.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des BMBF. Bei der Zielsetzung muss stets die Frage im Vordergrund stehen, welche (messbaren) Wirkungen die öffentliche Hand erreichen will. Der Fördergegenstand kann dagegen nicht das entscheidende Kriterium sein. Dies hat das BMBF verkannt und insoweit methodisch fehlerhaft gehandelt. Auch bei der ergebnisoffenen Förderung können Ziele so hinreichend bestimmt werden, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist. Insofern hat es das BMBF versäumt, zusätzliche Zielwerte festzulegen.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Er behält sich eine Information des Parlaments sowie eine Prüfung der zweiten Förderrichtlinie vor. (Tz. 3)

- 0.3 Das BMBF plante von Beginn der Ausschreibung des Projektträgers an, den erfolgreichen Bewerber zu beleihen. Trotz Einreichen der erforderlichen Nachweise und der langjährigen Erfahrung als Projektträger für das BMBF hat es den beauftragten Projektträger zunächst nicht beliehen. Dies geschah erst nach acht Jahren und einer erneuten Leistungsausschreibung zum 1. August 2020. Die damit verbundene Entlastung des Fachreferats und die Reduzierung der Schnittstellen, die zur Beschleunigung des Förderverfahrens führen, berücksichtigte das BMBF lange Zeit nicht. Seine Entscheidung begründete es nicht. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Beleihung und Treuhandverwaltung zukünftig vor der Vergabe von Projektträgerleistungen zu prüfen und abschließend darüber zu entscheiden, wenn bereits hinreichende

Erfahrungen mit dem zu beauftragenden Projektträger vorliegen. Die Entscheidungsfindung müsse das BMBF dokumentieren.

Das BMBF hat keinen Handlungsbedarf erkannt. Die Beleihung sei hier zunächst nicht realisiert worden, weil sich der Umfang der Aufgaben über die Jahre verändert und die Komplexität der Fördermaßnahmen zugenommen habe. Deshalb habe das Fachreferat zunächst abgewartet, um dem Projektträger die Möglichkeit zu geben, sich entsprechend aufzustellen.

Bewirbt sich ein Projektträger für ein Rahmenprogramm, so muss er über die notwendige Ausstattung verfügen oder sich in kürzester Zeit entsprechend aufstellen (können), wenn seine Bewerbung erfolgreich ist. Ob der Bewerber zur Aufgabenerfüllung in der Lage ist, muss das BMBF im Vorfeld bei seiner Auswahlentscheidung überprüfen. Auch einen möglichen Aufgabenzuwachs muss es im Blick haben. Eine nachträgliche „Schonung“ des Projektträgers, wie vom BMBF angeführt, legt Defizite im Ausschreibungs- oder Auswahlverfahren nahe. Hieraus ergeben sich vergaberechtliche Bedenken. Das Vorgehen des BMBF entzieht letztendlich den tatsächlichen (vollständigen) Leistungsumfang dem Wettbewerb. Die Stellungnahme belegt, dass es zum Zeitpunkt der Ausschreibung den Aufgabenumfang selbst nicht kannte oder den tatsächlichen Umfang nicht ausgeschrieben hat.

Die Beleihung eines Projektträgers führt zu Verfahrensvereinfachungen und damit dort zu einem geringeren Aufwand. Der Hinweis des BMBF auf die Möglichkeiten des Projektträgers trägt auch insofern nicht.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht und behält sich vor, das Parlament zu informieren. (Tz. 4)

- 0.4 Das BMBF fasste die erste Förderrichtlinie nicht eindeutig. Wesentliche Fördervoraussetzungen konnten deshalb im Vorfeld der einzelnen Projektförderungen nicht erkannt oder überprüft werden. Auch versäumte es, die Projekte ganzheitlich auf eine Finanzierungskompetenz des Bundes zu prüfen. In der Folge sind Vorhaben finanziert worden, obwohl Fördervoraussetzungen und/oder eine Finanzierungskompetenz des Bundes hierfür fehlten. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF

empfohlen, künftig Förderrichtlinien eindeutig und unmissverständlich zu fassen.

Das BMBF hat keinen Handlungsbedarf erkannt. Bei der Begutachtung seien die Projektskizzen auf ihre Förderfähigkeit geprüft worden. Es seien ausgewählte Einzelsammlungen oder klar abgegrenzte Sammlungsbestände exemplarisch und modellhaft gefördert worden. Diese Vorgehensweise habe den Empfehlungen des Wissenschaftsrats entsprochen.

Das BMBF folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht oder ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen. Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass das BMBF bei seinen Förderentscheidungen gegen die von ihm selbst erlassene Förderrichtlinie verstoßen hat. Er hält an seinen Empfehlungen fest und behält sich hierzu eine Information des Parlaments sowie eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie vor. (Tz. 5.1 und Tz. 5.2)

- 0.5 Geförderte berücksichtigten mögliche Einnahmen aus den Projekten nicht in ihrer Finanzplanung. Das BMBF hätte dies noch vor der Bewilligung beanstanden oder den beauftragten Projektträger entsprechend anweisen müssen. Dies hat es versäumt. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF sein Versäumnis aufarbeitet. Künftig müsse es darauf achten, dass Antragstellende sämtliche mögliche Einnahmen in ihrer Finanzplanung ausweisen. Beauftragte Projektträger habe es entsprechend anzuweisen.

Das BMBF hat zugesagt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bei zukünftigen, ähnlich gelagerten Förderungen zu berücksichtigen. Bei den ausgelaufenen Projekten würden bei der Prüfung der Verwendungsnachweise etwaige Erlöse – soweit in der Antragsprüfung noch nicht geschehen – erfragt und zuwendungsmindernd verrechnet.

Aufgrund seiner Zusage fordert der Bundesrechnungshof das BMBF auf, ihm die Verwendungsnachweisprüfungen zu übersenden. Er bittet auch, die zugehörigen Prüfungsvermerke, etwaigen Schriftverkehr sowie den das Förderverfahren abschließenden Bescheid beizufügen. (Tz. 5.3)

- 0.6 Das BMBF forderte von den Zuwendungsempfängern den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit ihren Verbundpartnern sowie den Nachweis bestimmter inhaltlicher Festlegungen. Es ließ sich aber die Vereinbarungen nicht vorlegen. Die stattdessen vorgesehenen Bestätigungen über deren Abschluss forderte der vom BMBF beauftragte Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (PT-DLR) bei Fehlen nicht konsequent nach. Eine Prüfung, ob die Kooperationsvereinbarungen den Vorgaben der ersten Förderrichtlinie entsprachen und insoweit die Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt waren, war deshalb nicht möglich. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF künftig bei Förderungen Kontrollmechanismen vorsieht, die die Einhaltung der Fördervoraussetzungen sicherstellen. Einheitliche Standards habe es vorzugeben und auf deren Einhaltung zu achten.

Das BMBF hat keinen Handlungsbedarf erkannt. Für Kooperationsvereinbarungen sei das Erklärungsprinzip maßgebend. Deren konkrete Ausgestaltung sei zudem eine interne Angelegenheit zwischen den Verbundpartnern. Eine inhaltliche Prüfung der Kooperationsvereinbarung werde nicht vorgenommen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Eine Behörde kann nach dem Erklärungsprinzip die Angaben der Antragstellenden nur dann zugrunde legen, wenn sie plausibel sind und kein konkreter Anlass für eine Nachprüfung besteht. Zur Ausgestaltung der Kooperation können aber durch bloße Erklärungen nicht die für die Plausibilitätsprüfung notwendigen inhaltlichen Erkenntnisse gewonnen werden. Das Erklärungsprinzip widerspricht auch der vom BMBF vorgesehenen Nachweispflicht. Das BMBF verzichtet insoweit gegenüber den Zuwendungsempfängern auf die Umsetzung seiner eigenen Vorgaben. Dies ist nicht nachvollziehbar. Überdies ist das Erklärungsprinzip hier nicht konsequent angewandt worden. Bei verschiedenen Vorhaben lagen die geforderten Mitteilungen überhaupt nicht vor. Es fehlt damit auch an einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung durch den PT-DLR.

Der Bundesrechnungshof behält sich eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie vor. Dort werden erneut Kooperationsvereinbarungen gefordert. Weiter behält er sich eine Information des Parlaments vor. (Tz. 6)

- 0.7 Die Grundfinanzierung der Hochschulen ist grundsätzlich Ländersache. Grundmittel sind von Geförderten in Vorhaben einzubringen. Das BMBF förderte dennoch Sachmittel, die bei adäquater Ausstattung der Sammlungen oder der zugehörigen Lehrstühle, bereits vorhanden sein mussten. Zureichende Gründe, die die Anschaffung hätten rechtfertigen können, sind nicht benannt oder in den Akten dokumentiert worden. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMBF künftig bei beabsichtigten Neuanschaffungen strenge Anforderungen an die Begründung stellt und einen ggf. beauftragten Projektträger anweist, deren Einhaltung sicherzustellen.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass bei der Antragsprüfung hinterfragt werde, ob die Anschaffung von Gegenständen und Geräten notwendig und angemessen für den Projekterfolg sei. Es will den beauftragten Projektträger anweisen, künftig Anschaffungsgründe ausführlicher zu prüfen und die Prüfung zu dokumentieren. Das BMBF folgt damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Er behält sich eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie sowie eine Information des Parlaments vor. (Tz. 7)

- 0.8 Das BMBF förderte infolge von Umwidmungen Ausgaben, die nicht im Finanzierungsplan der Vorhaben veranschlagt waren. Stets sollte der Projekterfolg ohne Umwidmung nicht erreichbar sein. Die Begründungen formulierte der Projektträger den Geförderten vor, um bürokratische Prozesse zu vereinfachen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass in allen Fällen die zusätzlichen beantragten Mittel zum Gelingen des Projekterfolges tatsächlich notwendig waren. Er hat dem BMBF empfohlen, die Umwidmung von Zuwendungen künftig verstärkt im Einzelfall auf der Grundlage eines Antrags des Zuwendungsempfängers zu prüfen und dies zu dokumentieren oder einen beauftragten Projektträger entsprechend anzuweisen. Ebenso habe es beauftragte

Projektträger zu einem sparsamen und restriktiven Umgang mit Bundesmitteln anzuhalten.

Das BMBF will künftig verstärkt dafür Sorge tragen, dass Anträge auf Umwidmungen seitens des Projektträgers ordnungsgemäß geprüft werden und dies entsprechend dokumentiert wird.

Das BMBF folgt damit den Empfehlungen zu Umwidmungsanträgen und deren Dokumentation. Zum aktiven Mitwirken des PT-DLR beim Beantragen der Umwidmungen hat es dagegen keine Stellung bezogen. Insoweit hält der Bundesrechnungshof weiterhin an seiner Empfehlung fest. Hier ist die Grenze zulässiger Beratung überschritten. Der Bundesrechnungshof behält sich eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie sowie eine Information des Parlaments vor. (Tz. 8)

- 0.9 Das BMBF hat im Mai 2019 die Fortsetzung des „erfolgreich evaluierten“ Förderprogramms „Sammlungen“ angekündigt. Tatsächlich plant es aber die Fortsetzung der Förderrichtlinie, ohne vorab eine Evaluation vorzunehmen. Die Möglichkeit, Defizite der ersten Förderrichtlinie bei künftigen Förderungen zu beheben, wird somit nicht genutzt. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF grundsätzlich keine Förderrichtlinie fortsetzt, ohne sie vorab zu evaluieren.

In seiner Stellungnahme hat das BMBF darauf hingewiesen, dass die Förderziele der ersten Förderrichtlinie bei der Evaluation des letzten Rahmenprogramms für die Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften im Jahr 2017 betrachtet worden seien. Die Ergebnisse aus den Vorhaben hätten zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgelegen. Diese seien erst ab Ende des Jahres 2016 gestartet. In der für das Jahr 2024 geplanten Evaluation des neuen Rahmenprogramms „Gesellschaft verstehen – Zukunft gestalten“ würden diese in den Blick genommen.

Das BMBF hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Die erste Förderrichtlinie ist niemals ergebnisbezogen evaluiert worden. Es setzt sich damit in Widerspruch zu seiner Bekanntgabe, diese Förderrichtlinie nach einer erfolgreichen Evaluierung fortzusetzen. Das BMBF hat zudem eine zweite Förderrichtlinie bekanntgemacht. Entscheidungsgrundlage für die Weiterführung einer Förderrichtlinie ist

aber, dass zumindest eine Erfolgskontrolle der übergeordneten Ziele stattgefunden hat. Offen ist, ob und wie das BMBF diese für die erste Förderrichtlinie vorgenommen hat. Der Bundesrechnungshof bittet, ihm aussagekräftige Unterlagen zur Erfolgskontrolle der ersten Förderrichtlinie zu übersenden. (Tz. 9)

- 0.10 Das BMBF hat den PT-DLR als Verwaltungshelfer mit der Abwicklung der Fördermaßnahme beauftragt. Sein Handeln hat er an den Vorgaben des BMBF auszurichten. Spezielle Vorgaben zur Vorgehensweise des PT-DLR bei der Umsetzung der ersten Förderrichtlinie waren in den erhobenen Akten nicht enthalten. Der Projektträgervertrag betrifft generell das Rahmenprogramm, nicht aber speziell jede einzelne zugehörige Förderrichtlinie. Handlungsgrundsätze für die Aufgabenwahrnehmung bei der ersten Förderrichtlinie ergaben sich damit allein aus dieser Förderrichtlinie sowie allgemeinen Regelungen, die auch Antragstellende oder Geförderte zu beachten hatten. Vorgaben zur Umsetzung durch den PT-DLR, die deren speziellen Erfordernissen Rechnung tragen, fehlten damit. Das BMBF hatte es dem PT-DLR überlassen, diese eigenverantwortlich umzusetzen. Dies ist nicht sachgerecht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, allgemeine Vorgaben zur Aufgabenwahrnehmung durch Projektträger zu entwickeln. Diese sollten im jeweiligen Einzelfall, bezogen auf die konkrete Förderrichtlinie, ergänzt werden.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass die rechtlichen Beziehungen zwischen dem BMBF und dem Projektträger durch standardisierte Verträge festgelegt würden. Das Fachreferat gestalte diese hinsichtlich der fachlichen Aufgaben aus. Das Fachreferat habe vorliegend die Arbeitsabläufe und Aufgaben des PT-DLR detailliert schriftlich mit diesem vereinbart. Es sei zudem eingeübte Praxis zwischen dem BMBF und dem PT-DLR, gesonderte Handlungsanweisungen oder Vorgaben zu entwickeln, die auf die jeweiligen Förderrichtlinien abgestimmt seien. Das BMBF hat deshalb keinen Handlungsbedarf erkannt.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMBF nicht. Der Projektträgervertrag betrifft nur das Rahmenprogramm. Er enthält standardisierte Vorgaben für alle Förderrichtlinien des Rahmenprogramms.

Spezielle Vorgaben zur Vorgehensweise bei der ersten Förderrichtlinie sind darin nicht enthalten. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen zudem, dass die bestehenden Vorgaben unzureichend sind oder der PT-DLR sie nicht konsequent umgesetzt und das BMBF ihn nicht ausreichend überwacht hat.

Die vom BMBF angeführten Handlungsanweisungen, Vorgaben oder schriftlichen Vereinbarungen hat der Bundesrechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen nicht in den Akten vorgefunden. Er weist nachdrücklich darauf hin, dass ihm bei einer Prüfung alle das Prüfungsthema betreffenden Unterlagen zugänglich zu machen sind. Er erwartet, dass Handlungsanweisungen bei künftigen Prüfungen zu Prüfungsbeginn unaufgefordert vorgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof bittet um Übersendung der Handlungsanweisungen, Vorgaben und schriftlichen Vereinbarungen zur ersten und zweiten Förderrichtlinie. Er behält sich eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie vor. Weiter behält er sich vor, das Parlament zu informieren. (Tz. 10)

- 0.11 Die Prüfung der ersten Förderrichtlinie hat grundsätzliche Defizite bei ihrer Planung und Umsetzung ergeben. Sie zeigt exemplarisch strukturelle Mängel bei Förderungen durch das BMBF auf. Das BMBF ist hier seiner Verantwortung für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung nicht gerecht geworden. Die Stellungnahme belegt dies in aller Deutlichkeit. Dort hat sich das BMBF überwiegend darauf beschränkt, die getroffenen Entscheidungen und die handlungsleitenden Motive zu erläutern. Oft fehlt eine konstruktive Auseinandersetzung mit der Kritik des Bundesrechnungshofes und den sich hieran anschließenden Empfehlungen. Der Bundesrechnungshof geht daher davon aus, dass das BMBF sich im Übrigen nicht in der Lage sah, auf seine Feststellungen und Würdigungen Maßgebliches zu erwidern oder nicht gewillt war, sich damit auseinanderzusetzen.

Die mangelnde Einsicht für die festgestellten Defizite oder den Willen zur unbedingten Weiterförderung hat das BMBF bekräftigt, indem es noch während des laufenden Prüfungsverfahrens die zweite Förderrichtlinie bekanntgemacht hat. Dort wiederholen sich zentrale vom

Bundesrechnungshof bereits zur ersten Förderrichtlinie aufgezeigte Mängel. Vor diesem Hintergrund erkennt der Bundesrechnungshof keine rechtliche Grundlage für die vom BMBF beabsichtigte Förderung weiterer Vorhaben. Er empfiehlt, davon Abstand zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die bei dieser Prüfung zu Tage getretenen strukturellen Mängel an das Parlament zu übermitteln. (Tz. 11)

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

(1) Das BMBF erlässt jährlich mehr als 120 Förderrichtlinien. Für den Erlass von Förderrichtlinien sind grundsätzlich die einzelnen Fachreferate im BMBF zuständig. Projektträger übernehmen dabei fachliche und administrative Aufgaben. Teils sind sie bereits an der Erstellung von Förderrichtlinien maßgeblich beteiligt und fertigen beispielsweise Entwürfe. Auch an der Umsetzung der Förderrichtlinien sind sie maßgeblich beteiligt.

(2) Das BMBF hat einer Empfehlung des Wissenschaftsrats folgend, Sammlungen mit der ersten Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“ gefördert. Wir haben diese Förderung geprüft. Unsere hierbei zur Planung und Umsetzung von Förderrichtlinien gewonnenen generellen, über die konkret betrachtete Förderrichtlinie hinausgehenden Erkenntnisse fassen wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung zusammen. Sie soll dem BMBF grundsätzliche Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der an der Planung und Umsetzung von Förderrichtlinien beteiligten Akteure, insbesondere Projektträgern, sowie der Verfahrensabläufe aufzeigen. Weitere Feststellungen, insbesondere zu den geförderten Vorhaben, haben wir in einer gesonderten Prüfungsmitteilung festgehalten.¹

¹ Abschließende Prüfungsmitteilung zur Prüfung Universitärer Sammlungen, hier: Förderung von Sammlungen nach der Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3.

1.2 Hintergrund

1.2.1 Grundfinanzierung der Hochschulen

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist die Grundfinanzierung der Hochschulen grundsätzlich Ländersache.² Mit der Grundfinanzierung werden die laufenden Ausgaben (Grundmittel) gedeckt. Es handelt sich um den Teil der Hochschulausgaben, die vom Hochschulträger aus eigenen Mitteln den Hochschulen für laufende Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Dies umfasst etwa Mittel für Lehre und Forschung sowie die diesen dienenden universitären Sammlungen.³

1.2.2 Empfehlungen des Wissenschaftsrats

Der Wissenschaftsrat hat am 28. Januar 2011 „Empfehlungen zu wissenschaftlichen Sammlungen als Forschungsinfrastrukturen“ (Empfehlungen) verabschiedet.⁴ Er hat darauf hingewiesen, dass Bestand und Wert von Sammlungen oft nur wenig bekannt seien. Viele Sammlungen seien – insbesondere aus kapazitätsbedingten Gründen – nur unzureichend erschlossen und insgesamt zu wenig sichtbar. Deshalb hat der Wissenschaftsrat eine bessere Finanzierung der Sammlungen als dringend erforderlich angesehen und eine angemessene (Weiter-)Entwicklung der Finanzierung empfohlen. Sammlungen müssten primär über eine angemessene Grundfinanzierung abgesichert sein. Vor allem Länder und Universitäten seien in der Pflicht, die bestehenden Defizite bei der personellen und räumlichen Ausstattung zu beheben. Zusätzlich hat der Wissenschaftsrat, ergänzend zur Grundfinanzierung und zur projektförmigen Förderung der sammlungsbezogenen Forschung, neue Förderoptionen als erforderlich angesehen. Er hat Bund, Ländern und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) hierzu empfohlen, Instrumente zu entwickeln, die dazu

² Vgl. Artikel 30 Grundgesetz.

³ Vgl. zum Begriff Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bildungsfinanzbericht 2019, S. 12 und 58, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/_inhalt.html#sprg233672. Laufende Ausgaben (Grundmittel) werden ermittelt, indem zu den Ausgaben der Hochschulen für laufende Zwecke (Personalausgaben und laufende Sachausgaben) unterstellte Sozialbeiträge (Zusetzungen für die Altersversorgung und Krankenbehandlung) des verbeamteten Hochschulpersonals addiert und die nicht vom Träger stammenden Einnahmen subtrahiert werden. Darüber hinaus werden noch die Mieten und Pachten abgezogen. Die laufenden Ausgaben (Grundmittel) enthalten keine Investitionsausgaben. Vgl. Bildungsfinanzbericht, a.a.O., S. 73.

⁴ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zu wissenschaftlichen Sammlungen als Forschungsinfrastrukturen, Drucksache 10464-11, Berlin 28. Januar 2011, abrufbar unter <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10464-11.html>.

geeignet seien, in einem mittelfristigen Förderhorizont von ca. fünf Jahren Sammlungen als Infrastrukturen für die Forschung zu erschließen und nutzbar zu machen. Zugleich hat der Wissenschaftsrat darauf hingewiesen, dass viele Fördermöglichkeiten nicht für Sammlungen geeignet seien. Förderungen würden lediglich punktuell ansetzen und bestimmte Fragestellungen in zeitlich begrenzten Projekten fördern.⁵

1.2.3 Umsetzung der Empfehlungen durch das BMBF

(1) Das BMBF hat die Empfehlungen des Wissenschaftsrats aufgegriffen. Es hat hierzu im März 2015 die erste Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“ veröffentlicht.⁶ Diese Förderrichtlinie ist im Kontext des ersten Rahmenprogramms für Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften (erstes Rahmenprogramm) vom BMBF bekanntgemacht worden. Es umfasste den Zeitraum 2013 bis 2018. Inzwischen ist das Rahmenprogramm ausgelaufen und von einer Expertengruppe evaluiert worden. In der Folge hat das BMBF für die Jahre 2019 bis 2025 das Rahmenprogramm für die Geistes- und Sozialwissenschaften „Gesellschaft verstehen – Zukunft gestalten“ (zweites Rahmenprogramm) bekanntgemacht. Mit der Abwicklung der Rahmenprogramme und damit auch der von uns geprüften ersten Förderrichtlinie hat das BMBF den PT-DLR beauftragt.

(2) In der ersten Förderrichtlinie ist festgehalten: „Ziel der Förderung ist es, Impulse in grundlegenden Bereichen zu geben, wie

- Sammlungsmanagement,
- Sammlungserschließung und -digitalisierung sowie
- Konservierung und Restaurierung

und auf diese Weise zur Vitalisierung und Nutzbarkeit von Sammlungen beizutragen.“⁷ Den Universitäten sollte so ein Anstoß gegeben werden, damit sie den Mehrwert ihrer Sammlungen erkennen und entsprechende Mittel bereitstellen. Die geförderten Sammlungen sollten als „Motor“ für andere Sammlungen dienen.

(3) Nach der ersten Förderrichtlinie waren (standortübergreifende) Verbundvorhaben von Sammlungen, Museen, Hochschulen oder anderen

⁵ Wissenschaftsrat, a.a.O., S. 44 f.

⁶ Abrufbar unter <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1029.html>.

⁷ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

Forschungseinrichtungen förderfähig. Des Weiteren waren insbesondere Personalmittel, Auftragsmittel (z. B. für exemplarische Restaurierungen und Lehraufträge), Sachmittel, Mittel zur Veranstaltung von oder zur Teilnahme an Workshops, Tagungen, Fortbildungen sowie Mittel zur öffentlichkeitswirksamen Vermittlung der Vorhabenergebnisse und Reisemittel förderfähig.⁸

(4) Nicht gefördert werden konnten der Kauf von Objekten, die Restaurierung/Digitalisierung/Konservierung ganzer Sammlungsbestände, die Übernahme von Sammlungen durch Dritte oder Aufbewahrungsmaterialien.⁹

(5) Die Zuwendungen sind im Wege der Projektförderung für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren als nicht rückzahlbare Zuschüsse für 15 Vorhaben gewährt worden. Die ersten Förderungen starteten am 1. Dezember 2016, die letzten am 1. März 2017. Die erste Förderung endete am 31. Mai 2019, die letzte im Jahr 2021. Das BMBF hat u. a. ethnologische, marine, archäologische, botanische, technische und haustierkundliche Sammlungen gefördert.

(6) Mit der Publikation des zweiten Rahmenprogramms kündigte das BMBF die Fortsetzung des „erfolgreich evaluierten“¹⁰ Förderprogramms „Sammlungen“ an. Auch bei unseren örtlichen Erhebungen teilte das BMBF mit, dass es beabsichtige, nach Auslaufen der geförderten Vorhaben, weitere Sammlungen zu fördern. Hierzu werde es erneut eine Förderrichtlinie bekanntmachen. In der Folge hat das BMBF, während des noch laufenden Prüfungsverfahrens, die zweite Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für Hochschulsammlungen II“ erstellt. Diese hat es dem Bundesrechnungshof im Anhörungsverfahren nach § 103 BHO in Verbindung mit VV Nummer 15.2 zu § 44 BHO im Entwurf vorgelegt. Wir haben uns hierzu geäußert. Am 31. August 2021 hat das BMBF die zweite Förderrichtlinie im Bundesanzeiger bekanntgemacht.¹¹ Auf deren prüfungsrelevante Details gehen wir an den entsprechenden Stellen der Prüfungsmitteilung ein.

⁸ Tz. 2 erste Förderrichtlinie.

⁹ Tz. 2 erste Förderrichtlinie.

¹⁰ https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Gesellschaft_verstehen_Zukunft_gestalten.pdf, S. 9.

¹¹ Vgl. BAnz AT 31.08.2021 B3. Die zweite Förderrichtlinie ist abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/08/2021-08-31-Bekanntmachung-Hochschulsammlungen.html>.

1.2.4 Haushaltsmittel und Förderungen

(1) Zuwendungen nach der ersten Förderrichtlinie sind aus dem Kapitel 3003 Titelgruppe 10 Titel 685 10 (Sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung) geleistet worden. Gleichwohl hat das BMBF auch marine, botanische, technische und haustierkundliche Sammlungen gefördert.

(2) Für die insgesamt 15 Vorhabenverbünde sind knapp 9 Mio. Euro bewilligt worden. Die individuelle Förderhöhe betrug bis zu 100 % zuzüglich einer Projektpauschale von 20 % für Hochschulen. Weiter konnte eine Overheadpauschale von bis zu 10 % gewährt werden.

(3) Das BMBF hat noch vor Abschluss unserer Prüfung, aber nach Übersendung seiner Stellungnahme, die zweite Förderrichtlinie bekanntgemacht.¹² Es hat dort vorgesehen, dass die beantragten Projekte unter thematischer Federführung der Geistes- und Sozialwissenschaften stehen müssen.¹³ Diese thematische Einschränkung der Förderungen ist mit Blick auf den Haushaltstitel sachgerecht. Nach der ersten Förderrichtlinie sind auch Sammlungen gefördert worden, die nicht dem Bereich der sozial- und geisteswissenschaftlichen Forschung zuzurechnen sind.

Vorhaben können nach der zweiten Förderrichtlinie über einen Zeitraum von bis zu vier Jahren mit maximal 700 000 Euro (zuzüglich einer Projektpauschale von 20 %) gefördert werden. Zusätzlich werden 25 % der Aufwendungen für eine Ausstellung gefördert. Für eine Vorlaufphase können außerdem bis zu 150 000 Euro beantragt werden. Die maximale Förderhöhe je Vorhaben beträgt damit rund 1 Mio. Euro.¹⁴ Für das gesamte Rahmenprogramm stehen rund 700 Mio. Euro bis zum Jahr 2025 bereit.¹⁵ Mangels Einzelveranschlagung im Bundeshaushalt ist offen, wieviel hiervon auf die Förderung von Sammlungen entfällt. Somit ist die Anzahl und der Gesamtumfang der tatsächlich geförderten Vorhaben nach der zweiten Förderrichtlinie nicht bekannt oder begrenzt. Im ersten Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 sind für „Interdisziplinäre Geistes- und Sozialwissenschaften“, zu denen nach den Erläuterungen auch Sammlungen gehören, insgesamt 53 Mio. Euro veranschlagt.

¹² Tz. 1.2.3 (6).

¹³ Tz. 1.2 zweite Förderrichtlinie.

¹⁴ Vgl. Tz. 5 zweite Förderrichtlinie.

¹⁵ <https://www.geistes-und-sozialwissenschaften-bmbf.de/de/Uber-das-Programm.html>.

1.2.5 Koordinierungsstelle für wissenschaftliche Universitätssammlungen in Deutschland

Um die Sammlungen bei ihren Vernetzungsbestrebungen zu unterstützen, hatte der Wissenschaftsrat auch die Ansiedelung einer beratend und koordinierend tätigen Einrichtung empfohlen. Das BMBF fördert deshalb gesondert eine bundesweite Koordinierungsstelle.

1.2.6 Gegenstand und Verlauf der Prüfung

Gegenstand der Prüfung war die Förderung von Sammlungen nach der ersten Förderrichtlinie durch das BMBF, unter besonderer Berücksichtigung der Koordinierungsstelle sowie der Empfehlungen des Wissenschaftsrats. Dazu haben wir örtlich beim BMBF und beim PT-DLR erhoben.

1.2.7 Stellungnahme des BMBF

(1) Wir haben dem BMBF die beiden Prüfungsmitteilungen zu universitären Sammlungen zeitgleich übersandt.¹⁶ Das BMBF hat hierzu Stellung genommen. Es hat statt einer Stellungnahme für jede Prüfungsmitteilung eine zusammengefasste Stellungnahme für beide Prüfungsmitteilungen gefertigt.

(2) Für die Stellungnahme hat das BMBF zudem eine eigenständige Gliederung gewählt, die von unserer Gliederung abweicht. Innerhalb der einzelnen Gliederungspunkte hat es in Klammern Querverweise auf unsere beiden Prüfungsmitteilungen eingefügt. Dabei hat es einem Gliederungspunkt seiner Stellungnahme mehrere Textziffern beider Prüfungsmitteilungen zugeordnet. Teils hat es auch nur Bezüge zu den Zusammenfassungen der Prüfungsmitteilungen hergestellt. Dies hatte zur Folge, dass das BMBF zu einer Textziffer der Prüfungsmitteilungen in verschiedenen Punkten seiner Stellungnahme Angaben machte.

(3) Die Ausführungen des BMBF haben wir den konkret von ihm benannten Textziffern der Abschließenden Prüfungsmitteilungen zugeordnet. Textstellen, die sich nach den Angaben des BMBF auf die Zusammenfassung bezogen, haben wir dem Haupttext zugeordnet. Hierbei stellten wir fest, dass es auch Textziffern der Prüfungsmitteilungen benannt hatte, die erkennbar inhaltlich nicht mit seinen Ausführungen im Zusammenhang standen. Wir haben die Ausführungen des BMBF jeweils nur insoweit im jeweiligen Gliederungspunkt

¹⁶ Vgl. auch Tz. 1.1 (3).

„Stellungnahme“ der Prüfungsmitteilungen wiedergegeben, als ein Sachbezug zu unseren Feststellungen und/oder Empfehlungen erkennbar war. Auf eine Wiedergabe der weiteren Ausführungen haben wir verzichtet.

(4) Wir hatten das BMBF mehrfach nachdrücklich darauf hingewiesen, dass in seiner Stellungnahme eine eindeutige Bezugnahme zu den beiden Prüfungsmitteilungen sowie den einzelnen Textziffern erforderlich ist. Unsere Hinweise hat es ignoriert. Soweit wir bei der Zuordnung der Stellungnahme gedankliche Zusammenhänge des BMBF auflösen mussten, geht dies deshalb zu dessen Lasten.

(5) Wir erwarten, dass das BMBF künftig zu jeder Textziffer einer Prüfungsmitteilung gesonderte Ausführungen macht. Alternativ muss es eindeutig auf vorhergehende und abgrenzbare Ausführungen verweisen. Es hat sich dabei unserer Gliederung anzupassen. Von einer eigenen Gliederung hat es abzusehen.

2 Finanzierungskompetenz des Bundes

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Rechtslage und Zuständigkeiten

(1) Bei der Erstellung und Fortschreibung von Förderrichtlinien ist die Finanzierungskompetenz des Bundes zu prüfen. Das Ergebnis der Prüfung ist in der Vorlage an die Leitung des BMBF darzustellen.

(2) Grundsätzlich haben Bund und Länder gesondert die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Konnexitätsprinzip).¹⁷ Die Aufgaben, die Bund und Länder wahrzunehmen haben, bestimmen sich nach den in der Verfassung geregelten Verwaltungskompetenzen. Die Finanzierung staatlichen Handelns obliegt damit grundsätzlich derjenigen Ebene, die die Verwaltungskompetenz für die Ausführung der Maßnahme hat. Darüber hinaus kann der Bund in Angelegenheiten, die nur durch ihn bundeseinheitlich wahrgenommen werden können, eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache geltend machen. Dies betrifft Fälle, bei denen die Wahrnehmung einer Aufgabe ihrer Art nach alleine durch ein Land nicht möglich ist. Es muss sich also um Aufgaben mit überregionalem Charakter handeln.

¹⁷ Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz.

(3) Die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist grundsätzlich Sache der Länder.¹⁸ Sie sind für Gesetzgebung und Verwaltung sowie die Finanzierung des Hochschulwesens zuständig. Dies umfasst insbesondere die Grundfinanzierung von Hochschulen.¹⁹ Aufgrund von Vereinbarungen in Fällen mit überregionaler Bedeutung können Bund und Länder bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken.²⁰ Für die Förderung von Sammlungen besteht eine solche (generelle) Vereinbarung nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz nicht. Auch im sogenannten Flurbereinigungsabkommen ist eine Abweichung von dem allgemeinen Lastentragungsgrundsatz zugunsten von Sammlungen nicht vorgesehen.

(4) Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Dies meint die Regelung finanzieller, organisatorischer und planerischer Maßnahmen zur Förderung von Forschungsprojekten und -einrichtungen sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses.²¹

Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz ist eine bloße Gesetzgebungskompetenz. Hieraus kann keine Finanzierungskompetenz hergeleitet werden. Erforderlich ist vielmehr, dass der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht in einer Weise Gebrauch gemacht hat, die ihm die Finanzierungskompetenz für den betreffenden Bereich zuordnet. Andernfalls verbleibt es bei der Zuständigkeit der Länder. Im Handbuch zur Projektförderung des BMBF heißt es hierzu: „Im Bereich der wissenschaftlichen Forschung hat der Bund bisher von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht.“²²

2.1.2 Anhörungsverfahren

(1) Das BMBF hat uns im Jahr 2015 zum Entwurf der ersten Förderrichtlinie angehört. Wir haben dazu das BMBF um Erläuterung der Finanzierungskompetenz gebeten. Das BMBF hat geantwortet, dass Sammlungen ähnlich wie Labore Teil der universitären Forschungsinfrastruktur seien. Ihre Finanzierung sei Teil der Grundfinanzierung der Hochschulen und damit Ländersache. Allerdings sei die Grundfinanzierung von Sammlungen nicht Gegenstand dieser

¹⁸ Artikel 30 Grundgesetz.

¹⁹ Vgl. zum Begriff oben Tz. 1.1.

²⁰ Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz.

²¹ Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. August 2021, Artikel 74, Rdnr. 54, abrufbar über beck-online.

²² Vgl. Handbuch zur Projektförderung des BMBF, Tz. 3.5 Nummer 3.

Förderrichtlinie. Ziel sei vielmehr die Entwicklung von Konzepten, um mit diesen forschungsgeleitet zu arbeiten und sie für die universitäre und außeruniversitäre Forschung zu erschließen. Dafür sollten auf Forschungsfragestellungen bezogene Erschließungskonzepte modellhaft entwickelt und erprobt werden. Flächendeckende oder auf Grundversorgung abzielende Arbeiten seien nicht förderfähig.

(2) Um Missverständnisse zu vermeiden, hat das BMBF in seiner Antwort auf eine Präzisierung (kursiv) der ersten Förderrichtlinie hingewiesen, die später Eingang in die veröffentlichte Fassung gefunden hat: „Universitäre Sammlungen sollen dabei unterstützt werden, *im Rahmen des Projekts exemplarisch und forschungsgetrieben Konzepte für die weitere Erschließung und Nutzung der Sammlung zu entwickeln*. Ziel der Förderung ist es, Impulse in grundlegenden Bereichen zu geben, ...“ Weiter hat das BMBF angegeben, dass hierfür befristet zusätzliches Personal beantragt werden könne. Insoweit bestehe eine Finanzierungskompetenz des Bundes.

2.1.3 Begründungen des BMBF

(1) Bei unseren örtlichen Erhebungen hat das BMBF, auf Nachfrage nach der Finanzierungskompetenz für die erste Förderrichtlinie, angegeben, dass es sich um exemplarische/modellhafte Förderungen handle.

(2) In den uns vorgelegten Akten fanden wir keine Aussagen zur Finanzierungskompetenz für die erste Förderrichtlinie. Sie enthielten insbesondere keine Hinweise, dass eine solche Prüfung überhaupt stattgefunden hatte. Dort fanden wir lediglich die nachstehenden Ausführungen vor:

- „... bei Einwand, BMBF muss Sammlungen stärker bei Erschließung, Digitalisierung, Pflege, Instandhaltung etc. unterstützen: Dies sind – auch laut WR²³-Empfehlungen – Aufgaben, die durch die Grundfinanzierung abzudecken sind. ... Das BMBF sieht seine Förderung eher als Anstoß für die grundfinanzierten Institutionen den Mehrwert ihrer Sammlungen zu erkennen und in Form von Verwertungen (insb. Forschung, Lehre) abzurufen.“
- „Daher hat der Wissenschaftsrat empfohlen, die Bedingungen für die wissenschaftliche Nutzbarkeit der Sammlungen zu verbessern und sie als Forschungsinfrastrukturen weiterzuentwickeln. Dies ist nach Auffassung des

²³ Wissenschaftsrat.

Wissenschaftsrats zunächst eine Daueraufgabe der Universitäten, die im Wege der Grundfinanzierung dafür Sorge zu tragen haben – eine gezielte Projektförderung solle dafür aber Anreize schaffen und unterstützend wirken. ... Der vorliegende Bekanntmachungsentwurf setzt an diesem Punkt an. ... Von den Verbundvorhaben werden also konkrete Ergebnisse erwartet, da es nicht Ziel der Projektförderung sein kann, Daueraufgaben des Sammlungsmanagements zu finanzieren, die im Rahmen der Grundfinanzierung durch die Universitäten zu leisten sind. Die Förderung ist explizit darauf angelegt, die Situation der universitären Sammlungen vor Ort zu verbessern und zugleich deren Nutzungspotential in Forschungs- bzw. Lehrkontexten exemplarisch zu erproben.“

2.1.4 Anlage zum Zuwendungsbescheid

In der Anlage zum Zuwendungsbescheid finden sich „Weitere Nebenbestimmungen (Auflagen) und Hinweise“ für geförderte Vorhaben. Diese enthalten u. a. folgende Vorgaben:

- „Sie sind verpflichtet, Projektergebnisse regelmäßig durch Publikationen und Vorträge zu verbreiten.“
- „Sie sind verpflichtet, regelmäßig Neuigkeiten aus dem Projekt, Termine, Publikationen o. ä. dem DLR-PT für die Aktualisierung der WEB-Page des Förderschwerpunktes und für einen E-Mail-Verteiler zuzusenden.“
- „Sie sind verpflichtet, Ihre Ergebnisse mit den weiteren geförderten Vorhaben im Bereich ‚Allianz für universitäre Sammlungen‘ auszutauschen und sich an gemeinsamen Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit zu beteiligen.“

2.1.5 Gegenstand der Förderungen

(1) Das BMBF hat, wie dargelegt, u. a. ethnologische, marine, archäologische, botanische, numismatische, technische und haustierkundliche Sammlungen gefördert. Die geförderten Einzelvorhaben sahen eine Vielzahl an Projekten vor. Dies umfasste beispielsweise

- die Bearbeitung von Forschungsfragen anhand von Sammlungen oder Sammlungsteilen,
- das Erschließen von einzelnen Sammlungen oder Sammlungsteilen (Inventarisierung, Restaurierung, Erfassung in Datenbanken),

- das teilweise oder vollständige Digitalisieren von Sammlungsobjekten,
- die lokale oder überregionale Vernetzung thematisch zusammengehörender Sammlungen in einer Online-Datenbank,
- den Abgleich von Sammlungsobjekten von Verbundpartnern,
- Lernmodule,
- Promotionsvorhaben,
- das Restaurieren oder Aufbereiten von Sammlungsobjekten für Ausstellungen in öffentlichen Museen,
- das Schaffen von Forschungs- oder Ausstellungsobjekten und
- die Ausstellungen selbst.

(2) Regelungen zu einer vorhabenübergreifenden Auswertung der so gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse oder zur Einbindung von Multiplikatoren, die diese an nichtgeförderte Sammlungen vermitteln, enthielt die erste Förderrichtlinie nicht. Auch in den von uns erhobenen Akten fanden sich hierzu keine Hinweise. Das BMBF hat bestätigt, dass dies korrekt sei. Allerdings seien seinerseits drei Veranstaltungen organisiert worden (Jahrestagung, Statustagung, Workshop), um die Projekte untereinander zu vernetzen. Zudem seien Projekte gemäß den „Weiteren Nebenbestimmungen“ verpflichtet gewesen, Ergebnisse mit den übrigen geförderten Vorhaben im Bereich „Allianz für universitäre Sammlungen“ auszutauschen und sich an gemeinsamen Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit zu beteiligen. Auch sei die öffentlichkeitswirksame Präsentation von Vorhaben, z. B. durch Publikationen, Konferenzen, Video-Blogs, Datenbanken oder Ausstellungen zentraler Teil der Anträge gewesen und in den Verwertungsplänen dokumentiert worden.

2.2 Würdigung

(1) Das BMBF hat sich inhaltlich nicht mit der Finanzierungskompetenz des Bundes auseinandergesetzt. Es hat nicht geprüft und dokumentiert, ob und inwieweit dem Bund eine Finanzierungskompetenz für diese Sammlungen zusteht. Einzig in der Antwort zu unserer Nachfrage hat es sich dazu geäußert. Das BMBF hat es damit bereits im Vorfeld versäumt, sicherzustellen, dass für die von ihm beabsichtigten Förderungen eine Bundeskompetenz besteht.

(2) Mangels einer Vereinbarung besteht für die Förderung der Sammlungen keine Finanzierungskompetenz nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz.

(3) Die vom BMBF nach der ersten Förderrichtlinie geförderten Maßnahmen betreffen verschiedene Bereiche, wie die Ausstattung der Hochschulen, die Lehre an Hochschulen sowie die Forschungsförderung:

- Generell ist die Ausstattung der Hochschulen und damit die Finanzierung der Sammlungen Teil der Grundfinanzierung und damit Aufgabe der Länder. Eine abweichende Regelung, die eine Kompetenz des Bundes begründen könnte, ist im sogenannten Flurbereinigungsabkommen nicht vorgesehen.
- Die beantragten Projekte sollten nach der ersten Förderrichtlinie u. a. auf praxisnah gelagerte Lehrveranstaltungen fokussiert sein.²⁴ Bildung und damit auch die Lehre an Hochschulen ist ebenfalls Ländersache. Eine Finanzierungskompetenz des Bundes erkennen wir insoweit nicht.
- Soweit hier Forschung mit und an Sammlungen gefördert wird, fehlt es ebenfalls an einer Finanzierungskompetenz des Bundes. Er hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für wissenschaftliche Forschung bisher keinen Gebrauch gemacht. Ein Gesetz, das dem Bund für den geförderten Bereich Rechte (also eine Verwaltungskompetenz und damit eine geschriebene Finanzierungskompetenz) vermitteln könnte, fehlt.

(4) Der Erhalt von Sammlungen ist, wie die Befassung des Wissenschaftsrats mit der Angelegenheit zeigt, ein bundesweites Anliegen. Der Ansatz der ersten Förderrichtlinie, exemplarisch und forschungsgetrieben Konzepte für die weitere Erschließung und Nutzung der Sammlungen zu entwickeln,²⁵ kann – je nach Ausgestaltung – bundesweiten Charakter haben. Eine solche Zielsetzung allein genügt aber nicht für das Begründen einer ungeschriebenen Bundeskompetenz. Es bedarf vielmehr erkennbar einer konkreten Umsetzung, die in dieser Form nur durch den Bund gewährleistet werden kann. Ansonsten könnte per se nahezu jede Förderrichtlinie eine ungeschriebene Bundeskompetenz begründen und so die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zugunsten des Bundes verschieben.

²⁴ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

²⁵ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

Im vorliegenden Fall fehlt es bereits an einer überregionalen Aufgabenwahrnehmung. Ansätze für eine übergreifende Auswertung und Nutzung der gewonnenen (exemplarischen) Erkenntnisse als „best practice“ fehlen. Die „Weiteren(n) Nebenbestimmungen (Auflagen) und Hinweise“ ändern hieran nichts. Sie stellen einseitig die Pflichten der Geförderten dar. Die von ihnen zu erstellenden Publikationen und Meldungen sind nicht nach übergeordnet geltenden, vom Bund festgelegten, Maßstäben ausgewertet und allgemein zugänglich gemacht worden. Ein solches Vorgehen hätte möglicherweise eine Förderung durch das BMBF rechtfertigen können.

Die Vorhaben selbst waren teils auf eine Erschließungs- und Digitalisierungsstrategie für die Bestände einer Hochschule oder lokaler Verbünde ausgerichtet. Deren Förderung ist aber nicht Aufgabe des Bundes. Soweit dem sammlungsübergreifende Ansätze anderer Vorhaben gegenüberstehen, beruht dies einzig auf der Projektkonzeption durch die Verantwortlichen vor Ort. Diese bundesweiten Ansätze einzelner Vorhaben haben aber keine Ausstrahlungswirkung auf Vorhaben ohne einen solchen Bezug. Andernfalls hätte es der Bund durch die Vorhabenauswahl, wie auch Antragstellende durch die Projektgestaltung, in der Hand verfassungsrechtlich gezogene Grenzen zu überschreiten. „Mischförderungen“ können nicht dazu führen, dass alle nach einer Förderrichtlinie geförderten Vorhaben förderfähig werden. Hierfür wäre ein vom BMBF gesteuerter vorhabenübergreifender Ansatz erforderlich gewesen.

Die Förderungen setzen aber, entgegen den Empfehlungen des Wissenschaftsrats,²⁶ regelmäßig nur punktuell an. Förderungen, wie die realisierten, sind ohne Weiteres auch durch die Länder möglich. Zwar sollten die Vorhaben als „Motor“ für andere Sammlungen dienen, allerdings sind auch insoweit keine begleitenden Maßnahmen erkennbar, die dies sichern. Soweit es zu öffentlichkeitswirksamen Präsentationen von Vorhaben kam, beispielsweise in Form von Publikationen, Fachtagungen oder Ausstellungen, geschah dies nicht zielgeleitet durch das BMBF. Es beruhte vielmehr auf Eigeninitiativen vor Ort. Hieran ändert nichts, dass diese dem BMBF und dem PT-DLR aus den Antragsunterlagen bekannt waren. Dabei handelt sich zunächst um bloße Absichtserklärungen. Deren Umsetzung, ihre übergreifende Auswertung zwecks Erkenntnisgewinns, sowie die begleitende oder nachfolgende Vermittlung an andere Sammlungen/Sammlungsverantwortliche ist seitens des BMBF weder gefordert noch

²⁶ Tz. 1.2.

gefördert worden. Aufgrund der Heterogenität der geförderten Vorhaben, wie auch der Sammlungen insgesamt, bedurfte es aber einer übergreifenden Lenkung. Nur so hätte ein Austausch zwischen den beteiligten Sammlungen verschiedenster wissenschaftlicher Fachrichtungen, von ethnologischen über marine, numismatische und botanische bis hin zu haustierkundlichen Sammlungen, sichergestellt werden können. Die drei vom BMBF geförderten Veranstaltungen befassten sich zudem nicht oder nicht ausschließlich mit der von uns geprüften ersten Förderrichtlinie. Insoweit nehmen wir Bezug auf unsere Ausführungen in der weiteren Abschließenden Prüfungsmitteilung zu den Sammlungen.²⁷ Überdies sind die vorgesehenen oder realisierten Ausstellungen nicht gezielt auf Fachpublikum ausgerichtet, sondern für die Allgemeinheit bestimmt. Dies gilt umso mehr, da sie vorliegend in öffentlichen Museen stattfinden oder stattfanden. Auch das in den „Weiteren Nebenbestimmungen“ geforderte Verbreiten der Projektergebnisse ist grundsätzlich nicht zum Herstellen eines übergreifenden Zusammenhangs geeignet. Der Inhalt der Publikationen oder Vorträge obliegt den beteiligten Wissenschaftlern. Das BMBF hat keine Vorgaben gemacht, dass diese die gewonnenen, allgemeinen Erkenntnisse zur „Vitalisierung“ und „Nutzbarkeit“ von Sammlungen veröffentlichen sollen. Sie können ebenso ausgewählte Forschungsergebnisse darstellen.

Das BMBF hat es nach dem Präzisieren der ersten Förderrichtlinie versäumt, die Anforderungen an die Vorhaben und deren Rahmenbedingungen an die neue Fassung dieser Förderrichtlinie anzupassen oder zu schaffen. Es hat keine Maßnahmen vorgesehen, die den exemplarischen/modellhaften Ansatz bundesweit verbreiten. Es fehlt damit an der praktischen Umsetzung des theoretischen Ansatzes. Dies ist aber von entscheidendem Gewicht. Andernfalls könnte nahezu jede Förderrichtlinie eine ungeschriebene Bundeskompetenz begründen. Eine Bundesförderung als einzig sachgerechte Möglichkeit ist für uns nicht erkennbar.

(5) Das BMBF hat seine Förderungen als Anstoß für grundfinanzierte Institutionen gesehen, den Mehrwert ihrer Sammlungen zu erkennen und in Form von Verwertungen (Forschung und Lehre) abzurufen. Es handelt sich aber um bloße Inselförderungen, ohne bundesweiten Bezug. Inselförderungen können in der Summe der Förderungen nur dann bundesweite Wirkung hervorrufen, wenn sie übergreifend ausgewertet werden. Hieran fehlt es nachweislich. Der

²⁷ Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3, Tz. 2.2.

Ansatz ist verfassungsrechtlich nicht gedeckt. Eine ungeschriebene Bundeskompetenz ist auch insoweit nicht begründet.

Ob bereits die Förderung nur einer Sammlung je Hochschule den gewünschten Effekt erzielen kann, ist überdies fraglich. Sammlungen sind verschieden. Die zugehörigen Fakultäten sind innerhalb der Hochschulen und damit beim „Mittelverteilungskampf“ unterschiedlich stark aufgestellt und kleinere Fächer oft im Nachteil. Eine Fokussierung auf gemeinsame Grundstrategien für sämtliche Sammlungen einer Hochschule war in der ersten Förderrichtlinie nicht vorgesehen.

(6) Das BMBF hat damit Sammlungen gefördert, ohne dass eine tragfähige Finanzierungskompetenz des Bundes bestand. Es hat die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern missachtet.

(7) Eine tragfähige Grundlage für die künftige Förderung weiterer Sammlungen erkennen wir ebenfalls nicht. Das BMBF hat es versäumt, seine Zielsetzung einer exemplarischen/modellhaften Förderung mit der ersten Förderrichtlinie sicherzustellen. Weitere Förderungen unter diesem Gesichtspunkt würden das Fördersystem konterkarieren. Das BMBF muss bereits bei der Erstförderung adäquate Schwerpunkte setzen. Eigene Versäumnisse des BMBF dürfen nicht zu einer „zweiten Chance“ führen. Dies gilt umso mehr, als durch die aufgezeigten Rahmenbedingungen keinerlei Erkenntnisgewinn für weitere Förderungen zu erwarten ist. Eine Erprobung von Erkenntnissen der ersten Förderungen auf ihre Übertragbarkeit hin, ist – mangels systematischer Erhebung von Erfahrungen und Ergebnissen – nicht möglich.

2.3 Empfehlung

(1) Wir haben dem BMBF empfohlen, von der beabsichtigten Förderung weiterer Sammlungen Abstand zu nehmen.

(2) Wir haben auch erwartet, dass das BMBF künftig Förderungen nur dann auflegt, wenn im Vorfeld die Finanzierungszuständigkeit des Bundes zweifelsfrei geklärt ist und es ggf. erforderliche Finanzierungsvoraussetzungen geschaffen hat. Die Ergebnisse seiner Prüfungen sollte es schriftlich niederlegen und verakten. Bei fehlender Finanzierungskompetenz sollte es von einer Förderung absehen.

2.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat mitgeteilt, dass es nicht beabsichtige unserer Empfehlung zu folgen. Es werde nicht von der geplanten Förderung weiterer Sammlungen Abstand nehmen.

(2) Der Erhalt der Sammlungen sei ein bundesweites Anliegen, wie die Befassung des Wissenschaftsrats mit der Thematik zeige. Es liege eine überregionale Aufgabenwahrnehmung oder ein überregionaler Charakter vor. Die Sammlungen seien zwar dezentral organisiert, aber gemäß den Empfehlungen des Wissenschaftsrats als deutschlandweite Forschungsinfrastrukturen zu erhalten. Deshalb sei eine übergreifende und strukturbildende Förderung durch den Bund angezeigt (gewesen).

(3) Nach der ersten Förderrichtlinie seien ausgewählte Einzelsammlungen oder klar abgegrenzte Sammlungsbestände exemplarisch und modellhaft gefördert worden, um diese für die langfristige Forschungsanwendung wissenschaftlich aufzubereiten oder durch speziell auf die jeweilige Sammlung zugeschnittene Forschungs- und Vermittlungsansätze in Wert zu setzen. Es seien gezielt Impulse zur intensivierten Nutzung vor Ort gegeben und Anreize für weitere Investitionen seitens der jeweiligen Hochschulen geschaffen worden. Dies habe den Empfehlungen des Wissenschaftsrats entsprochen.

(4) Ein Charakteristikum der Sammlungen sei deren Diversität sowohl disziplinär in der Art der Sammlungen und der lokalen Prägungen, als auch im Hinblick auf den Grad der wissenschaftlichen Erschließung.

Einzelne Verbundprojekte hätten, trotz dieser Rahmenbedingungen, allgemein nutzbare Handreichungen oder Publikationen erarbeitet. Eine standortübergreifende Verknüpfung von Hochschulsammlungen und musealen Sammlungen habe teilweise in den Verbundprojekten stattgefunden, beispielsweise bei Projekten, die auf überregionale Vernetzung durch Digitalisierung abzielten. Es habe zudem insgesamt drei sammlungsbezogene Vernetzungsveranstaltungen für alle Zuwendungsnehmer des Förderschwerpunktes „Kulturelles Erbe“ des Rahmenprogramms für die Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften angeboten, zu dem auch die erste Förderrichtlinie gehörte.²⁸ Ferner hätten in den Jahren 2017 bis 2020 insgesamt 18 Vernetzungsveranstaltungen der

²⁸ Eine Jahrestagung „Materielle Kultur: erschließen, bewahren, erforschen“ am 29. und 30. Mai 2017 im BMBF in Berlin; eine Statustagung im Jahr 2018; einen Workshop zum Ausstellen im Jahr 2020.

Koordinierungsstelle stattgefunden. Die „Gesellschaft für Universitätssammlungen“ habe in diesem Zeitraum überdies drei Jahrestagungen veranstaltet, die das BMBF anteilig gefördert habe. Diese Veranstaltungen seien deutschlandweit für die gesamte Sammlungslandschaft angeboten worden. Es handle sich deshalb nicht um Inselförderungen. Vielmehr seien die Förderungen nach der ersten Förderrichtlinie und die Koordinierungsstelle komplementär aufgestellt gewesen. Allerdings habe es die Kooperation zwischen der Koordinierungsstelle und den nach dieser Förderrichtlinie geförderten Vorhaben nicht explizit gefordert. Vielmehr sei dies durchgehend auf freiwilliger Basis geschehen. Die Verbundprojekte hätten die Angebote der Koordinierungsstelle intensiv genutzt. Ein Wissenstransfer von best practice-Lösungen aus den vom BMBF-geförderten Projekten an nicht geförderte Einrichtungen sei deshalb möglich gewesen. Die Koordinierungsstelle stelle die gewonnenen Erkenntnisse in verschiedenen Formaten, beispielsweise auf ihrer Webseite, zur Verfügung.

(5) Die Projekte seien nach der ersten Förderrichtlinie zum Erstellen von mittelfristigen Verwertungs- oder Inwertsetzungsstrategien für die bearbeiteten Sammlungsbestände verpflichtet gewesen. Hierdurch sei die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse sichergestellt gewesen.

(6) Durch die wissenschaftsbasierte Aufbereitung der Sammlungen sowie durch die Vernetzungs- und Verbundaktivitäten der Koordinierungsstelle sei ein wichtiger Beitrag im Sinne der Empfehlungen des Wissenschaftsrats geleistet worden. Der überregionale Charakter sei deshalb gegeben.

(7) Pflege und Erhalt von universitären Sammlungen und deren Weiterentwicklung gehören als dezentrale Forschungsinfrastrukturen zu den Grundaufgaben der Hochschulen. Diese hätten im Wege der Grundfinanzierung dafür Sorge zu tragen. Gezielte Projektförderungen des BMBF würden die Grundfinanzierung nicht ersetzen, sondern ergänzen.

(8) Nicht nur das Forschen mit, sondern auch das Erschließen von Sammlungsbeständen, sei als Forschungsarbeit zu betrachten. Die Förderung von Erschließungs- und Digitalisierungsarbeiten in verschiedenen Vorhaben habe durchgehend exemplarischen Charakter gehabt. Grund sei, dass ausgewählte Einzelsammlungen oder klar abgegrenzte Sammlungsbestände bearbeitet worden seien. Darüber hinaus sei die Digitalisierung ein wichtiger Beitrag zur überregionalen Nutzbarkeit von Sammlungen. Mit der wissenschaftlichen Erschließung ausgewählter Einzelsammlungen seien die Voraussetzungen für

weiterführende, darauf aufbauende Forschungsvorhaben geschaffen worden. Die überregionale Bedeutung der zu erschließenden Sammlungsteile oder der exemplarischen Einzelsammlungen für die Forschung sei jeweils vorab bei einer externen wissenschaftlichen Begutachtung geprüft worden. Deshalb habe bei allen Vorhaben eine überregionale Aufgabenwahrnehmung sowie ein erhebliches Bundesinteresse vorgelegen.

(9) Künftig werde das BMBF noch stärker dafür Sorge tragen, dass die Prüfung der Finanzierungskompetenz des Bundes im Vorfeld von Fördermaßnahmen dokumentiert werde. Vorliegend erkenne es aber keinen grundlegenden Fehler im Verwaltungshandeln. Vielmehr sei mit Bezug auf alle Fördergegenstände geprüft worden, ob das erhebliche Bundesinteresse gegeben sei. Das Fachreferat habe in den von uns zitierten Unterlagen die Auffassung des Wissenschaftsrats wiedergegeben, wonach Sammlungen als Daueraufgabe aus der Grundfinanzierung zu tragen seien und eine gezielte Projektförderung dafür Anreize schaffen solle. Das BMBF habe sich diese Auffassung so zu eigen gemacht.

2.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF folgt nicht unserer Empfehlung, von weiteren Förderungen Abstand zu nehmen. Es hält in der Stellungnahme an seiner Absicht, auch künftig Sammlungen zu fördern, fest. Diese Absicht hat es, wie oben dargelegt,²⁹ während des noch laufenden Prüfungsverfahrens in die Tat umgesetzt und eine zweite Förderrichtlinie bekanntgemacht.

(2) Offen ist, ob das BMBF künftig unsere Empfehlung zur Finanzierungskompetenz beachtet. Zu unserer Forderung, nur dann zu fördern, wenn im Vorfeld die Finanzierungszuständigkeit des Bundes zweifelsfrei geklärt ist und es ggf. erforderliche Finanzierungsvoraussetzungen geschaffen hat, hat sich das BMBF nicht geäußert. Es hat allein eine verstärkte Dokumentation der Prüfung der Finanzierungskompetenz zugesagt.

(3) In seiner Stellungnahme hat das BMBF unsere Feststellungen bestätigt. Es hat das eigeninitiative Tätigwerden von Geförderten als ausreichend zum Begründen der Bundeskompetenz angesehen und hierzu verschiedene Beispiele genannt. Wir teilen diese Auffassung weiterhin nicht. Eine Finanzierungskompetenz des Bundes muss vor dem Erstellen einer Förderrichtlinie bestehen. Sie

²⁹ Tz. 1.2.3 (6).

ist deren Voraussetzung und kann nicht erst im Nachhinein anhand ihrer Umsetzung durch die Geförderten begründet werden. Vielmehr wären deren Ergebnisse ebenso gut mit isolierten Länderförderungen zu erzielen gewesen.

(4) Auch die Auffassung des BMBF, dass aus der Befassung des Wissenschaftsrats mit Sammlungen sowie dessen Empfehlungen eine überregionale Aufgabenwahrnehmung oder ein überregionaler Charakter folgt, teilen wir nicht. Selbst wenn dieser eine Förderung anregt, schafft dies noch keine Finanzierungskompetenz. Empfehlungen des Wissenschaftsrats entbinden das BMBF bei deren Umsetzung vielmehr nicht von einer Zuständigkeitsprüfung. Sie entbinden das BMBF ebenso nicht davon, hierauf bezogene Förderrichtlinien mit Blick auf eine Finanzierungskompetenz des Bundes auszugestalten. Dies gilt umso mehr, wenn – wie das BMBF zu Sammlungen argumentiert – eine übergreifende und strukturbildende Förderung durch den Bund erforderlich ist.

(5) Eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung setzt voraus, dass die Voraussetzungen für eine Bundeszuständigkeit vorab vom Zuwendungsgeber geprüft und ggf. geschaffen werden. Das BMBF muss dazu in jedem Einzelfall hinterfragen, ob

- der Bund oder die Länder,
- es selbst oder ein anderes Ressort

dafür zuständig ist, Förderungen für einen bestimmten Zweck zu gewähren.

Bei positiver Beantwortung muss es in einem zweiten Schritt klären, wie eine Finanzierungskompetenz des Bundes tatsächlich begründet werden kann. Also welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit der Bund fördern darf.

Nur wenn diese beiden Prüfungen eindeutig eine Zuständigkeit des Bundes wie des BMBF ergeben, darf es eine Förderrichtlinie erstellen und bekanntmachen. Dabei muss es die von ihm im zweiten Prüfungsschritt identifizierten Voraussetzungen beachten und ggf. schaffen.

Dies hat das BMBF mit Blick auf die erste Förderrichtlinie versäumt. Seine Ausführungen lassen weiterhin einen zielgerichteten Ansatz vermissen. Insbesondere die Koordinierungsstelle oder sonstige Multiplikatoren hat es nicht gezielt eingebunden. Die von ihm angeführten Veranstaltungen und Tagungen hat es nicht selbst veranstaltet oder sie waren nicht gezielt auf die Geförderten der

ersten Förderrichtlinie ausgerichtet.³⁰ Eine bewusste, vom Bundesinteresse gesteuerte Konzeption, war und ist nicht erkennbar.

Wir halten auch nach Auswertung der Stellungnahme daran fest, dass es an einer Finanzierungskompetenz des Bundes für die erste Förderrichtlinie fehlt.

(6) Das BMBF hat in der zweiten Förderrichtlinie ein sogenanntes Begleitvorhaben vorgesehen. Es soll die geförderten (Forschungs)Vorhaben bei der Vernetzung und dem Ergebnistransfer unterstützen. Ihm soll auch die überregionale Koordination der geförderten Projekte und die Weitergabe ihrer Forschungsergebnisse in die Museums- und Hochschullandschaft obliegen.³¹ Zudem soll es im Sinne eines best practice-Transfers Formate entwickeln und umsetzen, die zur Weiterentwicklung der bundesweiten Sammlungsinfrastruktur an Hochschulen beitragen. Es zielt insbesondere auf überregionale Synergien ab, beispielsweise durch das Erarbeiten von übergreifenden Standards in der Sammlungspraxis oder den Ausbau von Kooperationsstrukturen.³² Es dient damit der Weitergabe der in den Forschungsvorhaben erprobten Erkenntnisse zum Umgang mit Sammlungen an andere (insbesondere nicht geförderte) Sammlungen.

Die Beweggründe des BMBF für die Schaffung des Begleitvorhabens sind offen, weil es in seiner Stellungnahme allein die nach der ersten Förderrichtlinie getroffenen Entscheidungen verteidigt hat. Unklar ist, ob es hiermit auf unsere Feststellungen reagiert. Von inhaltlichen Ausführungen zu unseren Empfehlungen und seinen Plänen für künftige Förderungen hat es an dieser Stelle abgesehen.

Durch ein Begleitvorhaben kann grundsätzlich der von uns angemahnte übergreifende Erkenntnisgewinn sichergestellt werden. Hierzu müssen allerdings auch die Rahmenbedingungen passend sein, insbesondere wenn hierdurch – mutmaßlich – eine Finanzierungskompetenz des Bundes begründet werden soll. Vorliegend hat es das BMBF aber versäumt, umfassende Informationsmöglichkeiten des Begleitvorhabens sicherzustellen. Es hat in der zweiten Förderrichtlinie lediglich die Bereitschaft zur Mitwirkung an dem Begleitvorhaben

³⁰ Abschließende Prüfungsmitteilung zur Prüfung Universitärer Sammlungen, hier: Förderung von Sammlungen nach der Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3, Tz. 2.2.

³¹ Tz. 1.2 zweite Förderrichtlinie.

³² Tz. 2.2 zweite Förderrichtlinie.

für verpflichtend erklärt, nicht aber die Mitwirkung selbst.³³ Nur für die Erfolgskontrolle nach VV Nummer 11a zu § 44 BHO sind die Zuwendungsempfänger verpflichtet, die dazu notwendigen Daten dem BMBF oder den damit beauftragten Institutionen zeitnah zur Verfügung zu stellen.³⁴

Das Begleitvorhaben soll vorliegend die Projekte stärken und damit die Wirksamkeit der Fördermaßnahme insgesamt unterstützen. Es muss dazu positive wie negative Erfahrungen und Erkenntnisse von Geförderten sammeln, um daraus best practice-Modelle zu entwickeln. Hierfür benötigt es andere, weitergehendere und umfassendere Informationen als sie für eine Erfolgskontrolle erforderlich sind. Ohne eine Mitwirkungs- und Vorlagepflicht sind diese aber möglicherweise nicht vollständig zu gewinnen. Das BMBF hätte sich insofern nicht auf eine freiwillige Zusammenarbeit der Geförderten mit dem Begleitvorhaben verlassen dürfen. Es besteht die Gefahr, dass insbesondere Ansätze, die sich in der Praxis als unzureichend, fehlerhaft oder falsch erweisen, dem Begleitvorhaben nicht oder nicht in dem gebotenen Umfang zur Kenntnis gebracht werden.³⁵ Der von uns bereits bei der ersten Förderrichtlinie kritisierte „Freiwilligkeitsansatz“ trägt auch hier nicht. Für eine sachgerechte Aufgabewahrnehmung des Begleitvorhabens ist vielmehr ein umfassender und übergreifender Erkenntnisgewinn von besonderem Interesse. Das BMBF muss Förderrichtlinien entsprechend ausgestalten. Es muss im Vorfeld von Förderungen, worauf wir bereits zur ersten Förderrichtlinie hingewiesen hatten, die Finanzierungskompetenz des Bundes sicherstellen. Dies hat es erneut versäumt und ihr vermeintliches Entstehen wiederum in Teilen in die Hand der Geförderten gelegt. Die Festlegungen des BMBF lassen weiterhin ein klares Konzept vermissen. Es bleibt noch immer dem Willen der Geförderten überlassen, ob sie als Inselförderung verbleiben oder sich für einen sammlungsübergreifenden Mehrwert einsetzen. Zur Begründung der Finanzierungskompetenz ist dies nicht geeignet.

Überdies hat das BMBF bei der zweiten Förderrichtlinie erneut die Nutzbarkeit der Sammlungen in das Zentrum seiner Förderungen gestellt. Sie war bereits

³³ Vgl. dazu Tz. 4 der zweiten Förderrichtlinie sowie die weitere Abschließende Prüfungsmitteilung zur Prüfung Universitärer Sammlungen, hier: Förderung von Sammlungen nach der Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3, Tz. 2.1.5 (6).

³⁴ Tz. 6 zweite Förderrichtlinie.

³⁵ Abschließende Prüfungsmitteilung zur Prüfung Universitärer Sammlungen, hier: Förderung von Sammlungen nach der Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3, Tz. 2.1.5 (6).

Förderziel der ersten Förderrichtlinie. Unter anderem sollen Konzepte für die mittelfristige Nutzung der geförderten Sammlungen innerhalb der Hochschulen, also eine über die Förderlaufzeit hinausweisende Nutzungsstrategie entwickelt werden.³⁶ Auch soll, wie bereits nach der ersten Förderrichtlinie, das Nutzungspotenzial der Sammlungen exemplarisch erprobt und zugleich die Situation vor Ort verbessert werden.³⁷ Die Nutzbarkeit einer Sammlung ist aber, worauf wir bereits zur ersten Förderrichtlinie hingewiesen hatten, deren Weisensvoraussetzung und aus Grundmitteln zu gewährleisten. Adressat der hierzu zu erstellenden Konzepte sind mithin die Länder/Hochschulen. Die Konzepte sind allein für deren Aufgabenerfüllung von Bedeutung. Ihre Erstellung ist grundsätzlich ebenfalls deren Aufgabe. Ohne tragfähige Konzepte können sie die ihnen obliegenden sammlungsbezogenen Aufgaben nicht erfüllen. Auch unter diesem Gesichtspunkt besteht keine Finanzierungskompetenz des Bundes.

Das BMBF hat in der zweiten Förderrichtlinie Ziele festgeschrieben, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen. Es ist erneut in Bereiche eingedrungen, die grundsätzlich den Ländern obliegen. Zudem hat es methodische Fehler der ersten Förderrichtlinie wiederholt. Eine Finanzierungskompetenz erkennen wir vor diesem Hintergrund erneut nicht. Wir erwarten deshalb, dass das BMBF nunmehr unserer Empfehlung nachkommt und von weiteren Förderungen, hier: nach der zweiten Förderrichtlinie, absieht.

(7) Wir behalten uns eine Information des Parlaments sowie eine Prüfung der zweiten Förderrichtlinie vor.

3 Förderziele

3.1 Sachverhalt

(1) Jeder Zuwendung ist ein Förderziel zugrunde zu legen. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.³⁸ Bei Projektförderungen im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere Förderprogrammen –, darf mit der

³⁶ Tz. 1.2 zweite Förderrichtlinie.

³⁷ Tz. 2.1 zweite Förderrichtlinie.

³⁸ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

Förderung erst begonnen werden, wenn die erforderliche Zielbestimmung vorliegt.³⁹

(2) Eine hinreichende Zielbestimmung ist Grundvoraussetzung einer jeden Förderrichtlinie. Sie ist

- wesentlich, um geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung zu definieren,
- Maßstab für die Auswahl der zu fördernden Projekte,
- Bezugspunkt für die Begründung des erheblichen Bundesinteresses nach § 23 BHO,
- die Frage des Bestehens eines gesamtstaatlichen Interesses nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz,
- die für eine ungeschriebene Finanzierungskompetenz wesentliche Frage, ob es um Angelegenheiten geht, die nur durch den Bund bundeseinheitlich wahrgenommen werden können sowie
- die Erfolgskontrolle.

(3) Nach der ersten Förderrichtlinie sollten Sammlungen dabei unterstützt werden, im Rahmen des Projektes exemplarisch und forschungsgetriebenen Konzepte für die weitere Erschließung und Nutzung der Sammlung zu entwickeln.⁴⁰

(4) Dort ist auch festgehalten: „Ziel der Förderung ist es, Impulse in grundlegenden Bereichen zu geben, wie

- Sammlungsmanagement,
- Sammlungsererschließung und -digitalisierung sowie
- Konservierung und Restaurierung

und auf diese Weise zur Vitalisierung und Nutzbarkeit von Sammlungen beizutragen.“⁴¹

3.2 Würdigung

(1) Das BMBF gab als Kernziele seiner Förderung „Impuls“(gebung) und „Vitalisierung“ von Sammlungen an. Dies sind völlig unbestimmte Begriffe. Sie

³⁹ VV Nummer 1.5 zu § 44 BHO.

⁴⁰ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

⁴¹ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

lassen sich nicht nach allgemeingültigen Maßstäben objektiv fassen. Offen ist damit, wann ein Vorhaben diese Voraussetzungen erfüllt. Auch welche Wirkung die Förderungen konkret erzielen sollen, ist so nicht zu erkennen. Eine hinreichende Zielbestimmung ist aber Grundvoraussetzung einer jeden Förderrichtlinie. Das BMBF hat es insoweit versäumt, durch eine eindeutige und hinreichend bestimmte Zielsetzung, die wesentlichen Anknüpfungspunkte für zentrale Fragen zu bestimmen.

(2) Als weiteres Förderziel nennt die erste Förderrichtlinie die Nutzbarkeit der Sammlungen. Die Nutzbarkeit einer Sammlung ist aber deren Wesensvoraussetzung. Sie ist ureigenste Aufgabe der Hochschulen und aus der Grundfinanzierung zu bestreiten. Sie kann deshalb nicht Ziel, sondern nur Anknüpfungspunkt einer Bundesförderung sein.

(3) Wir sehen die vom BMBF formulierten Förderziele als unzureichend an. Sie sind teils völlig unbestimmt, teils fallen sie nicht in den Kompetenzbereich des Bundes. Die erste Förderrichtlinie genügt damit nicht den Mindestanforderungen der VV zur BHO.

3.3 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF beim Abfassen von Förderrichtlinien künftig hinreichend bestimmte Förderziele definiert. Es sollte dabei die bundesstaatliche Kompetenzverteilung achten. Ein erhebliches Bundesinteresse und eine Finanzierungskompetenz des Bundes sollten erkennbar sein.

3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat unsere Auffassung nicht geteilt. Es hat darauf hingewiesen, dass die Förderziele hinreichend klar formuliert und dem Fördergegenstand angemessen gewesen seien. Es habe in Umsetzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrats Förderinstrumente gewählt, die der Vielfalt der Sammlungen und den spezifischen Qualitätskriterien der sammlungsbezogenen Forschung gerecht werden sollten. Ein Charakteristikum der Sammlungen sei deren disziplinäre und infrastrukturell bedingte Diversität. Der Erschließungs- und Nutzungsstatus der universitären Sammlungen weise deshalb unterschiedliche Niveaus auf. Es sei folglich sicherzustellen gewesen, dass auch wissenschaftlich noch unbekannte Sammlungen in prekärem Zustand bearbeitet werden konnten. Entsprechend sei in der ersten Förderrichtlinie die forschungsbasierte Erschließung ebenso wie der forschende Umgang mit bereits

besser erschlossenen Sammlungen ermöglicht worden. Nur so sei es möglich gewesen, auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Sammlungen adäquat zu reagieren. Eine Engführung der Förderziele sei nicht immer mit den wissenschaftsspezifischen Rahmenbedingungen vereinbar. Es sei der Wissenschaftsförderung immanent, dass sie in Teilen ergebnisoffen angelegt sei.

3.5 Abschließende Würdigung

(1) Wir teilen die Auffassung des BMBF nicht. Es hat in seiner Stellungnahme die Ziele der ersten Förderrichtlinie weiterhin als sachgerecht angesehen. Sie seien dem Fördergegenstand angemessen gewesen. Bei einer Zielsetzung muss aber stets die Frage im Vordergrund stehen, welche (messbaren) Wirkungen die öffentliche Hand erreichen will. Der Fördergegenstand darf dagegen nicht das entscheidende Kriterium sein. Vielmehr sind beide in Einklang zu bringen. Dies hat das BMBF verkannt und insofern methodisch fehlerhaft gehandelt. Es hat allein den Fördergegenstand fokussiert und dabei die zuwendungsrechtlichen Anforderungen aus den Augen verloren.

(2) Wir verkennen nicht, dass aufgrund der Ergebnisoffenheit der Wissenschaft, eine abschließende Zielbestimmung nicht immer leicht festzulegen ist. Offene Ziele können insoweit hilfreich sein. Sie stellen aber besondere Anforderungen. Grundsätzlich stehen sie im Widerspruch zu den Erfordernissen des Zuwendungsrechts. Ziele müssen danach so hinreichend bestimmt sein, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist. Dies sehen wir hier nicht. Vielmehr ist nach der ersten Förderrichtlinie völlig offen, wann eine „Impulsgebung“ und/oder „Vitalisierung“ vorliegt. Bereits ein Mindestmaß an Bestimmtheit fehlt. Ursache ist, dass das BMBF in der Förderrichtlinie keine zusätzlichen Zielwerte (Kriterien, Meilensteine oder Mindestanforderungen) festgelegt hat, bei deren Erreichen das Ziel als erfüllt anzusehen wäre, also die „Impulsgebung“ und/oder „Vitalisierung“ gelungen ist. Eine solche Präzisierung ist aber Grundvoraussetzung für eine sachgerechte Erfolgskontrolle, der hier auch die Ergebnisoffenheit der Wissenschaft nicht entgegensteht. Durch ein solches Vorgehen hätte das BMBF überdies starre Ziele vermieden. Dies hat es aber versäumt.

(3) In der Folge fehlt es auch an „smarten“ Förderzielen.⁴² Grundsätzlich müssen Förderziele nach klar definierten Maßstäben messbar sein. Andernfalls

⁴² Vgl. zu diesen Mayer, *Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden*, 2019, S. 152 ff.

werden Erfolgskontrollen deutlich erschwert oder sogar unmöglich. Die ergebnisoffenen Ziele der ersten Förderrichtlinie sind aber in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht messbar. Ursache ist auch hier, dass das BMBF von Zielwerten/Mindestanforderungen abgesehen hat. Sie hätten einerseits als Indikatoren dienen, andererseits aber auch den Geförderten Hinweise auf die Erwartungen des Zuwendungsgebers geben können.

(4) Ein sachgerechter Einsatz von Haushaltsmitteln ist so ebenfalls nicht sichergestellt. Anhand der Förderziele ist nicht erkennbar, ob eine Förderrichtlinie oder ein Rahmenprogramm erfolgreich ist oder im Gegenteil beendet werden sollte.

(5) Die Ziele der ersten Förderrichtlinie bieten – auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF – keine hinreichende Grundlage, um deren Wirksamkeit sowie die der danach geleisteten Förderungen zu überprüfen. Wir halten unsere Kritik aufrecht. Wir werden bei künftigen Prüfungen sowie bei Anhörungen zu Förderrichtlinien ein besonderes Augenmerk auf Zielsetzungen legen. Wir empfehlen dem BMBF, sich dem Kern unserer Kritik zu stellen und künftig hinreichend bestimmte oder bestimmbare und in den Kompetenzbereich des Bundes fallende Förderziele festzulegen. Es muss in einer Förderrichtlinie mindestens Zielwerte definieren, die beispielsweise eine Erfolgskontrolle sicherstellen.

(6) Auf unsere weitere Empfehlung, künftig bei Zielsetzungen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zu achten, ist das BMBF nicht eingegangen. Offen ist, ob es sie befolgen wird und Zielsetzungen künftig unter Beachtung des erheblichen Bundesinteresses sowie der Finanzierungskompetenz des Bundes formulieren wird.

Hierzu verweisen wir auf § 23 BHO. Danach dürfen Zuwendungen nur dann im Bundeshaushalt veranschlagt werden, wenn der Bund an der Zweckerfüllung ein erhebliches Interesse hat. Das Förderziel bildet insoweit den Bezugspunkt für das erhebliche Bundesinteresse.⁴³ In der ersten Förderrichtlinie hat es das BMBF aber versäumt, den danach gebotenen Ausgleich zwischen der in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden „Nutzbarkeit“ der Sammlungen im engeren Sinne und der exemplarischen forschungsbasierten Erschließung zu

⁴³ Mayer, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 76. Aktualisierungslieferung November 2021, § 44 BHO, Rdnr. 187.

suchen. Dies betrifft insbesondere die in der Stellungnahme angeführten unbekannten Sammlungen in prekärem Zustand. Dies darf sich nicht wiederholen. Vielmehr ist in solchen Fällen eine Grenzziehung zu unerschlossenen Sammlungen unabdingbar. So kommen beispielsweise Auflagen in Betracht, damit Aufgaben der Länder nicht aus Bundesmitteln finanziert werden. Wir halten an unserer Empfehlung zum Wahren der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung fest.

(7) Das BMBF hat, wie oben dargelegt,⁴⁴ eine zweite Förderrichtlinie zu Sammlungen bekanntgemacht. Dort hat es festgelegt: „Ziel der vorliegenden Förderrichtlinie ist es, den Anwendungsnutzen der Sammlungen an Hochschulen für Forschung und Lehre überregional zu intensivieren.“⁴⁵ Hierbei handelt es sich erneut um ein ergebnisoffenes Förderziel. Insoweit stellen sich wiederum die zur ersten Förderrichtlinie aufgeworfenen Fragen und Probleme. Wir gehen mit Blick auf die VV Nummer 11a zu § 44 BHO sowie die VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO davon aus, dass das BMBF bei der Konzeption der zweiten Förderrichtlinie eine grundlegende Vorbereitung für eine spätere Erfolgskontrolle dieses ergebnisoffenen Ziels vorgenommen hat. Wir bitten um Übersendung.

(8) Wir behalten uns eine Information des Parlaments sowie eine Prüfung der zweiten Förderrichtlinie vor.

4 Projektträger

4.1 Sachverhalt

(1) Mit der Bekanntmachung der ersten Förderrichtlinie informierte das BMBF die Interessenten, dass es mit der Abwicklung der Fördermaßnahme einen Projektträger beauftragt habe. Projektträger nehmen ihre Aufgaben innerhalb eines privatrechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrags entweder als Treuhänder⁴⁶ oder als Belehene⁴⁷ wahr. Die Beleihung kann Schnittstellenprobleme reduzieren und das Förderverfahren beschleunigen. Zudem dient sie der Entlastung des Fachreferats des BMBF.

(2) Das BMBF plante im Vorfeld der Vergabe (hier europaweites nicht offenes Verfahren) für die Projektträgerschaft des ersten Rahmenprogramms, den zukünftigen Projektträger zu beleihen. Das Fachreferat des BMBF beteiligte das

⁴⁴ Tz. 1.2.3 (6).

⁴⁵ Tz. 1.1 zweite Förderrichtlinie.

⁴⁶ § 44 Absatz 2 BHO.

⁴⁷ § 44 Absatz 3 BHO.

Haushaltsreferat bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen. Mit der Zustimmung zur Ausschreibung hielt das Haushaltsreferat des BMBF fest, dass in absehbarer Zeit keine Beleihung oder eine Treuhandbestellung vorgesehen sei. Es werde eine Beleihung des zu beauftragenden Projektträgers angestrebt sobald das erste Rahmenprogramm vorliege und eine ausreichende Erfahrungsbasis mit dem zu beauftragenden Projektträger bestehe.

(3) Mit dem Teilnehmerantrag hatten die Bewerber zum Nachweis ihrer technischen/fachlichen Leistungsfähigkeit sowohl den Nachweis der Beleihungsfähigkeit als auch zur Treuhandbestellung einzureichen. Der einzige Bewerber (PT-DLR) erbrachte beide Nachweise mit seinem Antrag vom 25. Januar 2012. Mit Vertrag vom 9. Juli 2012 behielt sich das BMBF die Möglichkeit der Treuhandbestellung (§ 14) und der Beleihung (§ 15 mit Anlage 4 Musterbeleihungsbescheid) vor. Es dokumentierte seine Entscheidung nicht und nutzte die Möglichkeit in der Vertragslaufzeit bis 2016 nicht. Auch mit Vertragsverlängerung vom 1. August 2016 beließ das BMBF es dabei. Gründe hierfür konnte uns das BMBF auf Nachfrage nicht nennen. Nach Ablauf des Vertrags im Jahr 2020 schrieb das BMBF die Leistung erneut aus. Das BMBF belieh sodann, nach nunmehr acht Jahren, den PT-DLR zum 1. August 2020. Zu diesem Zeitpunkt war der Bewilligungszeitraum von 14 Projekten ausgelaufen oder endete zeitnah.

(4) Der PT-DLR betreut seit über 25 Jahren verschiedene Förderrichtlinien des Bundes und ist vom BMBF für diese Aufgaben⁴⁸ aufgrund der damit verbundenen Verwaltungsvereinfachung und Wirtschaftlichkeit für andere Förderprogramme beliehen worden.

(5) Die Aufgaben des PT-DLR erstreckten sich vorliegend von der Planung, Beurteilung, Ablaufverfolgung, Steuerung und Mitwirkung bei der Erfolgskontrolle der Einzelprojekte bis zur Programmentwicklung und -begleitung. Sämtlicher Schriftverkehr wurde zudem vom PT-DLR vorformuliert. Bei Nachfragen seitens der Prüfungsbeauftragten verwies das betreuende Fachreferat grundsätzlich auf den PT-DLR.

⁴⁸ Unter anderem für Programmbereiche der Gesundheitsforschung, Forschung der Nachhaltigkeit, Informations- und Kommunikationstechnologie.

4.2 Würdigung

(1) Das BMBF plante von Beginn der Ausschreibung an, den erfolgreichen Bewerber zu beleihen. Da der PT-DLR seit Jahrzehnten für das BMBF tätig ist, waren die Arbeitsweise und die Arbeitsqualität hinreichend bekannt. Die mit der Beleihung verbundene Entlastung des Fachreferats und die Reduzierung der Schnittstellen, die zur Beschleunigung des Förderverfahrens führen, berücksichtigte das BMBF bei seiner Entscheidung nicht.

(2) Warum das BMBF die Möglichkeiten einer Beleihung und Treuhandverwaltung bei diesem Rahmenprogramm erst so spät genutzt hat, ist nicht nachvollziehbar. Die Entscheidung für oder gegen diese Möglichkeiten begründete es nicht.

4.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Beleihung und Treuhandverwaltung zukünftig vor der Vergabe von Projektträgerleistungen zu prüfen und abschließend darüber zu entscheiden, wenn bereits hinreichende Erfahrungen mit dem zu beauftragenden Projektträger vorliegen. Die Entscheidungsfindung sollte es dokumentieren.

4.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat für sich keinen Handlungsbedarf erkannt. Für die Beleihung gebe es ein standardmäßiges Verfahren. Das Fachreferat entscheide bei der Ausschreibung, ob eine Beleihung vorgesehen sei.

(2) Im Kontext des neuen Vertrags über die Projektträgerschaft für den Förderbereich „Geistes- und Sozialwissenschaften“ vom 20. April 2020 habe es den PT-DLR zum 1. August 2020 beliehen. Bei dem vorangegangenen Vertrag mit diesem Projektträger sei die Beleihung nicht realisiert worden, weil sich der Umfang der Aufgaben über die Jahre verändert und die Komplexität der Fördermaßnahmen zugenommen habe. Das Fachreferat habe hier zunächst abgewartet, um dem Projektträger die Möglichkeit zu geben, sich entsprechend aufzustellen.

4.5 Abschließende Würdigung

(1) Die Argumentation des BMBF überzeugt nicht. Wenn sich ein Projektträger für ein Rahmenprogramm bewirbt, muss er über die notwendige Ausstattung verfügen oder sich in kürzester Zeit entsprechend aufstellen (können), wenn

seine Bewerbung erfolgreich ist. Ob der Bewerber zur Aufgabenerfüllung in der Lage ist, muss das BMBF im Vorfeld bei seiner Auswahlentscheidung überprüfen. Auch einen möglichen Aufgabenzuwachs muss es im Blick haben und auf diesen bereits bei der Ausschreibung der Projektträgerleistungen hinweisen. Eine nachträgliche „Schonung“ des Projektträgers, wie vom BMBF angeführt, ist dagegen nicht sachgerecht. Sie legt Defizite im Ausschreibungs- oder Auswahlverfahren nahe. Die Stellungnahme bestätigt dies. Das BMBF konnte entweder zum Zeitpunkt der Ausschreibung des ersten Rahmenprogramms den Aufgabenumfang selbst nicht oder es hat den tatsächlichen Umfang nicht ausgeschrieben. Ohne den Umfang der zu vergebenden Leistung zu kennen oder zu beschreiben, hätte es aber keine Ausschreibung vornehmen und keinen Vertrag schließen dürfen. Eine Wartezeit von 8 Jahren, insbesondere wenn der zukünftige Projektträger bereits über 25 Jahre für das BMBF tätig war, ist nicht hinnehmbar. Hieraus ergeben sich massive vergaberechtliche Bedenken. Das Vorgehen des BMBF entzieht letztlich den tatsächlichen (vollständigen) Leistungsumfang dem Wettbewerb.

(2) Strikt von der Frage der Ausstattung und Aufstellung des Projektträgers zu trennen ist die von uns thematisierte Frage der Beleihung. Die Förderentscheidung trifft in diesem Fall das BMBF. Die Beleihung des Projektträgers führt hier dazu, dass er hoheitliche Aufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrnehmen kann. Der Projektträger kann Zuwendungen gewähren sowie damit zusammenhängende Rechts- und Verwaltungsakte wie Zuwendungs-, Widerrufs- und Rückforderungsbescheide erlassen, vorbehaltlich anderweitiger Vorgaben. Ist der Projektträger dagegen nicht beliehen, so wird er als Verwaltungshelfer des BMBF tätig. Er bereitet Förderentscheidungen lediglich vor. Die Verwaltungsakte erlässt hier das BMBF. Im Regelfall übernimmt der Projektträger dann für das BMBF den Versand der Bescheide. Der Aufwand für den Projektträger ist damit ohne Beleihung höher, das Förderverfahren aufwendiger. Der Hinweis des BMBF auf die Aufstellung des Projektträgers trägt insofern nicht. Gerade wenn die Komplexität der Fördermaßnahmen zunimmt, worauf das BMBF in seiner Stellungnahme hingewiesen hat, muss es mögliche Entlastungsmaßnahmen zugunsten des Projektträgers ergreifen. Vorliegend hat es aber durch sein Verhalten einen zusätzlichen Mehraufwand beim Projektträger verursacht oder hingenommen, indem es acht Jahre mit der Beleihung zugewartet hat. Es hat damit möglicherweise die Situation (mit)verschuldet, die eine veränderte Aufstellung des Projektträgers erforderte. Das

Verhalten des BMBF sowie die Stellungnahme sind in sich nicht schlüssig und deuten auf ein unstrukturiertes Vorgehen hin.

(3) Das BMBF ist auf unsere Empfehlung zur zeitgerechten Prüfung einer Beleihung nicht eingegangen. Es hat offensichtlich keinen Handlungsbedarf erkannt. Dies ist nicht nachvollziehbar. Auch künftig kann es zu vergleichbaren Situationen, wie der von uns vorgefundenen, kommen. Durch die Beauftragung von Projektträgern legt das BMBF faktisch die gesamte Verantwortung für ein Programm in deren Hände. Dies erfordert eine umgehende Prüfung der Beleihung, insbesondere, wenn der Projektträger bereits anderweitig langjährig für das BMBF tätig ist. Bei einer positiven Entscheidung sind Verfahrensvereinfachungen und eine gesteigerte Transparenz im Außenverhältnis die Folge. Wir halten deshalb unsere Empfehlung aufrecht und werden diese Frage bei unserer Prüfungstätigkeit im Blick behalten.

(4) Wir weisen zudem darauf hin, dass die vom BMBF in seiner Stellungnahme angeführte Entscheidung über die Beleihung bei Ausschreibung nicht sachgerecht ist. Über die Beleihung kann nicht bereits bei der Ausschreibung, sondern erst nach der Zuschlagserteilung entschieden werden, weil erst dann der Projektträger bekannt ist. Eine solche (ablehnende) Entscheidung hat es hier zudem nicht aktenkundig gemacht.

(5) Wir behalten uns vor, das Parlament zu informieren.

5 Prüfung von Antragsunterlagen

5.1 Vorhaben „DDR-Sonderbauten – Mütter-Archiv Wismar“

5.1.1 Sachverhalt

(1) Nach der ersten Förderrichtlinie sollten Sammlungen dabei unterstützt werden, im Rahmen des Projektes exemplarisch und forschungsgetriebene Konzepte für die weitere Erschließung und Nutzung der Sammlung zu entwickeln.⁴⁹ Dafür sollten jeweils auf Forschungsfragestellungen bezogene Erschließungskonzepte modellhaft entwickelt und erprobt werden. Flächendeckende oder auf Grundversorgung abzielende Arbeiten waren nicht förderfähig. Nicht förderfähig war auch die vollständige Digitalisierung, Restaurierung und Konservierung von Sammlungsbeständen.⁵⁰

⁴⁹ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

⁵⁰ Tz. 2 erste Förderrichtlinie.

(2) Der Wissenschaftsrat hat die Erfassung und wissenschaftliche Erschließung von Sammlungsbeständen als vordringlich angesehen. Nur so könne sichergestellt werden, dass das Potenzial einer Sammlung für die Forschung erkannt, genutzt und gefördert werden könne. Zu diesem Zweck hat der Wissenschaftsrat insbesondere den Universitäten empfohlen, eine – möglichst digitale – Erfassung und Erschließung ihrer Sammlungen voranzutreiben. In einem zweiten Schritt sollten sie sodann eine systematische Erschließung der Objekte und eine Verknüpfung mit zusätzlichen Informationen in einem digitalen Katalog vorsehen.⁵¹

(3) Seit dem Jahr 2006 wird der berufliche Nachlass des Bauingenieurs und Unternehmers Ulrich Müther an der Hochschule Wismar verwahrt. Diese Sammlung stand im Mittelpunkt des auf Grundlage der ersten Förderrichtlinie geförderten Projektes „DDR-Sonderbauten – Müther-Archiv Wismar: Sonderbauten der DDR-Moderne“ („DDR-Sonderbauten“). Die Laufzeit des Vorhabens war vom 1. März 2017 bis zum 29. Februar 2020. Es wurde mit 473 382 Euro gefördert. Ziel war es, die Sammlung zu einer grundlegenden Forschungseinrichtung zum Thema Sonderbauten der DDR-Moderne und Schalenbau zu entwickeln. In diesem Sinne sollte unter Einbindung von Praxispartnern u. a. ein professionelles Sammlungsmanagement aufgesetzt und ein Müther-Netzwerk etabliert werden.⁵² Weiter sollte die Nachhaltigkeit des Projektes über eine aktive Einbeziehung in Lehre und Forschung gesichert und in den an der Hochschule Wismar etablierten Studiengängen Architektur, Innenarchitektur, Bauingenieurwesen und Kommunikationsdesign umgesetzt werden.⁵³

(4) In der Vorhabenbeschreibung heißt es:

- „Der Bestand des Müther-Archivs umfasst 32 lfm. Regale mit Akten und Zeitschriften, 12 Planschränke mit Plänen und Fotos, ca. 30 Modelle sowie Möbel aus Müther-Bauwerken und einen funktionsfähigen Robotron-Computer mitsamt Simulations-Software. ... Aktuell haben mangelnde personelle und finanzielle Ausstattung zur Folge, dass Erschließung, Sicherung, Vermittlung und Zugänglichkeit nur unzureichend gegeben sind. Die Sammlung kann nicht im nötigen Maße zu Forschungs- und Lehrzwecken genutzt werden und war zeitweise sogar in ihrer Existenz bedroht.“

⁵¹ Wissenschaftsrat, a.a.O., S. 57.

⁵² https://www.bmbf.de/files/Kurztexte_Allianz_gelayoutet_final.pdf.

⁵³ <https://portal.wissenschaftliche-sammlungen.de/CollectionActivity/180511>.

- „Das Vorhaben strebt die wissenschaftliche Erschließung und Nutzung der aktuellen Sammlungsbestände des Mütter-Archivs ... an. Folgende Vorgehensweise ist für die Vitalisierung und Nutzbarkeit des Mütter-Archivs erforderlich: Grundlage ist die Erstellung eines Sammlungskonzepts ‚DDR Sonderbauten‘ und die vollständige Erfassung der Sammlung. Dazu gehören die Zustandserfassung der Sammlungsobjekte, die Überprüfung der bestehenden Objektverwaltung und die Prüfung auf wissenschaftliche Nutzbarkeit.“
- „Zur weiteren Erschließung ist die Erstellung eines Werkverzeichnisses nach Empfehlungen des Baukunstarchivs/Akademie der Künste, Berlin geplant.“
- „Gegenwärtig ist das Mütter-Archiv nur geringfügig erfasst und kaum erforscht. Um weitere Forschungen zu ermöglichen, bedarf es eines konkreten Erfassungskonzepts und -managements, um zu einer optimalen Erschließung und Nutzung des Archivs zu gelangen.“
- „Zunächst werden die Grundlagen für das Vorhaben in konservatorischer, restauratorischer und organisatorischer Hinsicht geschaffen. Dabei muss in Kooperation mit dem Baukunstarchiv eine Ist-Zustandsanalyse der Sammlung erstellt werden. Auf dieser Basis wird ein Konzept für den weiteren Umgang mit den Plänen, Zeichnungen, Fotos, Modellen und Dokumenten im Archiv erarbeitet. Die Objekte werden organisatorisch erfasst, konserviert und gegebenenfalls restauriert. ... Die organisatorischen und konservatorischen Maßnahmen sind Voraussetzung für die geplanten Lehr- und Forschungsaktivitäten.“
- „Der Abschluss des Projektes soll mit einem vollständig erschlossenen und funktionsfähigen Mütter-Archiv einhergehen, das zukünftig allen Interessierten die Möglichkeit bietet, die Sonderbauten der DDR-Moderne zu erforschen.“
- „Die Notwendigkeit der Zuwendung ergibt sich aus der Tatsache, dass die antragstellende Gruppe ohne finanzielle Unterstützung durch das BMBF nicht in der Lage ist, das Vorhaben aus Eigenmitteln zu finanzieren. ... Es sind komplexe Aufgaben einer Archiveinrichtung zu bewältigen. Daher sind für die Projektdurchführung Zuwendungen im Rahmen des Vorhabens notwendig.“

(5) Zu einem möglichen Bundesinteresse wird darauf hingewiesen, dass die „Einordnung nachkriegsmoderner Bauten hinsichtlich ihrer Denkmaleigenschaften sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in anderen Bundesländern ... von bundesweiter Relevanz“ sei.

(6) Auf der Internetseite der Hochschule Wismar heißt es: „Über ein dreijähriges, durch das ... BMBF gefördertes Projekt wurde der Nachlass ... erschlossen. Das Projekt wurde im Februar 2020 erfolgreich beendet. Seitdem stehen die Erschließungsdaten in einer Datenbank als digitales Findmittel für die Öffentlichkeit zu Recherchezwecken zur Verfügung.“⁵⁴

(7) Auch das BMBF wies darauf hin, dass die Sammlung – als exemplarische Einzelsammlung – vollständig erschlossen worden sei. Dazu habe insbesondere die wissenschaftliche Erschließung des Bestands, zumal der Modelle zu Schalenbauten gehört. Detailerschließungen hätten aber nur bei ausgewählten Gegenständen/Dokumenten stattgefunden. Diese seien in die Sammlungsdatenbank (rund 1 100 Einträge) überführt worden. Zudem seien Zustandserfassungen und exemplarische Restaurierungen/Konservierungen vorgenommen worden. Die Sammlungserschließung sei von mehreren Forschungsarbeiten begleitet worden, die in Publikationen, einer Ausstellung (außerhalb der Förderung), in Tagungen sowie in studentischen Arbeiten dokumentiert seien.

(8) Hinweise, dass sich das BMBF oder der PT-DLR im Hinblick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung mit dem Vorhaben auseinandergesetzt haben, ergaben sich aus den uns vorgelegten Akten nicht. Auch Anweisungen an den PT-DLR dies zu prüfen, haben wir nicht vorgefunden.

5.1.2 Würdigung

(1) Aus der Vorhabenbeschreibung wird deutlich, dass die Erschließung (Erfassung, Konservierung und mögliche Restaurierung) des Sammlungsbestands im Zentrum stand. Die Vorhabenbeschreibung belegt auch, dass es sich hierbei um den zentralen Meilenstein des Vorhabens handelte ohne den weitere Vorhabenteile nicht realisierbar gewesen wären.

Solche Aufgaben der Bestandsaufnahme sind aber, nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats, Grundvoraussetzung einer jeden Sammlung. Der Wissenschaftsrat hat hier insbesondere die Universitäten in der Pflicht gesehen,

⁵⁴ <https://www.hs-wismar.de/vernetzung/institutionen-hochschulunternehmen/muether-archivbaukunstarchiv-mv/>.

eine – möglichst digitale – Erfassung und Erschließung ihrer Sammlungen voranzutreiben.

Wir teilen die Auffassung des Wissenschaftsrats. Wir sehen es als ureigene Aufgabe der Hochschulen an, sich von Anbeginn einer Sammlung an Kenntnis über deren Inhalt zu verschaffen und diese Kenntnis aktuell zu halten. Der hierfür erforderliche Aufwand ist aus Grundmitteln zu bestreiten. Wenn eine Hochschule – wie hier – eine Sammlung übernimmt, so hat sie vor der Übernahme die Kosten der Erschließung sowie den Aufwand (auch finanzieller Natur) für die langfristige (Weiter-)Entwicklung im Vorfeld zu sichern und ggf. – bei fehlenden finanziellen Mitteln – auf eine Übernahme zu verzichten. Für die Finanzierung einer nahezu vollständigen Erschließung ist der Bund grundsätzlich nicht zuständig.

(2) Vorliegend ist nicht allein ein Konzept entwickelt, sondern das gesamte Archiv erschlossen und digital in einer Datenbank erfasst worden. In der Vorhabenbeschreibung ist dies mit einer komplexen Archiveinrichtung begründet worden. Nach unserer Auffassung ist dies nicht mit der ersten Förderrichtlinie vereinbar. Sie hat zwar flächendeckende oder auf Grundversorgung abzielende Arbeiten nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Deren Ausschluss folgt aber implizit aus den Fördergrundsätzen. Denn insoweit fehlt die zentrale Voraussetzung eines jeden Förderantrags: Die Kenntnis des Sammlungsbestands. Nur mit einer solchen Kenntnis kann eine Förderung sinnvollerweise beantragt werden. Nur mit ihr kann abgeschätzt werden, ob, in welchen Bereichen und in welchem Umfang Förderbedarf besteht. Unerheblich ist deshalb, dass nur in begrenztem Umfang Detailerschließungen stattfanden. Dies bestätigt vielmehr, dass es sich bei der überwiegenden Zahl an Erschließungen um grundlegende Arbeiten zur Kenntniserlangung über die Sammlungsinhalte handelte.

(3) Auch unter dem Gesichtspunkt einer exemplarischen/modellhaften Erschließung und der Begleitung durch Forschungsarbeiten ist eine solche Erschließung (nahezu) einer kompletten Sammlung sowie einer Archiveinrichtung nicht förderfähig. Hierzu hätten bereits im Vorfeld weitergehende Ansätze implementiert werden müssen, die einen über das Vorhaben hinausgehenden Erkenntnisgewinn für andere Sammlungen ermöglicht hätten. In der Vorhabenbeschreibung sind aber keine Ansätze erkennbar, dass und wie die dortigen Erkenntnisse zur Erschließung anderen Sammlungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Insbesondere bei studentischen Arbeiten besteht so die

Gefahr, dass ihre Erkenntnisse untergehen. Ungeklärt ist zudem, ob die die Sammlungserschließung begleitenden Forschungsarbeiten sich mit den bei der Erschließung des Nachlasses aufgefundenen Inhalten oder den Grundprinzipien von Sammlungserschließungen befassen. In ersterem Fall würde es sich um Arbeiten zu Mütter selbst handeln, die keinen exemplarischen Wert für Sammlungen im Allgemeinen hätten. Im letztgenannten Fall würde es wiederum am zielgerichteten Auswerten, zwecks Erstellens allgemeiner Leitlinien zu Sammlungserschließungen, fehlen. Unerheblich ist dabei, dass es sich um eine Einzelsammlung handelt. Erschließungen müssen einheitlichen Grundprinzipien folgen, unabhängig von der Art der Sammlung. Dies umfasst beispielsweise das beschreibende und/oder bildliche Erfassen der Sammlungsobjekte und ihres Erhaltungszustands in Verzeichnissen, Katalogen oder Datenbanken. Eine Dokumentation dieses Vorgehens kann anderen Sammlungen stets Hilfestellungen bei ihrer eigenen sammlungsgeleiteten Tätigkeit bieten.

(4) Es handelt sich bei dem Vorhaben um eine „Inselförderung“ ohne bundesweiten Bezug. Die Förderung des Vorhabens ist – soweit sie die Erschließung/Einrichtung des Archivs betrifft – nach unserer Auffassung nicht mit der ersten Förderrichtlinie vereinbar. Bereits aus der Vorhabenbeschreibung war die teilweise Unvereinbarkeit des Vorhabens mit dieser Förderrichtlinie erkennbar. Das BMBF hätte hieraus Konsequenzen ziehen müssen.

(5) Das Vorhaben offenbart zugleich eine Schwäche der ersten Förderrichtlinie. Das BMBF hat allein das exemplarische und forschungsgetriebene Entwickeln von Konzepten für das weitere Erschließen und Nutzen von Sammlungen gefördert.⁵⁵ Flächendeckende oder auf Grundversorgung abzielende Arbeiten waren dagegen nicht förderfähig. Ist aber eine Sammlung nur in geringem Umfang erschlossen und wird erst durch eine Erschließung ein Vorhaben ermöglicht, so ist ein zentraler Vorhabenteil aufgrund der Vorgaben der Förderrichtlinie nicht förderfähig. Möglicherweise ist deshalb ein Vorhaben nicht realisierbar, falls für nicht förderfähige Teile keine eigenen oder anderweitig eingeworbenen Mittel verfügbar sind. So verfügte hier die Hochschule Wismar, nach Eigenangaben, nicht über die notwendigen Mittel für die „komplexe(n) Aufgabe(n) einer Archiveinrichtung“. Hiervon hingen aber die weiteren Meilensteine des Vorhabens ab. Ohne die Schaffung dieser Grundlagen wäre das Vorhaben in der geplanten Form nicht möglich gewesen. In diesen und weiteren

⁵⁵ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

Fällen befanden sich Antragstellende in einer Grauzone, die ihnen möglicherweise nicht bewusst war. Die Festlegungen der ersten Förderrichtlinie waren insoweit nicht eindeutig. Hinweise, dass flächendeckende oder auf Grundversorgung abzielende Arbeiten nicht förderfähig waren, ergaben sich nur mittelbar aus den Fördergrundsätzen. Unmissverständliche Vorgaben in der ersten Förderrichtlinie wären wünschenswert gewesen. Dies hätte für mehr Klarheit bei dem Konzipieren von Vorhaben, Rechtssicherheit bei deren Auswahl sowie dem Erstellen der Zuwendungsbescheide sorgen können.

(6) Kurz- und mittelfristige Förderungen einzelner Sammlungen sind nur dann sinnvoll, wenn die vom Wissenschaftsrat als wesentlich erachteten Grundvoraussetzungen, also Bestandsaufnahme und Statusbestimmung, bereits erfüllt sind. Zwar zeigt grundsätzlich bereits die Beantragung einer Förderung, dass ein gewisses Grundverständnis des Sammlungsbestands vorhanden ist. Ob tatsächlich eine Aufarbeitung stattgefunden hat, ist hieraus nicht zu ersehen. Dazu hätte das BMBF im Vorfeld der Förderungen vertiefte Darlegungen fordern müssen. Vorliegend hat es aber versäumt, die Vorlage einer Bestandsaufnahme sowie einer Statusbestimmung als eigenständigen Gliederungspunkt oder Anlage zur Vorhabenbeschreibungen zu fordern und sie so (indirekt) zur Voraussetzung von Förderungen zu machen. Dies hätte Hinweise auf den Erschließungszustand von Sammlungen sowie die Möglichkeiten von hieran anknüpfenden Förderungen geben können.

(7) Wir verkennen nicht, dass die Grenzen zwischen den geförderten Vorhaben und einer Bestandsaufnahme fließend sein können. Aber gerade, wenn das BMBF sie zum Anknüpfungspunkt für Förderungen gemacht hätte, hätte dies ihrer Bedeutung Nachdruck verleihen können. An Förderungen interessierte Hochschulen wären so veranlasst worden, sie zu erstellen, zu aktualisieren oder zu ergänzen. Sie hätten auch als Vorarbeiten für Vorhaben dienen können. Komplette Erschließungsarbeiten zulasten von Förderungen wären so vermieden worden.

(8) Unsere Feststellungen zeigen auch eine generelle Schwäche der Vorgangsbearbeitung auf. Vorhaben müssen nicht allein mit einer Förderrichtlinie vereinbar sein, vielmehr ist auch für alle Vorhabenteile zu prüfen, ob der Bund für deren Finanzierung zuständig ist. Vorhabenteile in „Grauzonen“ können so identifiziert und von der Förderung ausgeschlossen werden. Dies hat das BMBF vorliegend versäumt. Es sollte künftig im Vorfeld von Förderungen klären oder

vom jeweiligen Projektträger klären lassen, ob der Bund alle Vorhabenteile finanzieren darf. Das Ergebnis der Prüfung ist schriftlich festzuhalten. Angaben der zu Fördernden zum Bundesinteresse entbinden nicht von dieser Prüfung. Sie sollten vielmehr hierzu Anlass geben. Das Bundesinteresse ist strikt von der Finanzierungskompetenz des Bundes zu unterscheiden. Vorhaben für die keine Finanzierungskompetenz des Bundes besteht, sollten nicht weiter in das Auswahlverfahren miteinbezogen werden. Alternativ sind Auflagen zu machen, die sicherstellen, dass nicht förderfähige Vorhabenteile (Meilensteine) nicht aus Bundesmitteln finanziert werden. Ihre zeitgerechte Umsetzung muss im Vorfeld anderweitig finanziell gesichert und belegt werden.

5.1.3 Empfehlung

- (1) Wir haben dem BMBF empfohlen, Förderrichtlinien eindeutig und unmissverständlich zu fassen.
- (2) Wir haben auch empfohlen, durch die Fassung von Förderrichtlinien sowie die Vorgaben für einzureichende Unterlagen sicherzustellen, dass wesentliche Fördervoraussetzungen im Vorfeld überprüft werden können.
- (3) Wir haben überdies erwartet, dass das BMBF künftig in Auswahlverfahren Vorhabenbeschreibungen dahingehend prüft, ob der Bund alle Vorhabenteile finanzieren darf. Das Ergebnis der Prüfung sollte es dokumentieren. Bei nicht förderfähigen Vorhabenteilen sollte es von einer Förderung absehen oder hierzu Auflagen erteilen.
- (4) Soweit das BMBF Projektträger mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragt, sollte es diese entsprechend anweisen.
- (5) Im Übrigen haben wir unsere Feststellungen in der gesonderten Prüfungsmitteilung zur geprüften ersten Förderrichtlinie berücksichtigt.⁵⁶

5.1.4 Stellungnahme

- (1) Das BMBF hat keinen Handlungsbedarf erkannt. Es hat darauf hingewiesen, dass bei der Begutachtung der Projektskizzen die Vorhaben insgesamt auf ihre Förderfähigkeit geprüft würden. Die dafür einzureichenden Unterlagen seien hinreichend.

⁵⁶ Prüfungsmitteilung zur Prüfung Universitärer Sammlungen, hier: Förderung von Sammlungen nach der Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3.

(2) Weiter hat es mitgeteilt, dass nach der ersten Förderrichtlinie ausgewählte Einzelsammlungen oder klar abgegrenzte Sammlungsbestände exemplarisch und modellhaft gefördert worden seien, um diese für die langfristige Forschungsanwendung wissenschaftlich aufzubereiten oder durch speziell auf die jeweilige Sammlung zugeschnittene Forschungs- und Vermittlungsansätze in Wert zu setzen. Es seien gezielt Impulse zur intensivierten Nutzung vor Ort gegeben und Anreize für weitere Investitionen seitens der jeweiligen Hochschulen geschaffen worden. Diese Vorgehensweise habe den Empfehlungen des Wissenschaftsrats entsprochen.

(3) Ein Charakteristikum der Hochschulsammlungen sei deren Diversität, sowohl disziplinär in der Art der Sammlungen und der lokalen Prägungen, als auch im Hinblick auf den Grad der wissenschaftlichen Erschließung.

(4) Unsere Auffassung, dass Pflege und Erhalt von Sammlungen und deren Weiterentwicklung zu den Grundaufgaben der Hochschulen gehörten, hat das BMBF geteilt. Dies sei Aufgabe der Grundfinanzierung. Gezielte Projektförderungen seitens des BMBF würden diese nicht ersetzen, sondern ergänzen. Insoweit hat es sich der Auffassung des Wissenschaftsrats angeschlossen, dass nicht nur das Forschen mit, sondern auch das Erschließen von Sammlungsbeständen als genuine Forschungsarbeit zu betrachten sei. Insbesondere die Erfassung und Erschließung von Objekten erforderten oftmals bereits wissenschaftliche Expertise und könnten selbst als forschende Tätigkeiten charakterisiert werden.

(5) Weiter hat das BMBF darauf hingewiesen, dass die Förderung von Erschließungs- und Digitalisierungsarbeiten exemplarischen Charakter gehabt habe. Die Digitalisierung sei ein wichtiger Beitrag zur überregionalen Nutzbarkeit von Sammlungen. Die Sammlungszusammenhänge seien im Kontext der Architektur-, Kunst- und Wissenschaftsgeschichte von entscheidendem wissenschaftlichem Wert. Er sei nur gesamthaft herauszuarbeiten gewesen. Mit der wissenschaftlichen Erschließung seien die Voraussetzungen für weiterführende, darauf aufbauende Forschungsvorhaben geschaffen worden.

5.1.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF hat zu unseren Empfehlungen zu künftigen Förderrichtlinien und Auswahlverfahren keine Stellung genommen. Es ist offen, ob es insoweit den Empfehlungen folgt.

(2) Die einzureichenden Unterlagen sieht das BMBF weiterhin als ausreichend an. Eine Erweiterung, etwa um eine Bestandsaufnahme sowie eine Statusbestimmung der sich bewerbenden Sammlungen, lehnt es damit indirekt ab.

(3) Auch die Antragsprüfung ist nach Auffassung des BMBF angemessen. Unseren Empfehlungen folgt es insoweit ebenfalls nicht.

(4) Die Förderungen waren nach Auffassung des BMBF berechtigt. Es verweist hierzu auf deren exemplarischen Charakter und den wissenschaftlichen Wert der Sammlungen. Wir teilen diese Auffassung nicht. Nach der ersten Förderrichtlinie sollten lediglich exemplarisch und forschungsgetrieben Konzepte für die weitere Erschließung und Nutzung der Sammlungen entwickelt und deren Nutzungspotenzial exemplarisch erprobt werden. Nicht gefördert werden konnten dagegen die Restaurierung/Digitalisierung/Konservierung ganzer Sammlungsbestände.⁵⁷ Hier ist aber, ausweislich der Stellungnahme, der wissenschaftliche Wert der Sammlungen nur gesamthaft herauszuarbeiten gewesen. Ein solches Vorgehen steht in Widerspruch zur ersten Förderrichtlinie. Ausnahmetatbestände waren dort nicht vorgesehen. Daran muss sich das BMBF festhalten lassen. Die Förderung war nicht mit der Förderrichtlinie in der bekanntgemachten Fassung vereinbar. Das BMBF hat bei seiner Förderentscheidung gegen die von ihm selbst erlassene Förderrichtlinie verstoßen.

(5) Förderentscheidungen sind stets auf Grundlage der bekanntgemachten Förderrichtlinie zu treffen. Wollte das BMBF andere Prioritäten setzen oder Vorhaben fördern für die die erste Förderrichtlinie keine ausreichende Grundlage bot, so hätte es tätig werden müssen. Es hätte sie von vornherein anders gestalten oder nachträglich eine geänderte/ergänzte Fassung bekanntmachen müssen. Anderes widerspricht der mit Förderrichtlinien bezweckten Selbstbindung der Verwaltung und der gebotenen Transparenz von Förderverfahren. Es ist eine auf alle Geförderten gleichermaßen anwendbare Fassung erforderlich. Sondertatbestände außerhalb der Förderrichtlinie können dazu führen, dass die mit der Bearbeitung und Bewilligung befassten Mitarbeitenden ihr Ermessen nicht gleichmäßig ausüben. Es kann so zu abweichenden Förderentscheidungen kommen. Antragstellende haben aber einen Anspruch auf Gleichbehandlung bei der Ausübung des Ermessens durch die Bewilligungsbehörde.

⁵⁷ Tz. 1.1 und Tz. 2 erste Förderrichtlinie.

(6) Förderrichtlinien sollen auch über Fördermöglichkeiten, Rahmenbedingungen der Antragstellung, Auswahlkriterien für Förderungen und Entscheidungsgrundlagen informieren. Sie sollen diese transparent machen. Abweichungen innerhalb des Förderverfahrens gefährden diesen Zweck. Interessenten haben möglicherweise von einer Antragstellung abgesehen, weil sie anhand der veröffentlichten Fassung für sich keine Förderfähigkeit erkannten. Das ist nicht hinnehmbar.

(7) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme die Projektförderungen als Ergänzung der Grundfinanzierung charakterisiert. Wir bestreiten nicht, dass Projektförderungen die Grundfinanzierung ergänzen können. Dennoch muss klar zwischen beiden abgegrenzt werden. Förderungen des Bundes können und dürfen die Grundfinanzierung nicht ersetzen. Hierzu ist im Vorfeld die Frage der Finanzierungskompetenz für das jeweilige Vorhaben zu klären. Mit unserer diesbezüglichen Empfehlung hat sich das BMBF in seiner Stellungnahme aber nicht auseinandergesetzt. Es hat vielmehr bestätigt, dass hier der Bund Aufgaben der Grundfinanzierung übernommen hat. Wir halten an unserer Empfehlung fest.

(8) Der vom BMBF angeführte Standpunkt des Wissenschaftsrats ändert nichts am Erfordernis einer Grundkenntnis des Sammlungsbestands. Nur so kann ein Vorhaben sachgerecht konzipiert werden. Zu nicht inventarisierten Sammlungen unbekannten Zustands kann dagegen seriös kein Förderantrag gestellt werden. Folge der mangelnden Kenntnis war hier, dass zunächst aus Fördermitteln die Zustände aller Objekte erfasst und die Sammlungsbestände inventarisiert werden mussten. Es handelt sich dabei aber um Aufgaben der Grundfinanzierung. Dies belegt noch einmal die Notwendigkeit der Trennung von Grundfinanzierung und Forschungsförderung und der Abhängigkeit beider voneinander. Nur eine aufgrund zureichender Grundfinanzierung be- und erforschbare Sammlung ist für eine Förderung geeignet.

(9) In der zweiten Förderrichtlinie fordert das BMBF nunmehr in der einzureichenden Projektskizze Angaben zum Umfang und zum Zustand der zu bearbeitenden Sammlung(en).⁵⁸ Weiter hat es eine sogenannte Vorlaufphase vorgesehen. Sie soll dazu dienen, Sammlungen ausschließlich im notwendigen Umfang für das daran anschließende Forschungsprojekt wissenschaftlich zu erschließen oder aufzubereiten. Möglich sind in der Vorlaufphase beispielsweise

⁵⁸ Tz. 7.2.1 zweite Förderrichtlinie (Gliederungspunkt 1.b.).

die Erfassung und/oder Digitalisierung von forschungsnotwendigen Sammlungsteilen. Voraussetzung ist, dass die zu bearbeitenden Bestände insofern vorab bekannt sind, als dass ihre projektbezogene Erschließung oder Aufbereitung realistisch innerhalb der Vorlaufphase plan- und abschließbar ist. Nicht gefördert werden können dagegen Restaurierungen/Konservierungen, die über ein exemplarisches Ausmaß hinausgehen sowie Bestandserschließungen/-digitalisierungen, die über das projektbezogene forschungsnotwendige Ausmaß hinausgehen.⁵⁹

Das BMBF reagiert damit mittelbar auf unsere vorliegenden Feststellungen. Es reagiert auch auf unsere Empfehlungen im Anhörungsverfahren. Dort hatten wir gefordert, dass in der Förderrichtlinie für potenzielle Antragsteller klar verständlich abgegrenzt sein muss, in welchem Umfang Arbeiten an den zu beforschenden Sammlungen gefördert werden können. Es sollte auch deutlich werden, dass eine grundlegende Erfassung des relevanten Bestands bereits aus Grundmitteln stattgefunden haben muss. Zunächst hatte das BMBF lediglich vorgesehen, dass „... die ... exemplarische Erfassung und/oder Digitalisierung von umschriebenen Einzelsammlungen oder abgrenzbaren Sammlungsteilbeständen“ möglich ist. Komplette Sammlungserschließungen, wie die von uns vorgefundenen, dürften damit künftig (theoretisch) ausgeschlossen sein. Allerdings haben es die Antragstellenden in der Hand, durch die Konzeption des Vorhabens und die damit einhergehende Festlegung des „projektbezogen forschungsnotwendigen Ausmaßes“, den genauen Erschließungsumfang der Sammlungen im Vorhaben festzulegen. Missbräuche können dadurch nicht ausgeschlossen werden.

(10) Wir behalten uns hierzu eine Information an das Parlament sowie eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie vor.

5.2 Vorhaben „Körper und Malerei. Erschließung, Erforschung und Nutzung der Anatomischen Lehrsammlung und der Gemäldesammlung der Hochschule für Bildende Künste Dresden“

5.2.1 Sachverhalt

(1) Ziel des Vorhabens „Körper und Malerei. Erschließung, Erforschung und Nutzung der Anatomischen Lehrsammlung und der Gemäldesammlung der Hochschule für Bildende Künste Dresden“ war es, „die Schätze der historischen

⁵⁹ Tz. 5 zweite Förderrichtlinie.

Anatomischen Lehrsammlung sowie der während der DDR-Zeit durch die Über-
 eignung von Diplom-Belegarbeiten an die Hochschule um ca. 1 500 Werke er-
 heblich erweiterten Gemäldesammlung durch eine wissenschaftliche Erschlie-
 ßung zu heben.“ Dazu sollten, laut der Vorhabenbeschreibung, im ersten Jahr
 beide Sammlungen komplett inventarisiert und digitalisiert werden.

(2) Zur Umsetzung dieses Vorhabens heißt es in einer Pressemitteilung der
 Hochschule für Bildende Künste Dresden: „Die Neuaufrstellung der Anatomi-
 schen Sammlung erfolgte innerhalb des Projektes ‚Körper und Malerei‘, geför-
 dert durch das ... BMBF, zwischen 2017 und 2019 in mehreren Phasen: Zuerst
 wurde die komplette Sammlung wissenschaftlich inventarisiert, die Zustände
 aller Objekte wurden erfasst und ausgewählte Objekte restauriert.“⁶⁰

(3) Auch das BMBF bestätigte, dass beide Sammlungen, als exemplarische
 Einzelsammlungen, vollständig erschlossen worden seien. Es handle sich um
 wissenschaftliche Erschließungen. Sie seien durch Forschungsarbeiten inhaltli-
 cher Natur, aber auch exemplarisch die Konservierung und Restaurierung be-
 treffend, begleitet worden. In diesem Kontext sei es möglich gewesen, die
 Sammlungen so herzurichten, dass sie nachhaltig, z. B. über Maßnahmen der
 präventiven Konservierung, für Forschung und Lehre nutzbar seien.

5.2.2 Würdigung

(1) Nach der ersten Förderrichtlinie⁶¹ war die Restaurierung/Digitalisie-
 rung/Konservierung ganzer Sammlungsbestände nicht förderfähig. Auch flä-
 chendeckende oder auf Grundversorgung abzielende Arbeiten waren nicht för-
 derfähig. Vorliegend sind dennoch zwei komplette Sammlungen inventarisiert
 worden. Die Sachlage ist vergleichbar mit dem oben⁶² erörterten Vorhaben
 „DDR-Sonderbauten“. Wir nehmen deshalb Bezug auf unsere obige Würdi-
 gung.⁶³

(2) Daneben bezweifeln wir, dass nicht inventarisierte Sammlungsbestände für
 eine Förderung geeignet sind. Wir haben zudem Zweifel an der Auswahlent-
 scheidung. Für das Ziel des BMBF, exemplarisch und forschungsgetrieben Kon-
 zepte für die weitere Erschließung und Nutzung von Sammlungen zu

⁶⁰ <https://www.hfbk-dresden.de/aktuelles/details/wiedereroeffnet-wertvoll-und-umfang-reich-die-anatomische-sammlung-der-hochschule-fuer-bildende-kuenst/>.

⁶¹ Tz. 2 erste Förderrichtlinie.

⁶² Tz. 5.1.

⁶³ Tz. 5.1 (2).

entwickeln,⁶⁴ fehlt eine wesentliche Voraussetzung: Die Kenntnis der Sammlungen. Um mit Sammlungen und ihren Objekten kreativ und nachhaltig hinsichtlich Präsentation und Vermittlung arbeiten zu können, müssen die Sammlungsbestände erschlossen und damit den Akteuren bekannt sein. Die Sammlungsverantwortlichen sollten benennen können, was ihre Sammlungen individuell charakterisiert, um daraus valide Format- und Konzeptideen für Lehrveranstaltungen und Ausstellungsvorhaben entwickeln zu können. Entsprechendes gilt nach unserer Auffassung für die Konzeption von (Forschungs-)Vorhaben. Dies war hier aber nicht gegeben. Erst durch die Förderung ist eine vollständige Kenntnis über die Sammlungsbestände erreicht worden.

(3) Das nachhaltige Nutzbarmachen/Herrichten von zwei Sammlungen für Forschung und Lehre, z. B. über Maßnahmen der präventiven Konservierung, gehört zudem zu den Grundaufgaben einer Hochschule. Insbesondere soweit es sich – wie hier in einem Fall – um eine Lehrsammlung handelt. Diese Arbeiten sind aus Grundmitteln zu finanzieren. Der Bund hat dafür nachweislich keine Finanzierungskompetenz.

5.2.3 Empfehlung

Wir haben aufgrund der vergleichbaren Sachlage auf unsere oben zum Vorhaben „DDR-Sonderbauten“ gegebene Empfehlung verwiesen.⁶⁵

5.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat die von uns bereits oben im Vorhaben „DDR-Sonderbauten“ dargestellten Argumente in seiner Stellungnahme auch dem hier dargestellten Vorhaben zugeordnet. Wir verweisen darauf.⁶⁶

5.2.5 Abschließende Würdigung

Aufgrund der vergleichbaren Sachlage und der identischen Stellungnahme verweisen wir ebenfalls auf unsere abschließende Würdigung oben zum Vorhaben „DDR-Sonderbauten“.⁶⁷

⁶⁴ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

⁶⁵ Tz. 5.1 (3).

⁶⁶ Siehe Tzn. 5.1.4 (2) bis (5).

⁶⁷ Tz. 5.1.5.

5.3 Keine Berücksichtigung von Einnahmen

5.3.1 Sachverhalt

(1) Alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers sind als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen.⁶⁸

(2) Das BMBF förderte bei den ausgewählten Projekten auch Veranstaltungen (Workshops, Seminare, Symposien und dazugehöriges Catering), mehrwöchige Ausstellungen und Publikationen (Ausstellungskataloge, Dokumentationen, etc.). Nur in wenigen Projekten fanden sich Aussagen über sich hieraus möglicherweise ergebende Einnahmen in der Finanzplanung. So war beispielsweise im Projekt „Kosmos“ bereits in der Vorhabenbeschreibung eine Ausstellung angedacht. Hinweise zu möglichen Einnahmen aus dem Verkauf von Ausstellungskatalogen und Einnahmen für Tickets enthielt die Vorhabenbeschreibung, insbesondere im Punkt Finanzplanung, nicht. Die Ausstellung fand gegen Ende des Vorhabens im „Zoologischen Forschungsmuseum Alexander Koenig – Leibniz-Institut für Biodiversität der Tiere“ in Bonn statt. Der Ausstellungskatalog ist zum Preis von 25 Euro im Museum angeboten worden.⁶⁹ Auch in sieben weiteren Projekten ist ein Ausstellungskatalog zum Kauf angeboten worden. Wohin die Einnahmen fließen, erwähnen die Zwischenberichte der Projekte nicht. Nachfragen hierzu oder Hinweise, dies in die Finanzplanung aufzunehmen, haben wir in den uns vorgelegten Akten nicht vorgefunden.

5.3.2 Würdigung

Bei Ausstellungen werden möglicherweise Eintrittsgelder erhoben oder Gegenstände (Postkarten, Plakate usw.) verkauft. Ausstellungskataloge sind, wie das von uns genannte Beispiel zeigt, in der Regel nur käuflich zu erwerben. Bei Veranstaltungen sind möglicherweise Teilnahmegebühren und Verpflegungspauschalen zu entrichten. Die Geförderten berücksichtigten aber weder Teilnehmerentgelte noch Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten, Katalogen u. ä. in ihrer Finanzplanung. Das BMBF hätte noch vor der Bewilligung der verschiedenen Projekte diese auf bestehende Einnahmemöglichkeiten prüfen,

⁶⁸ Nummer 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

⁶⁹ Siehe auch <https://www.zfmk.de/de/zfmk/presse/sonder-ausstellung-objektwelten-als-kosmos-von-alexander-von-humboldt-zum-netzwerk>.

hierauf hinweisen und die Antragstellenden auffordern müssen, die zu erwartenden Einnahmen auszuweisen. Erst dann hätte es Förderungen bewilligen dürfen. Alternativ hätte es den PT-DLR zu einer solchen Prüfung auffordern müssen. Dies hat das BMBF versäumt. Sein Versäumnis hat es aufzuarbeiten.

5.3.3 Empfehlung

(1) Wir haben das BMBF aufgefordert, künftig darauf zu achten, dass Antragstellende sämtliche mögliche Einnahmen in ihrer Finanzplanung ausweisen. Beauftragte Projektträger sollte es entsprechend anweisen.

(2) Bei der vorliegenden (ersten) Förderrichtlinie sollte es bei allen geförderten Projekten spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung klären, ob bestehende Einnahmemöglichkeiten von den Geförderten ausgeschöpft und erzielte Einnahmen von ihnen berücksichtigt worden sind. Diese sollten ggf. bei der Höhe der Zuwendung angerechnet werden.

5.3.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat zugesagt, unsere Empfehlung für zukünftige, ähnlich gelagerte Förderungen zu berücksichtigen. Bei den ausgelaufenen Projekten würden bei der Prüfung der Verwendungsnachweise etwaige Erlöse – soweit in der Antragsprüfung noch nicht geschehen – erfragt und zuwendungsmindernd verrechnet.

(2) Weiter hat das BMBF darauf hingewiesen, dass bei der geistes- und sozialwissenschaftlichen Projektförderung Einnahmen selten oder sehr gering seien. Häufigste Einnahmequelle seien Publikationen. Hier würden Gewinnkalkulationen regelmäßig bei der Antragsprüfung verlangt und in die Ermittlung des zuwendungsfähigen Druckkostenzuschusses eingerechnet. Bei Tagungen würden kaum Einnahmen generiert. Zumeist würden keine Teilnahmegebühren erhoben.

5.3.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF will unserer Empfehlung folgen und etwaige Einnahmen verrechnen. Aufgrund dieser Zusage fordern wir das BMBF auf, uns die Verwendungsnachweisprüfungen aller Vorhaben zu übersenden. Wir bitten auch, die zugehörigen Vermerke, etwaigen Schriftverkehr sowie den das Förderverfahren abschließenden Bescheid beizufügen. Ebenso bitten wir um Übersendung

begründender Unterlagen zur Ermittlung des jeweils zuwendungsfähigen Druckkostenzuschusses.

6 Abschluss von Kooperationsvereinbarungen

6.1 Sachverhalt

(1) Im Zuwendungsbescheid ist unter Nummer 2 – Nebenbestimmungen und Hinweise – festgehalten: „Der Koordinator dieses Verbundprojekts hat mir bis ... schriftlich mitzuteilen, ob die Kooperationsvereinbarung unter Beachtung der beigefügten Regelung (Merkblatt für Antragsteller/Zuwendungsempfänger zur Zusammenarbeit der Partner von Verbundprojekten) abgeschlossen wurde. Dieser Zuwendungsbescheid enthält einen allgemeinen Widerrufsvorbehalt. Falls die Kooperationsvereinbarung nicht von allen Verbundpartnern bis zum ... unterzeichnet wird, werde ich deshalb unverzüglich den Widerruf der Zuwendung prüfen, da die Kooperationsvereinbarung für die Förderung des Verbundprojektes zwingend erforderlich ist. Das fristgerechte Zustandekommen der Kooperationsvereinbarung liegt daher in Ihrem Interesse.“

(2) Die Zuwendungsempfänger erhielten als Anlage zum Zuwendungsbescheid den genannten Vordruck „Merkblatt für Antragsteller/Zuwendungsempfänger zur Zusammenarbeit der Partner von Verbundprojekten“ (Merkblatt). Gemäß dem Merkblatt muss vor der Förderentscheidung über ein Verbundprojekt eine grundsätzliche Übereinkunft der Verbundpartner durch mindestens folgende Informationen über das Verbundprojekt nachgewiesen werden: Verbundpartner, Ausgaben/Kosten und beantragtes Fördervolumen, Laufzeit, Arbeitsplan, Verwertungsplan und bestehende Schutzrechte, Verbundkoordinator. Einzelheiten der Zusammenarbeit hatten die Partner durch eine schriftlichen Kooperationsvereinbarung zu regeln, für die kein Muster vorgegeben und die dem BMBF oder dem von ihm beauftragten Projektträger nur auf ausdrücklichen Wunsch vorzulegen war. Hierzu sollten die Kooperationsvereinbarungen Regelungen mit einer ausgewogenen Verteilung von Rechten und Pflichten zur Benutzung und Verwertung von Wissen und Ergebnissen nach vorgegebenen Grundsätzen enthalten.

(3) Ein Teil der Projektbeauftragten (Hauptantragsteller) bestätigte – wie im Zuwendungsbescheid gefordert – lediglich den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen an den PT-DLR und dies in unterschiedlicher Form:

- Ein Projektverantwortlicher schrieb: „... bestätigen... in der Art und Weise, wie im Formantrag im Detail beschrieben wird, zu kooperieren.“
- Ein anderer bestätigte formlos per E-Mail, dass ein Kooperationsvertrag geschlossen worden sei.
- Ein weiterer übersandte einen Vordruck der Kooperationsvereinbarung ohne Unterschriften.

Bei mehreren Projekten lagen, laut Aktenlage, keine Bestätigungen vor.

(4) Das BMBF hat für kein Projekt die Vorlage der Kooperationsvereinbarung verlangt oder angefordert. Es hat auch den PT-DLR nicht entsprechend angewiesen.

6.2 Würdigung

(1) Das BMBF forderte von den Zuwendungsempfängern den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung. Es überprüfte aber nicht, ob diese den Vorgaben der ersten Förderrichtlinie entsprach. Die bloße Bestätigung des Abschlusses einer Kooperationsvereinbarung genügte. Eine solche bloße Mitteilung der Geförderten, wie im Zuwendungsbescheid vorgesehen und praktiziert, ist nach unserer Auffassung nicht ausreichend. Insbesondere der im Zuwendungsbescheid enthaltene Widerrufsvorbehalt ist wirkungslos, wenn die Kooperationsvereinbarungen nicht vorlagepflichtig sind und überprüft werden. Wir sehen es als zwingend erforderlich an, dass sich das BMBF Kooperationsvereinbarungen vorlegen lässt und diese prüft.

(2) Die Form der Bestätigung des Abschlusses folgte keiner einheitlichen Systematik. Verbindliche Hinweise gegenüber dem PT-DLR zur Handhabung solcher Fälle sowie eine Verpflichtung des PT-DLR zur Nachfrage bei fehlenden Bestätigungen gab es nicht. Solche Hinweise sind aber wesentlich, um eine zentrale Zuwendungsvoraussetzung sicherzustellen und zu überprüfen.

(3) Das BMBF hat künftig einheitliche Standards vorzusehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass etwa die Vorgaben eines Merkblatts und die Zuwendungsvoraussetzungen eingehalten werden. Zudem muss das BMBF festlegen, ob es die Prüfung selbst durchführt oder diese Aufgabe dem Projektträger überträgt.

6.3 Empfehlung

(1) Wir haben erwartet, dass das BMBF künftig Kontrollmechanismen vorsieht, die die Einhaltung der Fördervoraussetzungen sicherstellen. Es sollte einheitliche Standards vorgeben. Auf deren Einhaltung sollte es achten.

(2) Bei einem Widerrufsvorbehalt sollte für jede Förderung geprüft werden, ob dessen Voraussetzungen erfüllt sind. Bejahendenfalls sollte hiervon Gebrauch gemacht werden.

(3) Das BMBF sollte dazu festzulegen, wer und in welcher Form diese Aufgaben wahrzunehmen hat. Sofern es Dritte, beispielsweise einen Projektträger, mit der Aufgabenwahrnehmung betraut, sollte es auch festlegen, wie und in welcher Form es über Sachlagen und getroffene Maßnahmen zu unterrichten ist.

6.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat bestätigt, dass die von uns dargestellte Praxis korrekt sei. Es hat keinen Handlungsbedarf erkannt. Bei Förderung von Verbundvorhaben, sei für die Antragsprüfung u. a.

- eine konkrete Beschreibung der Beiträge der einzelnen Partner sowie
- die Gründung des Verbundes

relevant.

Die Gründung eines Verbundes werde anhand des Abschlusses der schriftlichen Kooperationsvereinbarung nachgewiesen, welche alle Partner eines Verbundprojektes abzuschließen hätten. Dies sei wesentliche Fördervoraussetzung und werde im Zuwendungsbescheid zur Auflage gemacht. Der Abschluss sei gegenüber dem BMBF zu bestätigen. Insoweit sei das Erklärungsprinzip maßgebend.

(2) Für die Kooperationsvereinbarung sei kein Vertragsmuster vorgegeben. Aus einem Merkblatt ergäben sich die zu beachtenden Grundsätze. Dies betreffe die ausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten zur Benutzung und Verwertung von Wissen und Ergebnissen unter den Verbundpartnern.

(3) Die konkrete Ausgestaltung der Kooperationsvereinbarung sei jedoch eine interne Angelegenheit zwischen den Verbundpartnern. Eine inhaltliche und somit juristische Prüfung der Kooperationsvereinbarung werde weder durch das BMBF noch den beauftragten Projektträger vorgenommen. Solange sich keine

Anhaltspunkte oder Zweifel an der rechtsverbindlich abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung ergäben, finde keine inhaltliche Prüfung statt.

6.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF folgt unseren Empfehlungen nicht. Es sieht die derzeitige Praxis als ausreichend an und verweist auf das Erklärungsprinzip. Hiergegen bestehen grundsätzliche Bedenken. Die Ausgestaltung der Kooperation (das „Wie“) ist wesentlich für den zielgerichteten Einsatz der Fördermittel. Dies hat das BMBF bestätigt. Bei Förderung von Verbundvorhaben sei u. a. eine konkrete Beschreibung der Beiträge der einzelnen Partner relevant. Sie werden allerdings erst in der Kooperationsvereinbarung verbindlich festgelegt. Dies umfasst, wie oben ausgeführt,⁷⁰ u. a. den Arbeits- und Verwertungsplan. Das BMBF muss daher durch deren Prüfung sicherstellen (lassen), dass die notwendigen Grundlagen für den Projekterfolg gelegt sind. Insofern teilen wir die Auffassung des BMBF nicht, dass die konkrete Ausgestaltung der Kooperationsvereinbarung eine interne Angelegenheit zwischen den Verbundpartnern ist. Im Verhältnis zum Zuwendungsgeber dürfen Interna keine Rolle spielen. Nachdem die Verbundpartner hier eine staatliche Förderung beantragen/erhalten, müssen sie die für eine sachgerechte Mittelgewährung erforderlichen Prüfungen hinnehmen. Der Zuwendungsgeber muss sie vornehmen (lassen).

(2) Nach Nummer 1.6 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) ist der Zuwendungsbescheid von der Bewilligungsbehörde zu widerrufen, wenn sich herausstellt, dass der Zweck nicht zu erreichen ist. Mängel der Kooperationsvereinbarung können dies bewirken. Ohne eine sachgerechte Kooperationsvereinbarung ist hier der Zweck⁷¹ (Vernetzung von Sammlungen mit ressourcenstarken außer- oder inneruniversitären Partnern) nicht zu verwirklichen. Dessen Einhaltung ist von Anbeginn an sicherzustellen. Auch unter diesem Gesichtspunkt hat eine Prüfung stattzufinden. Das BMBF darf insoweit nicht die später von den Zuwendungsempfängern verpflichtend vorzulegenden Berichte abwarten. Es muss sich vielmehr zeitgerecht von Anbeginn an über das Vorhaben informieren. Nur so kann bei etwaigen Mängeln der Kooperationsvereinbarung frühzeitig ein Schaden für den Bund verhindert werden.

⁷⁰ Tz. 6.1 (2).

⁷¹ Tz. 1.1 erste Förderrichtlinie.

(3) Das BMBF führt Anhaltspunkte oder Zweifel als Gründe an, die zu einer inhaltlichen Prüfung der Kooperationsvereinbarung führen können. Nicht nachvollziehbar ist, wie es diese anders als durch eine Einsichtnahme frühzeitig erlangen kann. Ein verantwortungsbewusster Mitteleinsatz gebietet auch dies. Je später Defizite einer Kooperation bekannt werden, umso schwieriger wird die Rückforderung von möglicherweise zu Unrecht geleisteten Förderungen.

(4) Wesentliche Fördervoraussetzung ist das Bestehen der Kooperation (das „Ob“, also die Gründung des Verbundes). Die Kooperationsvereinbarung belegt auch deren Einhaltung. Sie war sowohl nach dem Zuwendungsbescheid als auch nach der ersten Förderrichtlinie für den Projekterfolg unbedingt erforderlich. Die beteiligten Hochschulen sollten so sammlungsspezifisches Wissen von Seiten der außeruniversitären Verbundpartner generieren. Deshalb war auch im Zuwendungsbescheid festgehalten, dass der Widerruf der Zuwendung geprüft wird, wenn keine Kooperationsvereinbarung unterzeichnet wird. Die Frage, ob insofern das Erklärungsprinzip ausreichend ist, kann hier dahinstehen. Aus den von uns vorstehend aufgezeigten inhaltlichen Gründen ist die Kooperationsvereinbarung ohnehin vorlagepflichtig.

(5) Die Stellungnahme des BMBF widerspricht dem Merkblatt, auf das es selbst verweist. Danach muss die grundsätzliche Übereinkunft der Verbundpartner durch mindestens folgende Informationen über das Verbundprojekt nachgewiesen werden:

- Verbundpartner,
- Ausgaben-/Kosten und beantragtes Fördervolumen,
- Laufzeit,
- Arbeitsplan,
- Verwertungsplan und bestehende Schutzrechte,
- Verbundkoordinator.

Offen ist, weshalb das BMBF insoweit eine Nachweispflicht vorsieht, wenn es – ausweislich der Stellungnahme – diese (inhaltlichen) Angaben nicht prüft/prüfen lässt. Das BMBF verzichtet damit gegenüber den Zuwendungsempfängern auf die Umsetzung seiner eigenen Vorgaben. Das ist nicht nachvollziehbar.

(6) Die in dem Merkblatt geforderten Angaben sind u. a. für die Bewertung der von den Geförderten vorzulegenden Zwischenberichte wesentlich. Insofern dient die Nachweispflicht auch der späteren Kontrolle eines sach-, zweck- und zeitgerechten Mitteleinsatzes. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Haltung des BMBF nicht konsequent.

(7) Wir halten nach Auswertung der Stellungnahme weiter daran fest, dass das Bestehen der Kooperation und deren sachgerechte inhaltliche Ausgestaltung stets im Vorfeld einer Bewilligung zu prüfen sind, so wie es das BMBF mit der Nachweispflicht selbst im Merkblatt festgelegt hat. Nur so kann frühzeitig sichergestellt werden, dass wesentliche Fördervoraussetzungen erfüllt sind und Förderungen zu Recht gewährt werden. Für das Erklärungsprinzip ist kein Raum. Eine Behörde kann danach die Angaben der Antragstellenden nur dann zugrunde legen, wenn sie plausibel sind und kein konkreter Anlass für eine Nachprüfung besteht. Hier können aber durch bloße Erklärungen nicht die für die Plausibilitätsprüfung erforderlichen inhaltlichen Erkenntnisse gewonnen werden.

(8) Die derzeitige Praxis verursacht zudem unnötigen Aufwand. Die Geförderten müssen eine gesonderte schriftliche Mitteilung übersenden. Bei Unklarheiten sind Nachfragen oder eine Anforderung der Kooperationsvereinbarung seitens des Projektträgers erforderlich. Durch eine sofortige Vorlagepflicht kann dies vermieden werden.

(9) Vorliegend hat der PT-DLR die Vorgaben des BMBF, wie sie sich aus der Stellungnahme ergeben, überdies missachtet. Er hat das Erklärungsprinzip nicht konsequent angewandt. Angaben der Antragstellenden dürfen danach nur zugrunde gelegt werden, wenn sie plausibel sind. Anlassbezogen sind Nachfragen und Nachprüfungen erforderlich. Nachdem hier bei verschiedenen Projekten die geforderten Mitteilungen nicht vorlagen, hätte der PT-DLR nachfragen oder dem BMBF die Aufhebung der betreffenden Zuwendungsbescheide vorschlagen müssen. Das Versäumnis/Schweigen durfte er nicht als Bestätigung des Abschlusses werten. Denn im Zuwendungsbescheid war jeweils ausdrücklich eine schriftliche Mitteilung des Verbundkoordinators verlangt. Ohne eine solch konsequentes Vorgehen ist der Widerrufsvorbehalt des Zuwendungsbescheides aber wirkungslos. Es fehlt an einer sachgerechten, den Anforderungen des BMBF genügenden Aufgabenwahrnehmung durch den beauftragten Projektträger.

Das BMBF hat dies nicht gerügt. Es hat die Aufgabenwahrnehmung des PT-DLR offensichtlich nicht oder nur unzureichend überwacht. Die Vorhaben begannen zwischen dem 1. Dezember 2016 und dem 1. März 2017. Die Bestätigungen zu Kooperationsvereinbarungen lagen dem PT-DLR bei unseren örtlichen Erhebungen im Dezember 2019 noch nicht vollständig vor. Dies ist nicht hinnehmbar. Das BMBF muss die Aufgabenwahrnehmung der beauftragten Projektträger verstärkt überprüfen.

(10) Wir behalten uns eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie vor. Dort ist erneut vorgesehen, dass die Partner eines Verbundvorhabens ihre Zusammenarbeit in einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung regeln.⁷² Weiter behalten wir uns eine Information des Parlaments vor.

7 Förderung von Sachmitteln

7.1 Sachverhalt

(1) Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist die Grundfinanzierung der Hochschulen grundsätzlich Ländersache.⁷³ Sie deckt die laufenden Ausgaben (Grundmittel) ab.

(2) Nicht zuwendungsfähig sind damit grundsätzlich Ausgaben für Gegenstände, die auch für den sonstigen regelmäßigen Lehr-, Forschungs- und Sammlungsbetrieb erforderlich und der Grundausrüstung zuzurechnen sind.

(3) Nach der ersten Förderrichtlinie⁷⁴ waren Sachmittel förderfähig. Sachmittel sind (Hilfs-)Mittel, die zur Aufgabenerfüllung eingesetzt werden. Hierbei ist zwischen Verbrauchsmaterialien, Gegenständen der Grundausrüstung und speziell für geförderte Vorhaben erforderlichen Gegenständen zu unterscheiden. Die Grenzen können fließend sein.

(4) In allen geförderten Vorhaben sind zahlreiche Sachmittel angeschafft worden. Die Antragstellenden beantragten die Freigabe gesperrter Mittel für Anschaffungen beim PT-DLR. Dieser fragte teils nach dem Grund der Anschaffung. Es handelt sich dabei beispielsweise um folgende Gegenstände (s. Tabelle 1).

⁷² Tz. 4 zweite Förderrichtlinie.

⁷³ Tz. 1.1 sowie Artikel 30 Grundgesetz.

⁷⁴ Tz. 2 erste Förderrichtlinie.

Tabelle 1

Geförderte Sachmittel

Erworbener Gegenstand	Anschaffungskosten (in Euro)	Anschaffungsgrund
Desktop mit 27 Zoll Monitor	1 106,70	zeitliche Ungewissheit der zur Verfügungstellung seitens der Uni; Uni hat nur 23 Zoll Monitore
Beamer	1 035,00	für Abschlussausstellung im Museum (Einkauf im Einzelhandel vor Genehmigung)
2 Kameras mit Ausrüstung	660,00	einfache Nutzung für Hilfskräfte
Vitrinen- und Verkleidungsmaterialien	14 221,00	Ausstellungsausstattung im Museum

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Bei anderen Gegenständen fehlte eine Dokumentation der Begründung gänzlich in den uns vorgelegten Unterlagen.

(5) In verschiedenen Vorhabenbeschreibungen fanden sich Hinweise auf einzubringende Eigenmittel.

(6) In den Zuwendungsbescheiden zu den jeweiligen Projekten heißt es zu erworbenen oder hergestellten Gegenständen: „Nach Ablauf des Bewilligungszeitraums sind Sie verpflichtet, die Gegenstände, die mit Hilfe der Zuwendung erworben oder hergestellt werden und deren Wert 410 Euro im Einzelfall (Pos. 0850 des Gesamtfinanzierungsplans) übersteigt,

- für andere wissenschaftliche Arbeiten zu verwenden oder
- dem Bund oder einem Dritten zu übereignen oder
- zu veräußern und mich an dem Teil des Erlöses, der sich aus dem Verhältnis der ursprünglichen Zuwendung zu den Gesamtausgaben für den zu Lasten der Zuwendung beschafften Gegenstand ergibt, zu beteiligen oder deren Restwert abzugelten.“

7.2 Würdigung

(1) Von den Geförderten angeschaffte Gegenstände können den Förderungen nach einer Förderrichtlinie dienlich sein. Mit ihrer Hilfe lassen sich in den einzelnen Vorhaben die Sammlungen beispielsweise erschließen, digitalisieren, erforschen oder Ausstellungen unterstützen. Soweit es um Gegenstände mit einem Wert von maximal 410 Euro geht, können diese bei den Geförderten

verbleiben. Bei Gegenständen mit einem höheren Wert besteht diese Möglichkeit ebenfalls, wenn sie für andere wissenschaftliche Arbeiten, also für Forschungszwecke, verwendet werden. Die Finanzierung der Forschung ist aber, ebenso wie die Grundfinanzierung, grundsätzlich Ländersache.

(2) Soweit nach der ersten Förderrichtlinie Sachmittel undifferenziert nach der Art ihrer Nutzung förderfähig waren, sehen wir hierin, je nach angeschafftem Gegenstand, eine verdeckte Grundfinanzierung durch den Bund. Dies ist unabhängig davon, dass die Geförderten die Gegenstände für die Zwecke dieser Förderrichtlinie angeschafft haben. Vielmehr hätten bestimmte Gegenstände, bei adäquater Ausstattung der Sammlungen oder der zugehörigen Lehrstühle, bereits vorhanden sein müssen. Sie hätten von den Antragstellenden genutzt werden müssen. Dies ist auch im Zuwendungsbescheid festgehalten. Eine Neuanschaffung ist nur durch einen gestiegenen Bedarf infolge der Bewilligung von Personalstellen begründbar. Ausnahmsweise ist eine Neuanschaffung auch dann begründbar, wenn eine Nutzung der vorhandenen Ausstattung nicht möglich oder nicht wirtschaftlich ist. Auch dies bedarf aber einer stichhaltigen Begründung. Einen solchen Grund erkennen wir bei den gerade genannten Gegenständen regelmäßig nicht; bei anderen Gegenständen war die Begründung nicht dokumentiert und damit für uns nicht nachvollziehbar.

7.3 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF künftig bei Förderungen strikt zwischen Verbrauchsmaterialien, Gegenständen der Grundausstattung und speziell für geförderte Vorhaben erforderlichen Gegenständen unterscheidet. Nur Letztere sollten als förderfähig anerkannt werden. Ebenso Verbrauchsmaterialien sofern sie für förderfähige Zwecke verwendet werden sollen. Dies sollte es ggf. erfragen. Andere Gegenstände sollten von den Geförderten in die Vorhaben eingebracht werden. Bei beabsichtigten Neuanschaffungen sollte das BMBF strenge Anforderungen an die Begründung stellen und einen ggf. beauftragten Projektträger anweisen, deren Einhaltung sicherzustellen. Ebenso sollte es einen beauftragten Projektträger dazu anzuhalten, Begründungen zu anzuschaffenden Gegenständen zureichend zu dokumentieren.

7.4 Stellungnahme

Das BMBF teilt unsere Auffassung, dass strikt zwischen Verbrauchsmaterialien, Gegenständen der Grundausstattung und speziell für geförderte Vorhaben

erforderlichen Gegenständen zu unterscheiden ist. Bei der Antragsprüfung werde geklärt, ob die Anschaffung von Gegenständen und Geräten notwendig und angemessen für den Projekterfolg sei. Das BMBF will den beauftragten PT-DLR anweisen, Anschaffungsgründe ausführlicher zu prüfen und dies zu dokumentieren. Es will ihn auch für die Anforderungen an die Begründung von Anschaffungen, insbesondere durch Hochschulen, mit Blick auf Projektförderungen sensibilisieren.

7.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF folgt unserer Empfehlung. Wir behalten uns eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie vor. Ebenso behalten wir uns die Information des Parlaments vor.

8 Umwidmung von Zuwendungsmitteln

8.1 Sachverhalt

(1) Die Zuwendung ist wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.⁷⁵ Ermäßigen sich nach der Bewilligung die im Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben für den Zuwendungszweck, so ermäßigt sich die Zuwendung bei Vollfinanzierung um den vollen in Betracht kommenden Betrag.⁷⁶

(2) An Umwidmungen von Mitteln sind strenge Anforderungen zu stellen. Sie sind nur dann zulässig, wenn sie im Vorfeld nicht absehbar waren und Folge konkreter Bedürfnisse sind, die sich erst bei der Projektrealisierung ergeben haben. Dies muss im Einzelfall begründet und dokumentiert werden.

(3) Im Projekt „Sprechmaschine“ beantragte der Zuwendungsempfänger im März 2019 die Umwidmung von Zuwendungsmitteln. Die Mittel waren durch Minderausgaben bei Personal- und Reisekosten nicht verausgabt worden. Nach vorheriger Rücksprache mit dem Projektträger reichte der Zuwendungsempfänger eine „Wunschliste“ in Höhe von 20 800 Euro für weitere Sachmittel (technische Geräte mit Zubehör) sowie eine zusätzliche Veranstaltung mit Catering ein. Hierfür hatte der Zuwendungsempfänger noch Bedarfe und Wünsche der beteiligten Lehrstühle erhoben. Die Begründung lautete, „dass im ursprünglichen Antrag zum Projekt die Sachausgaben sehr sparsam kalkuliert wurden (da das Gesamtvolumen des Projektes mit 500 T Euro gedeckelt

⁷⁵ Nummer 1.1 ANBest-P.

⁷⁶ Nummer 2.1.2 ANBest-P.

war)“. Der PT-DLR stimmte – mit Ausnahme einer Position (Kamera im Wert von 9 200 Euro) – der „Wunschliste“ zu, da die Ausgaben für den Projekterfolg „unbedingt notwendig“ seien. Hauptgrund (PT-DLR-/BMBF-seitig) war, dass mit den beantragten Mitteln die Hauptverwertung – der sogenannte „Sprechmaschinen-Demonstrator“ – nicht vollständig und nicht nachhaltig für Forschungs-, Lehr- und Ausstellungszwecke umgesetzt werden konnte. Die Begründungen für die notwendige Zustimmung zu den gewünschten Geräten formulierte der PT-DLR dem Zuwendungsempfänger vor.

(4) Auch in weiteren sieben Projekten kam es im Projektverlauf, beispielsweise durch verzögerte Stellenbesetzungen oder Wegfall von Veranstaltungen, zu Einsparungen. Der PT-DLR beriet hierbei die Zuwendungsempfänger mit adäquaten Formulierungen, die eine Umwidmung der eingesparten Mittel ermöglichen. Das BMBF wies darauf hin, dass Zweck dieses Vorgehens des PT-DLR sei, den bürokratischen Prozess zu vereinfachen. Grundlage dieser Hilfen seien Prüfungen, ob die Umwidmungen für den Projekterfolg sinnvoll und angemessen seien. In allen Fällen haben die Zuwendungsempfänger anschließend die Einsparungen durch Umwidmung der Zuwendungsmittel verplant oder verausgabt.

(5) Auf unsere Nachfrage, ob es zu Rückzahlungen von nicht benötigten Zuwendungsmitteln kommen könne, erklärte der PT-DLR bei unseren örtlichen Erhebungen, dass das veranschlagte Gesamtvolumen der Projektförderung zum jetzigen Zeitpunkt vollumfänglich verausgabt werde.

8.2 Würdigung

(1) Das BMBF förderte infolge der Umwidmungen Ausgaben, die nicht im Finanzierungsplan der Vorhaben veranschlagt waren. Bei Minderausgaben, sollte der Zuwendungsempfänger allerdings grundsätzlich angehalten werden, die eingesparten Mittel nicht mit zusätzlichen Sachausgaben und Veranstaltungen zu verausgaben. Dem Grundsatz der Sparsamkeit ist auch hier Rechnung zu tragen. Die unbedingte Notwendigkeit der zusätzlichen beantragten Mittel zum Gelingen des Projekterfolges, ist aus unserer Sicht vorliegend regelmäßig nicht gegeben. Den angeführten Gründen, die alle darauf zielen, dass sie zum Projekterfolg beitragen, kann nicht gefolgt werden. Dies würde bedeuten, dass zuvor die jeweiligen Projekte – wie die Verantwortlichen sie beantragt haben – ohne die Umwidmung nicht zielführend gewesen wären. Aufgrund der Zahl an Umwidmungen erscheint dies aber nicht plausibel. Es ist unwahrscheinlich,

dass bei mehr als der Hälfte der Projekte im Vorfeld der Bedarf nicht absehbar war und sich erst bei der Projektrealisierung ergeben hat.

Im konkreten Beispielsfall des „Sprechmaschinen-Demonstrators“ bedeutet dies, dass er ohne Umwidmung nicht hätte realisiert werden können. Nachdem es sich aber um ein neu zu schaffendes Objekt handelte, hätte das BMBF/der PT-DLR hinterfragen müssen, weshalb diese Kosten nicht von vornherein absehbar waren. Auch die Begründung der Umwidmung für eine zusätzliche Veranstaltung mit Catering, die „unbedingt“ für den Projekterfolg „notwendig“ ist, überzeugt hier nicht.

(2) Überdies sollte der Projektträger bei der Verausgabung von Minderausgaben den Zuwendungsempfängern nicht in dieser intensiven Form beratend zur Seite stehen. Er hat hier eine Doppelrolle inne. Er ist zuvorderst vom BMBF mit der Wahrnehmung von dessen Interessen beauftragt worden. In dieser Eigenschaft hat er dafür Sorge zu tragen, dass die eingesparten Mittel dem Zuwendungsgeber für notwendige andere Bundesaufgaben zur Verfügung stehen. Im Übrigen zweifeln wir, aufgrund der Vielfalt der Projekte daran, dass bei dem PT-DLR in jedem Fall das notwendige Fachwissen vorhanden ist, um bereits im Vorfeld eines Umwidmungsantrags, belastbare Aussagen dazu zu treffen, ob er für den Projekterfolg sinnvoll und angemessen ist. Wir zweifeln auch daran, dass eine auf dieser Basis erstellte Formulierungshilfe zur Begründung der Umwidmung belastbar ist. Nach unserer Auffassung obliegt es dem sachnäheren Zuwendungsempfänger die Erfordernisse seines Vorhabens aus fachlicher Sicht in einem Antrag darzulegen. Dessen Gründe hat der PT-DLR sodann zu prüfen. Abweichungen von üblichen Verfahrensabläufen zur Vereinfachung bürokratischer Prozesse sind an dieser Stelle nicht akzeptabel.

8.3 Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, die Umwidmung von Zuwendungen im Einzelfall auf der Grundlage eines Antrags des Zuwendungsempfängers zu prüfen und dies zu dokumentieren oder einen beauftragten Projektträger entsprechend anzuweisen. Ebenso sollte es beauftragte Projektträger zu einem sparsamen und restriktiven Umgang mit Bundesmitteln anhalten. Es sollte sie darauf hinweisen, dass sie im Interesse des Bundes und nicht der Zuwendungsempfänger handeln müssen.

8.4 Stellungnahme

Das BMBF teilt unsere Auffassung nur zu dem beispielhaft genannten Vorhaben. Ein strukturelles Problem erkennt es nicht. Es will dennoch künftig verstärkt dafür Sorge tragen, dass Anträge auf Umwidmungen seitens des PT-DLR ordnungsgemäß geprüft werden und dies entsprechend dokumentiert wird.

8.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF folgt unserer Empfehlung nur teilweise. Dies betrifft die Prüfung von Umwidmungsanträgen und deren Dokumentation.

(2) Zu Formulierungshilfen des PT-DLR hat es dagegen keine Stellung bezogen. Hier hatten wir gefordert, dass die Umwidmung auf einem (eigenen) Antrag des Zuwendungsempfängers beruhen muss. Offen ist, ob es den PT-DLR entsprechend anweisen wird. Dieser bewegt sich hier im Spannungsfeld zwischen zulässigen Beratungsaufgaben nach § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz und der Übernahme von originären Aufgaben des Zuwendungsempfängers. Insoweit bedarf es eindeutiger Grenzen, die das im Zuwendungsverhältnis rechtlich Zulässige umschreiben. Sie hat das BMBF aber nicht erkennbar vorgegeben. Vielmehr hat das BMBF es dem (damals noch nicht beliehenden) PT-DLR überlassen, auf „Zuruf“ der Antragstellenden hin, deren „Wünsche“ zur Förderreife zu bringen. Ausweislich seiner Stellungnahme hat es auch unsere Prüfungsmitteilung nicht zum Anlass genommen, eine Änderung der Praxis anzumahnen.

(3) Wir erinnern daran, dass es für die Bewilligung einer Zuwendung grundsätzlich eines schriftlichen Antrags des an einer Förderung Interessierten bedarf.⁷⁷ Entsprechendes muss auch bei Anträgen auf Umwidmung gelten. An einem solchen eigenen Antrag fehlt es, wenn der beauftragte Projektträger für den Zuwendungsempfänger adäquate Formulierungen erstellt, um bürokratische Prozesse und damit letztlich seine Arbeit zu vereinfachen. Unerheblich ist insoweit, ob der Zuwendungsempfänger dann möglicherweise formal den vorformulierten Antrag vorlegt. Ein solches Vorgehen eines Projektträgers überschreitet inhaltlich stets die Grenzen zulässiger Beratungstätigkeit.

(4) Zuwendungsempfänger verfügen regelmäßig über ein umfangreicheres Fachwissen und tiefergehende Vorhabenkenntnisse als Projektträger. Sie kennen die maßgebenden Gründe, die eine Umwidmung erforderlich machen am

⁷⁷ Vgl. VV Nummern 3.1 und 4.1 zu § 44 BHO.

besten, wenn diese vorhabenbedingt sind. Sie haben in diesem Stadium der Förderung auch bereits Erfahrungen mit Antragstellungen gesammelt. Dieses Wissen müssen die Zuwendungsempfänger nutzen. Der Projektträger kann es nicht adäquat ersetzen. Sind Zuwendungsempfänger nicht in der Lage einen Umwidmungsantrag, ggf. nach Hinweisen des Projektträgers, selbst zu formulieren, so begründet dies Zweifel an der Projektleitung und -führung oder der Notwendigkeit der Umwidmung.

(5) Die Verfahrensweise des PT-DLR begünstigt zudem unerwünschte „Näheverhältnisse“ zwischen ihm und den Zuwendungsempfängern. Der PT-DLR hat hier die grundlegende Rollenverteilung im Zuwendungsverhältnis missachtet. Er hat Aufgaben erledigt, die den Zuwendungsempfängern obliegen. Möglicherweise sind Umwidmungsanträge im Ergebnis nur deshalb bewilligungsfähig. Dies steht, worauf wir bereits hingewiesen haben, nicht mit einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Bundesmitteln im Einklang.

Durch ein solches Vorgehen können in der Folge auch Zweifel an der Objektivität der Verwendungsnachweisprüfung durch den PT-DLR entstehen.

Das BMBF muss dem strikt entgegenwirken und beauftragte Projektträger entsprechend anweisen. Wir halten unsere Empfehlung insoweit aufrecht. Wir erachten es weiterhin als notwendig, dass die Umwidmung von Zuwendungen auf der Grundlage eines eigenständig verfassten Antrags des Zuwendungsempfängers geprüft wird. Wir behalten uns eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie ebenso vor, wie eine Information des Parlaments.

9 Evaluation der ersten Förderrichtlinie und Entscheidungsgrundlagen für künftige Förderungen

9.1 Sachverhalt

(1) Zur Qualitätssicherung in der Projektförderung sieht die Ergänzende Geschäftsordnung des BMBF (EGO-BMBF) vor, dass bei der Verlängerung oder Fortschreibung eines Programms, eine Evaluation stattzufinden hat. Hierbei sollte die Herleitung der Notwendigkeit staatlichen Handlungsbedarfs und die Auflistung möglicher Förderziele und -instrumente belegt oder berücksichtigt werden. Das jeweilige Fachreferat ist für die Planung, Gestaltung und Durchführung verantwortlich.⁷⁸

⁷⁸ EGO-BMBF Nummer 9.6; Kapitel 9.1 Ziffer 4 des Handbuchs der Projektförderung.

Für übergeordnete Ziele, insbesondere Förderprogramme (im Folgenden kurz: Programme), die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist gemäß VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle durchzuführen. Diese Bestandteile bauen aufeinander auf.

(2) Grundlage der von uns geprüften ersten Förderrichtlinie war das erste Rahmenprogramm für die Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften (Zeitraum 2013 bis 2018).⁷⁹ Dieses ist inzwischen ausgelaufen und wurde von einer unabhängigen Expertengruppe evaluiert. Ziel war es, die Wirksamkeit und Umsetzung des Rahmenprogramms sowie die Passgenauigkeit der Förderinstrumente zu überprüfen. Die Evaluation begann im Juli 2016 und endete im Juni 2017. Das BMBF veröffentlichte den Abschlussbericht mit Stand Mai 2019 auf seiner Internetseite.

Die von uns geprüfte erste Förderrichtlinie wird in der Evaluation neben weiteren Förderprogrammen erwähnt,⁸⁰ aber nicht berücksichtigt, da die hier geförderten Projekte im Dezember 2016 beziehungsweise Anfang 2017 erst starteten. Die Evaluation des Rahmenprogramms konnte sie damit bereits aus zeitlichen Gründen nicht wirksam einbeziehen. Vielmehr finden sich dort allgemeine Aussagen zum gesamten „Förderschwerpunkt 5: Das kulturelle Erbe – Von der Forschung bis zur Bildung“ des Rahmenprogramms. Er umfasste neben der von uns geprüften noch weitere Förderrichtlinien.⁸¹

Im Mai 2019 veröffentlichte das BMBF das zweite Rahmenprogramm und kündigte die Fortsetzung des „erfolgreich evaluierten“⁸² Förderprogramms „Sammlungen“ an. Auch bei unseren örtlichen Erhebungen teilte das BMBF mit, dass es beabsichtige, weitere Sammlungen zu fördern. Hierzu werde es erneut eine Förderrichtlinie bekanntmachen.

(3) In der ersten Förderrichtlinie ist die Bereitschaft zur Mitwirkung bei integrativen und evaluierenden Maßnahmen durch den Projektträger und externe

⁷⁹ Tz. 1.3 (1).

⁸⁰ „Außerdem hat das BMBF weitere Förderinitiativen eingerichtet, deren Projekte Ende 2016 beziehungsweise Anfang 2017 an den Start gingen (Allianz für universitäre Sammlungen, ...).“ Vgl. Evaluierung des BMBF-Rahmenprogramms „Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften“, Abschlussbericht, S. 29, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/gks_evaluationsbericht_final.pdf?blob=publicationFile&v=1.

⁸¹ Ebenda, S. 29 f.

⁸² Ebenda, S. 9.

Sachverständige vorausgesetzt worden.⁸³ Die von uns geprüfte erste Förderrichtlinie ist dennoch nicht (separat) begleitend evaluiert worden. Auch eine gesonderte Evaluierung dieser Förderrichtlinie nach Beendigung sah das BMBF nicht vor.

(4) Im November 2019 versandte der PT-DLR an alle Projektbeteiligten (Hauptantragsteller und Kooperationspartner) einen Fragebogen zur Eigenbewertung der ersten Förderrichtlinie. Ziel war es, Verbesserungsvorschläge für künftige Förderungen zu erhalten. Die Fragen des PT-DLR an die Geförderten bezogen sich insbesondere auf

- die Zielerreichung,
- die Netzwerkbildung zwischen Hochschulen und Museen,
- die Notwendigkeit der Einbindung weiterer Partner,
- die Bedeutung des Vorhabens für Forschung und Lehre,
- die Herausforderungen und Probleme des Vorhabens sowie
- die künftige Gestaltung von Förderungen.

Nach Ablauf der Antwortfrist im Dezember 2019 lagen von insgesamt 46 Verbundpartnern 20 vollständige und 17 unvollständige Antworten vor. Die restlichen 9 hatten sich nicht beteiligt.

9.2 Würdigung

(1) Eine Evaluierung der von uns geprüften ersten Förderrichtlinie fand nicht statt. Die Evaluierung des ersten Rahmenprogramms, auf das sich das BMBF bezieht, ist hierfür nicht ausreichend. Sie umfasste nur wenige (erste) Monate des Projektzeitraums. Die dortigen Aussagen beziehen sich generell auf den mehrere Förderrichtlinien umfassenden Förderschwerpunkt. Eine gesonderte Evaluierung der von uns geprüften ersten Förderrichtlinie fehlt. Die Geförderten wären nach dieser Förderrichtlinie zur Mitwirkung verpflichtet gewesen.

(2) Die Ankündigung des BMBF, die erste Förderrichtlinie nach einer erfolgreichen Evaluierung fortzusetzen, ist für uns nicht nachvollziehbar. Das BMBF gab zwar eine Evaluierung des ersten Rahmenprogramms in Auftrag, diese berücksichtigte aber aus zeitlichen Gründen die Förderrichtlinie nicht. Die Möglichkeit,

⁸³ Tz. 4 erste Förderrichtlinie.

eventuellen Defiziten der ersten Förderrichtlinie bei künftigen Förderungen entgegen zu steuern, wird überdies – ohne Evaluierung – verwirkt.

(3) Auch die Fragebogenabfrage des PT-DLR kann die Evaluierung nicht ersetzen. Insbesondere, wenn hierbei mehr als die Hälfte der Befragten keine oder unvollständige Angaben liefert.

(4) Es fehlt damit an einer zentralen Entscheidungsgrundlage für die vom BMBF beabsichtigten zukünftigen Förderungen.

9.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, grundsätzlich keine Förderrichtlinie ohne vorherige Evaluierung/Erfolgskontrolle fortzusetzen.

9.4 Stellungnahme

Das BMBF hat erklärt, dass es unsere Einschätzung in dem Sinne teilt, dass Erfahrungen aus vorangegangenen Förderaktivitäten für beabsichtigte Fortschreibungen genutzt werden sollten. Förderrichtlinien müssten allerdings nach der EGO-BMBF nicht in jedem einzelnen Fall extern evaluiert werden. Dies betreffe den Fall, dass die Gesamtaufwendungen für die Förderaktivitäten unter 50 Mio. Euro betragen. Hier werde in der Regel angestrebt, auf Programmebene zu evaluieren. Dies sei zumindest für die Förderziele der von uns geprüften ersten Förderrichtlinie bei der Evaluation des letzten Rahmenprogramms für die Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften (Laufzeit 2013 bis 2018) im Jahr 2017 umgesetzt worden. Die Ergebnisse aus den Vorhaben, die ab Ende des Jahres 2016 gestartet seien, hätten zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgelegen. In der für das Jahr 2024 geplanten Evaluation des neuen Rahmenprogramms „Gesellschaft verstehen – Zukunft gestalten“ (Laufzeit 2019 bis 2025) würden diese in den Blick genommen.

9.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF hat bestätigt, dass die von uns geprüfte erste Förderrichtlinie niemals ergebnisbezogen evaluiert worden ist. Dies soll erst bei der nächsten Evaluation des Rahmenprogramms im Jahr 2024 geschehen. Es setzt sich damit in Widerspruch zu seiner Bekanntgabe, die (erste) Förderrichtlinie nach einer erfolgreichen Evaluierung fortzusetzen.

(2) Soweit das BMBF die Auffassung vertritt, dass die Ziele der ersten Förderrichtlinie bereits bei der Evaluation des ersten Rahmenprogramms im

Jahr 2017 mitevaluiert worden seien, ist dies weder sachgerecht noch nachvollziehbar. Zu diesem Zeitpunkt lagen noch keine Ergebnisse vor. Die Vorhaben hatten gerade erst begonnen. Sie konnten somit nicht zielorientiert in die Evaluation einbezogen werden. Nur durch eine nachträgliche Evaluation nach Abschluss aller Projekte kann die Sachgerechtigkeit der Ziele belegt werden. Dies gilt umso mehr, wenn es sich – wie vorliegend – um ergebnisoffene Zielsetzungen handelt. Eine Zielevaluation zu Beginn der Projektförderungen ist ein Widerspruch in sich.

(3) In seiner Stellungnahme hat das BMBF angegeben, die Vorhabenergebnisse der ersten Förderrichtlinie erst gemeinsam mit dem zweiten Rahmenprogramm im Jahr 2024 evaluieren zu wollen. Es hat in der Stellungnahme auch angekündigt, ungeachtet unserer Empfehlungen, Sammlungen weiterhin fördern zu wollen. Zwischenzeitlich hat es diese Ankündigung umgesetzt und eine zweite Förderrichtlinie bekanntgemacht.⁸⁴ Das Handbuch der Projektförderung des BMBF sieht für diesen Fall vor: „Für übergeordnete Ziele, insbesondere ... Förderrichtlinien, ist gemäß VV Nummer 11a. 2 zu § 44 BHO zusätzlich zur Erfolgskontrolle auf Vorhabenebene eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle durchzuführen. Die Erfolgskontrolle für übergeordnete Ziele ist Grundlage für die Entscheidung über die Weiterführung ... einer Förderrichtlinie.“⁸⁵ Nur so können Fehlentwicklungen und Defizite erkannt und hierauf bei dem Erstellen der weiteren sich anschließenden Förderrichtlinie, beispielsweise mit Korrekturen, reagiert werden. Offen ist, ob und wie das BMBF im Vorfeld der zweiten Förderrichtlinie die notwendige Erfolgskontrolle für die erste Förderrichtlinie vorgenommen hat. Wir bitten, uns begründende Unterlagen für die erfolgreich abgeschlossene Erfolgskontrolle der ersten Förderrichtlinie zu übersenden.

10 Vorgaben für Projektträger

10.1 Sachverhalt

Das BMBF hat den PT-DLR mit der Abwicklung der Fördermaßnahme beauftragt. Mangels Beleihung ist er mit Bezug auf die erste Förderrichtlinie überwiegend als Verwaltungshelfer tätig geworden. Sein Handeln hat er an den

⁸⁴ Vgl. dazu oben Tz. 1.2.3 (6).

⁸⁵ Kapitel 9.1 Ziffer 4.

Vorgaben des BMBF auszurichten. Spezielle Vorgaben zur Vorgehensweise des PT-DLR bei der Umsetzung der ersten Förderrichtlinie haben wir bei unseren örtlichen Erhebungen nicht vorgefunden. Handlungsgrundsätze für die Aufgabenwahrnehmung ergaben sich allein aus den Anforderungen der ersten Förderrichtlinie sowie allgemeinen gesetzlichen, untergesetzlichen und sonstigen Regelungen, die auch Antragstellende oder Geförderte zu beachten hatten. Auch der Projektträgervertrag geht auf Details der Aufgabenwahrnehmung nicht ein. Er betrifft generell das Rahmenprogramm, nicht aber speziell jede einzelne zugehörige Förderrichtlinie.

10.2 Würdigung

Vorgaben zur Umsetzung der ersten Förderrichtlinie durch den PT-DLR, die deren speziellen Erfordernissen Rechnung tragen, fehlen damit im Ergebnis. Das BMBF hat es, wie wir an verschiedenen Stellen aufgezeigt haben, vielmehr in Teilen dem PT-DLR überlassen, diese eigenverantwortlich umzusetzen. Das ist angesichts seiner Stellung als bloßer Verwaltungshelfer nicht sachgerecht.

10.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, künftig speziell für jede Förderrichtlinie Handlungsanweisungen für den beauftragten Projektträger zu erstellen. Die Pflicht zur Beachtung sollte es im Projektträgervertrag festschreiben. Wir haben auch angeregt, allgemeine Vorgaben zu entwickeln. Diese sollten zwischen beliehenen und nicht beliehenen Projektträgern unterscheiden und im jeweiligen Einzelfall, bezogen auf die konkrete Förderrichtlinie, ergänzt werden.

10.4 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es einen definierten Handlungsrahmen für die Auftragsabwicklung durch Projektträger gebe. Bei der Ausschreibung der Projektträgerschaft werde der Rahmen der Aufgaben/Tätigkeiten festgelegt. Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem BMBF und dem Projektträger würden durch standardisierte Verträge gestaltet. Das Fachreferat gestalte diese hinsichtlich der fachlichen Aufgaben aus. Die Projektträger seien im Rahmen des jeweiligen Vertrags an Richtlinien und Weisungen des BMBF gebunden. Über den beliehenen Projektträger übe das jeweilige Fachreferat des BMBF die Rechts- und die Fachaufsicht aus. Das Fachreferat sei darüber hinaus jederzeit berechtigt und verpflichtet, weitergehende einschränkende Einzelweisungen zu erteilen, sofern diese zweckmäßig oder rechtlich erforderlich seien. Im

vorliegenden Fall habe das Fachreferat die Arbeitsabläufe und Aufgaben des PT-DLR detailliert schriftlich mit diesem vereinbart. Es sei zudem eingeübte Praxis zwischen dem BMBF und dem PT-DLR, gesonderte Handlungsanweisungen oder Vorgaben zu entwickeln, die auf die jeweiligen Förderrichtlinien abgestimmt seien. Das BMBF hat deshalb keinen Handlungsbedarf erkannt.

10.5 Abschließende Würdigung

(1) Die Stellungnahme des BMBF ist nicht nachvollziehbar. Der Projektträgervertrag betrifft das Rahmenprogramm. Er enthält standardisierte Vorgaben für alle Förderrichtlinien dieses Rahmenprogramms. Spezielle Vorgaben zur Vorgehensweise bei der von uns geprüften ersten Förderrichtlinie sind darin nicht geregelt. Hierauf hatten wir hingewiesen.

(2) Die vom BMBF angeführten Handlungsanweisungen oder Vorgaben gegenüber dem PT-DLR haben wir ebenso wenig in den uns zugänglich gemachten Akten vorgefunden, wie eine detaillierte schriftliche Vereinbarung zu Arbeitsabläufen und Aufgaben zwischen dem Fachreferat und dem PT-DLR mit Bezug auf die erste Förderrichtlinie. Wir zweifeln an deren Existenz. Sollte das BMBF sie dennoch für den beauftragten Projektträger erstellt haben, so wäre dies ein weiterer Beleg für die von uns an anderer Stelle kritisierte unzureichende Aktenführung im Fachreferat. Hierzu verweisen wir auf unsere grundsätzlichen Feststellungen zur Aktenführung in der weiteren Abschließenden Prüfungsmitteilung zu universitären Sammlungen.⁸⁶ Insbesondere Handlungsanweisungen und Vereinbarungen sind zu verakten.

(3) Unsere Feststellungen, insbesondere die Mängel der Umsetzung der ersten Förderrichtlinie, belegen die Erforderlichkeit von Handlungsanweisungen. Sollte es entsprechende Vorgaben geben, belegen unsere Prüfungsfeststellungen auch, dass diese entweder unzureichend sind oder der PT-DLR sie nicht konsequent umgesetzt und das BMBF ihn nicht ausreichend überwacht hat.

(4) Wir weisen erneut darauf hin, dass dem Bundesrechnungshof bei einer Prüfung alle das Prüfungsthema betreffenden Unterlagen zugänglich zu machen sind. Spezielle Handlungsanweisungen, Vorgaben oder schriftliche Vereinbarungen müssen ihm zur Verfügung gestellt werden. Sie sind eine wesentliche Arbeitsgrundlage. Nur so kann er das Handeln des Projektträgers sowie

⁸⁶ Abschließende Prüfungsmitteilung zur Prüfung Universitärer Sammlungen, hier: Förderung von Sammlungen nach der Förderrichtlinie „Vernetzen – Erschließen – Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3, Tz. 5.

dessen Überwachung oder Beaufsichtigung durch das BMBF vollumfänglich prüfen. Wir erwarten, dass diese bei künftigen Prüfungen zu Prüfungsbeginn unaufgefordert vorgelegt werden.

(5) Wir bitten um Übersendung der Handlungsanweisungen sowie der weiteren Vorgaben und schriftlichen Vereinbarungen zwischen dem BMBF und dem PT-DLR zur ersten und zur zweiten Förderrichtlinie. Wir behalten uns auch eine Kontrollprüfung anhand der zweiten Förderrichtlinie vor.

11 Abschließende Bewertung und Empfehlung

(1) Unsere Prüfung der ersten Förderrichtlinie hat grundsätzliche Defizite bei ihrer Planung und Umsetzung ergeben. Sie zeigt exemplarisch strukturelle Mängel bei Förderungen durch das BMBF auf. Es handelt sich beispielsweise um die

- unzureichende Auseinandersetzung mit der Finanzierungskompetenz des Bundes,
- unzureichende und von sachfremden Erwägungen geleitete Förderziele,
- Defizite bei der Ausschreibung der Projektträgerleistungen,
- Verstöße gegen die eigene Förderrichtlinie bei Bewilligungen,
- Missachtung von ihm selbst geforderter Nachweispflichten,
- unzureichende Überwachung des PT-DLR,
- nicht zeitgerechte Evaluation der Förderziele.

Das BMBF ist damit seiner Verantwortung für eine sachgerechte Aufgabewahrnehmung bei der Projektförderung von Sammlungen nicht gerecht geworden. Einfachste Grundlagen hat es missachtet.

(2) Seine Stellungnahme belegt dies noch einmal in aller Deutlichkeit. Dort hat das BMBF überwiegend die getroffenen Entscheidungen und die handlungsleitenden Motive erläutert. Sie werden so klar und vollständig offenbar. Sie zeigen, dass entweder ein sachorientiertes Grundverständnis fehlt oder dieses dem unbedingten Willen einer Förderung um ihrer selbst willen untergeordnet wird/worden ist.

In weiten Teilen seiner Stellungnahme folgt das BMBF unseren Empfehlungen nicht oder hat diese ignoriert. Zielgerichtet ist es dort nur teilweise auf unsere Argumente und Empfehlungen eingegangen. Es hat teils auch über

Sachverhalte berichtet, die allgemein mit dem Rahmenprogramm oder der von uns geprüften Förderrichtlinie im Zusammenhang standen. Damit fehlt zu verschiedenen Punkten eine konstruktive Auseinandersetzung mit unserer Kritik und den sich hieran anschließenden Empfehlungen. Wir gehen daher davon aus, dass es sich im Übrigen nicht in der Lage sah, auf unsere Feststellungen und Würdigungen Maßgebliches zu erwidern oder nicht gewillt war, sich damit auseinanderzusetzen.

(3) Seine mangelnde Einsicht für die festgestellten Defizite oder seinen Willen zur unbedingten Weiterförderung hat das BMBF bekräftigt, indem es noch während des laufenden Prüfungsverfahrens die zweite Förderrichtlinie bekanntgemacht hat. Unsere Hinweise in der Prüfungsmitteilung hat das BMBF dort missachtet oder diese Reaktionen in seiner Stellungnahme nicht erkennen lassen. Auch verschiedene Hinweise aus dem Anhörungsverfahren hat es nicht umgesetzt. Es wiederholen sich zentrale von uns bereits zur ersten Förderrichtlinie aufgezeigte Mängel, wie beispielsweise eine mangelnde Finanzierungskompetenz des Bundes. Vor diesem Hintergrund sehen wir keine rechtliche Grundlage für die vom BMBF beabsichtigte Förderung weiterer Vorhaben und damit für Förderungen nach der zweiten Förderrichtlinie. Wir empfehlen davon Abstand zu nehmen.

(4) Wir behalten uns vor, die bei dieser Prüfung zu Tage getretenen strukturellen Mängel an das Parlament zu übermitteln.

Ehmann

Dr. Keller