

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

40 Beteiligung an Öffentlich-Privaten Partnerschaften der Europäischen Union nicht geregelt: Finanzielle Belastungen unklar

Zusammenfassung

Die Bundesregierung muss klare Regeln für eine deutsche Beteiligung an Gemeinsamen Unternehmen auf EU-Ebene schaffen. Dabei muss sie sicherstellen, dass die Ressorts die finanziellen Belastungen und wesentlichen Risiken für den Bundeshaushalt bei der Entscheidung über die Beteiligung berücksichtigen.

Die EU-Kommission, die Mitgliedstaaten sowie private Einrichtungen und Unternehmen errichten Gemeinsame Unternehmen als Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) auf der Grundlage des Unionsrechts. Die ÖPP erhalten Mittel aus dem EU-Haushalt sowie Beiträge von Mitgliedstaaten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen, um Forschungs- und Innovationsprogramme zu finanzieren und so marktreife Technologien zu entwickeln. Eine Beteiligung an diesen ÖPP ist sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Forschungseinrichtungen und Unternehmen freiwillig.

Der Bundesrechnungshof hat exemplarisch die Beteiligung am Gemeinsamen Unternehmen für europäisches Hochleistungsrechnen (EuroHPC) geprüft. Das BMBF ist als zuständiges Ressort die Beteiligung eingegangen. Dabei hat es finanzielle Verpflichtungen des Bundes, die sich aus der Beteiligung ergeben könnten, nicht sachgerecht geprüft und dokumentiert. Mögliche Belastungen und Risiken für den Bundeshaushalt blieben dadurch unerkannt.

Der Bundesrechnungshof führt dies auch darauf zurück, dass nicht klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an solchen ÖPP beteiligen darf und wie darüber zu entscheiden ist. Er erwartet daher, dass die Bundesregierung klare Regeln für eine deutsche

Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union schafft. Mit der Gründung einer solchen ÖPP werden Strukturen aufgebaut, die die Beteiligten über viele Jahre hinweg binden und die mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen einhergehen können. Das fachlich zuständige Ressort sollte daher verpflichtet werden, immer die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) einzuholen.

40.1 Prüfungsfeststellungen

Keine verbindlichen Vorgaben für eine Beteiligung des Bundes

Der Bund beteiligt sich an ÖPP auf EU-Ebene. Diese ÖPP erhalten Mittel aus dem EU-Haushalt sowie freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen, um Forschung und Innovation zu fördern.

In der Bundesregierung entscheidet das jeweils zuständige Ressort über eine Beteiligung Deutschlands an einer solchen ÖPP. Wenn sich der Bund an internationalen Organisationen oder an privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, muss das jeweilige Ressort dafür die Einwilligung des BMF einholen. Dies ist aus Sicht der Bundesregierung bei einer Beteiligung an einer ÖPP der Europäischen Union hingegen nicht erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat exemplarisch die Beteiligung an EuroHPC geprüft. Er stellte fest, dass die Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union nicht verbindlich geregelt ist.

Deutsche Beteiligung an EuroHPC

Im Jahr 2018 gründete der Rat der Europäischen Union das Unternehmen EuroHPC. Es beschafft EU-weit besonders leistungsfähige Computer (Supercomputer) und fördert Forschungsprojekte zum Hochleistungsrechnen. An EuroHPC sind die EU-Kommission, die EU-Mitgliedstaaten, Nicht-EU-Staaten sowie privatrechtlich organisierte Verbände aus Forschungseinrichtungen und Unternehmen als Mitglieder beteiligt.

Für die Errichtung und den Betrieb von EuroHPC sind im EU-Haushalt bis zum Jahr 2027 mindestens 3,6 Mrd. Euro vorgesehen. Hinzu kommen die Beiträge der anderen Mitglieder. Die Mitgliedstaaten, in denen das Unternehmen EuroHPC Projekte fördert, müssen sich nach den Gründungsstatuten an den Ausgaben für Projekte zum Hochleistungsrechnen in der Regel zur Hälfte beteiligen (Kofinanzierung). In welchem Umfang der Bund Mittel für EuroHPC tatsächlich zur Verfügung stellen muss, hängt also davon ab, ob und inwieweit EuroHPC Förderprojekte aus Deutschland auswählt.

Finanzielle Risiken und Belastungen für den Bundeshaushalt unklar

Mit Stand Ende 2021 hatten sich mehrere deutsche Einrichtungen an EuroHPC-Projekten zum Hochleistungsrechnen beteiligt. Diese Projekte sind auf mehrere Jahre angelegt und sollen mehr als 200 Mio. Euro kosten (EU-Anteil und Kofinanzierungen). In den Jahren 2020 und 2021 stellte der Bund nach eigenen Angaben etwas mehr als 4,4 Mio. Euro für Kofinanzierungen bereit. Das BMBF ermittelte jedoch nicht, in welchem Umfang der Bund in den Folgejahren voraussichtlich EuroHPC-Projekte finanzieren muss. Es konnte zudem nicht belegt werden, dass die Finanzplanung des Bundes für solche Projekte ausreichend Mittel vorsieht.

Das BMBF untersuchte und dokumentierte zudem nicht systematisch, welche Risiken und Belastungen für den Bundeshaushalt aus der Beteiligung an EuroHPC entstehen könnten. Bereits aus den Gründungsstatuten zu EuroHPC lassen sich die nachfolgenden Risiken für den Haushalt ableiten:

- In den Gründungsstatuten ist nicht klar geregelt, wie bei ausbleibenden oder verspäteten Beiträgen anderer Mitglieder zu verfahren ist. Zahlt ein Mitglied nicht, könnte das geförderte Projekt scheitern. EuroHPC müsste dann darüber entscheiden, die bis dahin geleisteten Beiträge abzuschreiben oder Mittel nachzuschießen. Dies könnte die Finanzierung anderer Projekte gefährden oder höhere Beiträge der übrigen Mitglieder zur Folge haben.
- Zwar ist der Bund nach den Gründungsstatuten nicht verpflichtet, zusätzliche Beiträge an EuroHPC zu leisten. Allerdings könnte er sich tatsächlich zu Nachzahlungen gezwungen sehen. Falls Beiträge anderer (privater) Mitglieder ausbleiben oder Schäden bei der Tätigkeit des Unternehmens entstehen, könnten sich Betroffene an die beteiligten Staaten wenden, um finanzielle Lücken zu schließen oder Schäden geltend zu machen. Dies gilt im besonderen Maße für Deutschland als wirtschaftlich leistungsfähigen Mitgliedstaat.
- Zudem ist ungewiss, in welcher Höhe Deutschland über seinen Anteil am EU-Haushalt für Schulden des Unternehmens haften muss. Gleiches gilt für den Betrieb von Supercomputern in Deutschland. Zwar sind die Einrichtungen, die im Auftrag von EuroHPC Supercomputer betreiben, grundsätzlich für etwaige Schäden daraus verantwortlich. Das BMBF finanziert aber den Betrieb deutscher Forschungseinrichtungen aus Bundesmitteln. Daher könnten sich auch Belastungen für den Bundeshaushalt ergeben, wenn die Einrichtungen wegen solcher Schäden mehr Mittel benötigen als der nationale Finanzierungsanteil an dem EuroHPC-Projekt vorsieht.

40.2 Würdigung

Das BMBF hätte klären müssen, welche finanziellen Folgen eine deutsche Mitgliedschaft bei EuroHPC auslösen könnte. Es ist offen, wie hoch das Gesamtvolumen der geförderten Projekte in Deutschland sein wird. Daher hätte das BMBF das erwartete Gesamtvolumen plausibel herleiten und berechnen müssen, welche Beitragspflichten sich für den Bund ergeben könnten. Zudem hätte es systematisch prüfen müssen, ob und inwieweit die Regelungen zur Haftung ausreichen, um Risiken für den Bundeshaushalt abzuwenden. Beides hat das BMBF versäumt. Der Bundesrechnungshof führt dies auch darauf zurück, dass nicht klar geregelt

ist, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an solchen ÖPP beteiligen darf und wie darüber zu entscheiden ist.

Er erwartet daher, dass die Bundesregierung klare Regeln für eine deutsche Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union schafft. Hierzu sollte sie mit einem strukturierten Verfahren sicherstellen, dass die Ressorts die Verpflichtungen und die finanziellen Risiken, die sich aus der Beteiligung ergeben können, systematisch untersuchen und dokumentieren. Die zuständigen Ressorts müssen dabei darlegen, welche Ausgaben für den Bund laut Vertrag entstehen. Sie müssen zudem klären, wann und in welcher Höhe er haftet. Außerdem müssen sie prüfen, ob die Gefahr von Nachzahlungen besteht.

Der Bund geht mit einer Beteiligung an einer ÖPP der Europäischen Union – wie bei einer Beteiligung an internationalen Organisationen oder privatrechtlichen Unternehmen – regelmäßig erhebliche, oft mehrjährige finanzielle Verpflichtungen ein. Hier müssen vergleichbare Regeln gelten. Daher sollte das zuständige Ressort stets die Einwilligung des BMF einholen müssen. Da das zuständige Ressort mitunter dazu neigt, die finanziellen Verpflichtungen zu niedrig einzuschätzen, könnte dies auch Interessenkonflikten vorbeugen.

40.3 Stellungnahme

Das BMBF und das BMF haben mitgeteilt, dass sie die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht teilen. Der Bund sei bei EuroHPC keine erheblichen finanziellen Verpflichtungen eingegangen, denn die deutschen Beiträge seien bislang vergleichsweise gering. Mit Blick auf mögliche Risiken räumten die Ressorts jedoch ein, dass Projekte in ÖPP der Europäischen Union aufgrund ausbleibender Kofinanzierungen womöglich abgebrochen werden könnten. Diese Risiken lägen aber nicht höher als bei anderen grenzüberschreitenden Projekten.

Insgesamt seien die finanziellen Risiken der Beteiligung Deutschlands in den Gründungsstatuten ausreichend minimiert. So müsse EuroHPC z. B. für mögliche Schäden im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit angemessene Versicherungen abschließen. EuroHPC könne Projekte zudem „grundsätzlich“ nicht mit zusätzlichen Mitteln finanzieren, wenn Beiträge der Mitglieder ausblieben.

Die Mitglieder hafteten zwar für Schulden von EuroHPC, aber nur in Höhe ihrer Beiträge zu den Verwaltungskosten. Auf Deutschland entfielen dabei höchstens 300 000 Euro. Darüber hinausgehende Haftungsfragen seien erst zu klären, wenn EuroHPC deutsche Einrichtungen für den Betrieb eines Supercomputers auswähle.

Das BMBF und das BMF haben jedoch zugesagt, künftig die finanziellen Verpflichtungen umfassend, sorgfältig und transparent zu untersuchen und zu dokumentieren, bevor sich Deutschland an ÖPP der Europäischen Union beteilige. Einen formalisierten Prozess hielten die Ressorts nicht für sinnvoll. Die Ressortabstimmung zu den Verhandlungspositionen auf EU-Ebene und zur Aufstellung des Bundeshaushaltes reiche dafür aus. Die Ressorts haben

darauf hingewiesen, dass neben den finanziellen Aspekten auch die besonderen politischen Interessen zu berücksichtigen seien.

40.4 Abschließende Würdigung

Mit der Gründung einer ÖPP der Europäischen Union werden auf EU-Ebene Strukturen geschaffen, die die Beteiligten über viele Jahre hinweg binden und die mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen einhergehen können. Zudem sind damit Risiken für den Haushalt oder das Ansehen des Forschungsstandortes Deutschland verbunden. Diese können sich aus der Aufgabe selbst bzw. dem Gegenstand der Förderung, der Vertragsgestaltung und dem Zusammenwirken der Beteiligten ergeben und weit über die bislang vom BMBF und BMF dargestellten Risiken hinausgehen.

Die Bundesregierung sollte daher Vorschriften schaffen, die allen Ressorts klar und verbindlich vorgeben, dass die finanziellen Verpflichtungen Deutschlands vor einer Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union umfassend, sorgfältig und transparent zu untersuchen und zu dokumentieren sind. Ziel sollte dabei auch sein, mögliche Haushaltsrisiken frühzeitig aufzuzeigen. Zudem sollte das zuständige Ressort verpflichtet werden, immer die Einwilligung des BMF zu der Beteiligung einzuholen. Dies entspräche den etablierten und bewährten Verfahren für eine Beteiligung Deutschlands an internationalen Organisationen und privatrechtlichen Unternehmen. Die entsprechenden Regelungen der BHO sind nicht nur Ausdruck des haushalterischen Vorsichtsprinzips, sondern unterstreichen vielmehr die Gesamtverantwortung des BMF für ein nachhaltiges Finanzgebaren des Bundes auch in diesem Bereich. Auch in einem solchen Verfahren können die Ressorts die besonderen politischen Interessen auf EU-Ebene berücksichtigen.