



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Forschung an Fachhochschulen

Kapitel 30 04 Titel 685 11

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

Gz.: III 2 - 0000810

12. Dezember 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	10
1.1	Das Programm Forschung an Fachhochschulen	10
1.2	Fördermaßnahmen	12
1.3	Haushaltsmittel	12
2	Erfolgskontrollen	13
2.1	Sachverhalt	13
2.1.1	Evaluationen des Programms und der Förderrichtlinien	15
2.1.2	Zielerreichungskontrolle	16
2.1.3	Wirtschaftlichkeitskontrolle	17
2.1.4	Nachhaltigkeit der Förderergebnisse und Investitionen	18
2.2	Würdigung	19
2.3	Empfehlung	21
2.4	Stellungnahme	21
2.5	Abschließende Würdigung	22
3	Transparenz im Haushaltsplan	24
3.1	Sachverhalt	24
3.2	Würdigung	26
3.3	Empfehlungen	26
3.4	Stellungnahme	27
3.5	Abschließende Würdigung	27
4	Kooperationen und Verbundprojekte	29
4.1	Sachverhalt	29
4.1.1	Kooperationen	29

4.1.2	Verbundprojekte	30
4.2	Würdigung	32
4.3	Empfehlung	33
4.4	Stellungnahme	33
4.5	Abschließende Würdigung	34
5	Laufzeit der Förderrichtlinien	35
5.1	Sachverhalt	35
5.2	Würdigung	37
5.3	Empfehlung	38
5.4	Stellungnahme	38
5.5	Abschließende Würdigung	39
6	Auftragsänderungen des laufenden Projektträgervertrags	41
6.1	Sachverhalt	41
6.1.1	Verlängerung der Vertragslaufzeit	43
6.1.2	Vertragsaufstockungen während der Vertragslaufzeit	44
6.2	Würdigung	49
6.3	Empfehlung	51
6.4	Stellungnahme	52
6.5	Abschließende Würdigung	52

Abkürzungsverzeichnis

A

aFuE *Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen*
ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BLV *Bund-Länder-Vereinbarung*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

E

EGO *Ergänzende Geschäftsordnung*

F

FaF *Forschung an Fachhochschulen*
FH³ *Angewandte Forschung an Fachhochschulen im Verbund mit der Wirtschaft*
FH-Europa *Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung von Hochschulen bei der grenzüberschreitenden Vernetzung und Antragsstellung zur Stärkung der Innovationsfähigkeit im Europäischen Forschungsraum*
FH-FDM *Richtlinie zur Förderung von Projekten zum Thema Nachnutzung und Management von Forschungsdaten an Fachhochschulen*
FH-Impuls *Richtlinie zur Fördermaßnahme „Starke Fachhochschulen – Impuls für die Region*
FH-Invest *Richtlinie zur Stärkung und Weiterentwicklung der Forschungsbasis an Fachhochschulen*
FH-Kooperativ *Richtlinie zur Förderung von Forschung an Fachhochschulen in Kooperation mit Unternehmen*
FHprofUnt *Richtlinie zur Förderung von Forschung an Fachhochschulen mit Unternehmen*
FH-Sozial *Richtlinie zur Förderung von Forschung an Fachhochschulen zur Verbesserung der Lebensqualität in Stadt und Land durch soziale Innovationen*
Fraunhofer ISI *Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung*
FuEuI *Forschung und Entwicklung und Innovation*

G

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

H

HAW *Hochschulen für Angewandte Wissenschaft*
HIS GmbH *HIS Hochschul-Informationen-System GmbH*

I

IngenieurNachwuchs *Richtlinie zur Förderlinie „IngenieurNachwuchs – Kooperative Promotion“*

K

KI-Nachwuchs@FH *Richtlinie zur Schaffung, Verstetigung und Bündelung attraktiver Arbeits- und Forschungsbedingungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs an Fachhochschulen/Hochschulen für Angewandte Wissenschaften im Bereich „Künstliche Intelligenz“*
KMU *kleine und mittlere Unternehmen*

M

Merkblatt *Merkblatt für Antragsteller/Zuwendungsempfänger zur Zusammenarbeit der Partner von Verbundprojekten*

N

NABF *Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Projektförderung*

NKBF 98 *Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis des Bundesministeriums für Bildung und Forschung an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben*

P

PKP *Gemeinsames Planungs- und Kabinettsmanagementprogramm*

S

SILQUA-FH *Richtlinie „Soziale Innovationen für Lebensqualität im Alter“*

StartUpLab@FH *Richtlinie zur Fördermaßnahme „Unternehmerisches Denken und wissenschaftlicher Gründergeist – Forschungs- und Gründungsfreiräume an Fachhochschulen*

V

VDI-TZ *VDI Technologiezentrum GmbH*

VgV *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge*

VV *Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert die anwendungsorientierte Forschung an Fachhochschulen bzw. Hochschulen für Angewandte Wissenschaft (HAW) seit mehr als 30 Jahren. Seit dem Jahr 2003 erfolgt die Förderung auf Basis von Bund-Länder-Vereinbarungen (BLV). Der Bundesrechnungshof hat die aktuelle BLV zu dem Programm Forschung an Fachhochschulen (FaF) und deren Umsetzung geprüft. Die abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahme des BMBF. (Tz. 1)

- 0.1 Nach der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind für übergeordnete Ziele begleitende und abschließende Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle durchzuführen. Evaluationen können Grundlage von Erfolgskontrollen sein. In Summe müssen jedoch alle notwendigen Bestandteile einer Erfolgskontrolle vorliegen. Das BMBF führte während der gesamten Programmlaufzeit ausschließlich sechs externe Evaluationen durch. Vollständige Zielerreichungskontrollen fehlten. Sie sind jedoch Basis für Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen. Die Evaluationsberichte enthielten keine Wirtschaftlichkeitskontrollen. Abschließende Evaluationen oder Erfolgskontrollen, um die Nachhaltigkeit der Förderung und Investitionen festzustellen, führte das BMBF nicht durch.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein langfristiges, systematisches Konzept für die Erfolgskontrollen zu FaF und die zugrundeliegenden Evaluationen zu erstellen. Alle notwendigen Bestandteile der Erfolgskontrolle im Sinne der BHO sind dabei zu berücksichtigen. Die Ausgangslage und die Zielwerte muss das BMBF vor Beginn der Fördermaßnahme festlegen. Nach ihrem Abschluss sollte es prüfen, ob die angestrebten Ziele nachhaltig erreicht wurden.

Das BMBF hat erklärt, es verfüge seit dem Jahr 2020 über einen internen Leitfaden für Evaluationen. Bei Bund-Länder-Programmen sei er jedoch nicht vollständig anwendbar. So stoße die Erfassung der Ausgangslage an ihre Grenzen. Auch seien Wirtschaftlichkeits- und Wirkungskontrollen im Bereich Bildung und Wissenschaft nicht vollumfänglich möglich.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei dem vom BMBF angeführten internen Leitfaden aus dem Jahr 2020, den es bei FaF auch nur eingeschränkt anwendet, nicht um ein Konzept für die Erfolgskontrollen des Programms FaF handelt. Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung, dass bei Bund-Länder-Programmen BHO-konforme Erfolgskontrollen nur eingeschränkt möglich seien. Er hält daher an seinen Empfehlungen fest und erwartet, dass das BMBF diese umsetzt. (Tz. 2)

- 0.2 Das BMBF verpflichtete sich in der aktuellen BLV FaF jährlich mindestens 60 Mio. Euro an Fördermitteln bereitzustellen, ohne diesen zu deckeln. Laut BLV ist die Höhe der Fördermittel dem Haushaltsplan zu entnehmen. Das BMBF fördert auf der Rechtsgrundlage der BLV FaF zwei weitere Maßnahmen, die es nicht aus dem gleichnamigen Haushaltstitel „Forschung an Fachhochschulen“ finanziert. Dies führt

zu mangelnder Transparenz. Ohne eine Obergrenze bleibt unklar, wie hoch die tatsächlichen Ausgaben für das Programm FaF sein können. Zudem ist aus dem Haushaltsplan nicht erkennbar, dass es über die beim Titel genannten Mittel weitere Ausgaben für das Programm FaF gibt. Das widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei Abschluss neuer BLVs zusätzlich zur Untergrenze eine Obergrenze für die Förderung zu vereinbaren, um Planungssicherheit und Klarheit über die Höhe der maximalen Ausgaben herzustellen. Zusätzlich sollte das BMBF beim Haushaltstitel FaF darauf hinweisen, dass es für die BLV auch Mittel aus anderen Titeln verwendet.

Das BMBF will auch künftig keine Obergrenze für die jährlichen Ausgaben zum Programm FaF festlegen. Eine Deckelung sei kontraproduktiv, da sie darüber hinausgehende Förderungen nicht abdecke. Zudem könnten Antragsteller das Erreichen der Obergrenze als selbstverständlich ansehen. Das BMBF wird beim Titel FaF einen Hinweis auf weitere Titel aufnehmen, aus denen Mittel für das Programm fließen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Bedenken des BMBF nicht. Er hält an der Notwendigkeit einer jährlichen Obergrenze fest. Nur so wird klar, in welcher Höhe maximal Mittel für das Programm FaF mittelfristig zur Verfügung stehen. Das ist auch Grundlage für eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle. Hinsichtlich der Antragsteller weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass sich aus einer Obergrenze keine Förderquoten für einzelne Förderlinien ableiten lassen. Zum Hinweis im Haushaltsplan beim Titel FaF, dass auch Mittel aus anderen Titeln eingesetzt werden, empfiehlt er, bei den anderen Titeln die Ausgaben für FaF durch zusätzliche Erläuterungsziffern transparent zu machen. (Tz. 3)

- 0.3 Bei einigen Förderrichtlinien fordert das BMBF von Antragstellern den Nachweis einer Kooperation mit Unternehmen. Dazu müssen sie Angaben im Förderantrag machen, Interessensbekundungen und Drittmittelzusagen vorlegen. Einen späteren Nachweis über die geschlossene Kooperation, beispielsweise durch Vorlage der Kooperationsvereinbarung, verlangte das BMBF nicht.

Bei ebenfalls geförderten Verbundprojekten, mit mehreren Verbundpartnern als Antragstellern, ist eine schriftliche Kooperationsvereinbarung der Partner bereits Voraussetzung für die Förderung. Das BMBF ließ sich die schriftlichen Vereinbarungen nicht vorlegen.

Um bei den Kooperationen die Verbindlichkeit zu erhöhen, sollte das BMBF Kooperationsvereinbarungen verlangen und sie sich auch vorlegen lassen. Auch bei den Verbundprojekten erwartet der Bundesrechnungshof, dass sich das BMBF die bereits verlangten Kooperationsvereinbarungen zusätzlich zur Prüfung vorlegen lässt.

Das BMBF lehnt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ab. Bei Verbundprojekten genüge ihm die Bestätigung des Abschlusses einer Vereinbarung. Es hat auf den Verwaltungsaufwand einer Prüfung und sein Vertrauen in die Antragsteller

verwiesen. Auch bei einfachen Kooperationen hält es die Interessenbekundungen und Finanzierungszusagen der Unternehmen für ausreichend.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMBF nicht. Eine Kooperationsvereinbarung stellt eine beiderseitige Verbindlichkeit sicher. Bei Verbundprojekten kann das BMBF etwaige Mängel von Vereinbarungen – die möglicherweise den Erfolg des Projekts gefährden – nur erkennen, wenn es die Vereinbarungen auch prüft. (Tz. 4)

- 0.4 In drei der Förderrichtlinien bezieht sich das BMBF als Rechtsgrundlage auf eine frühere, nicht mehr gültige BLV. Die Laufzeiten aller Förderrichtlinien übersteigen die Geltungsdauer der derzeitigen BLV FaF, die am 31. Dezember 2023 endet. Auch veröffentlichte das BMBF Antragsfristen, die weit über die Gültigkeitsdauer der BLV hinaus gehen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Prüfungsmitteilung ist offen, ob es nach dem Jahr 2023 eine weitere BLV geben wird. Im Haushaltsjahr 2023 soll der Haushaltstitel FaF entfallen, die Mittel werden in einen anderen Titel übernommen. Ohne eine gültige BLV fehlt den Förderrichtlinien die Rechtsgrundlage. Durch die langen Laufzeiten und Antragsfristen nach dem Ende der gültigen BLV FaF vermittelt das BMBF Antragstellern eine Planungssicherheit, die so nicht vorliegt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Laufzeiten von Förderrichtlinien an der Geltungsdauer der entsprechenden BLV auszurichten. Bei Abschluss einer neuen BLV muss das BMBF Förderrichtlinien ändern und auf die geänderte Rechtsgrundlage hinweisen. Im Sinne der Antragsteller sollte es nur Antragsfristen veröffentlichen, die innerhalb der Laufzeit der BLV liegen.

Das BMBF folgt den Empfehlungen nicht. Im Anhörungsverfahren zu den Förderrichtlinien habe der Bundesrechnungshof keine Einwände gegen die Fristen erhoben. Dies werte es als Zustimmung. Das BMBF wolle eine fortlaufende Förderung gewährleisten. Würden die Antragsfristen an die Laufzeit der BLV angepasst, führe dies zu Förderlücken. Zudem stelle der Haushaltsgesetzgeber Verpflichtungsermächtigungen für Zeiträume nach dem Ende der aktuellen BLV bereit. Bei Bekanntgabe von Antragsfristen nach Ende der BLV wolle das BMBF künftig einen Vorbehalt aufnehmen, der auf die Notwendigkeit einer neuen BLV hinweise.

Der Bundesrechnungshof weist nachdrücklich darauf hin, dass sich aus dem Verzicht auf eine Äußerung im Anhörungsverfahren zu Förderrichtlinien keinerlei „Zustimmung“ zu einer Förderrichtlinie ableiten lässt. Mängel an Förderrichtlinien können jederzeit, d. h. auch bei einer späteren Prüfung beanstandet werden. Der Bundesrechnungshof weist noch einmal darauf hin, dass das BMBF Förderlücken durch ein mittelfristiges Konzept über die inhaltliche und zeitliche Gestaltung der Förderrichtlinien vermeiden kann. Verpflichtungsermächtigungen gelten nur für bereits bewilligte Projekte, sichern aber keine späteren Antragsfristen ab. Der vom BMBF geplante Hinweis zum Vorbehalt einer neuen BLV kann nur in einem kurzen Übergangszeitraum Anwendung finden, um fortlaufende Auswahlrunden zu gewährleisten. Denn bei Abschluss einer neuen BLV ist weiterhin eine geänderte Förderrichtlinie zu veröffentlichen. (Tz. 5)

- 0.5 Das BMBF nahm mehrere Auftragsänderungen des laufenden Projektträgervertrags für FaF vor. Hierbei bezog es sich auf die Ausnahmetatbestände des § 132 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), nach denen Auftragsänderungen ohne ein erneutes Vergabeverfahren zulässig sind. So verlängerte das BMBF den Projektträgervertrag, ohne die vertraglich vereinbarte Frist für das in diesem Fall vorgesehene Schriftformerfordernis einzuhalten. In einem anderen Fall stockte das BMBF den Vertrag auf, ohne zunächst der Bekanntmachungspflicht im Amtsblatt der Europäischen Union gemäß § 132 Absatz 5 GWB nachzukommen. Die Bekanntmachung holte es erst zwei Jahre später mit der nächsten Aufstockung nach. Das BMBF stockte den laufenden Projektträgervertrag wiederholt für Leistungen auf, die der Projektträger in der Vergangenheit erbracht hat. Die Auftragsänderungen erfüllten nicht immer die Ausnahmetatbestände nach § 132 GWB. In einem Fall hat das BMBF nicht zu allen erforderlichen Tatbestandsmerkmalen Angaben gemacht. Noch während der Grundlaufzeit stockte das BMBF den Projektträgervertrag aufgrund zusätzlicher Leistungen für Fachkommunikation auf und passte die Leistungsbeschreibung entsprechend an. Die Aufstockung für den Verlängerungszeitraum erfolgte mit Ziehen der Verlängerungsoption, jedoch ohne zu prüfen, ob diese ohne erneutes Vergabeverfahren zulässig war. Dabei machte das BMBF diese Aufstockung auch nicht bekannt.

Das BMBF hätte die Leistungen für den Verlängerungszeitraum erneut ausschreiben müssen, da es das geforderte Schriftformerfordernis nicht eingehalten hat. Zudem versäumte das BMBF, der Nachweispflicht im Amtsblatt der Europäischen Union nachzukommen. Darüber hinaus hätte das BMBF in seinen Begründungen zur Aufstockung des Projektträgervertrags alle Tatbestandsmerkmale berücksichtigen müssen. In Fällen, in denen die Tatbestandsmerkmale nicht oder nur teilweise erfüllt waren, hätte es die Leistung erneut ausschreiben müssen. Da sich die Verlängerungsoption immer auf die Regelungen des Ursprungsbetrags bezieht, hätte das BMBF die Aufstockung für zusätzliche Leistungen geltend machen müssen.

Das BMBF muss bei Vertragsänderungen und -verlängerungen darauf achten, dass diese fristgerecht und entsprechend den gesetzlichen und vertraglichen Regelungen durchgeführt werden.

Das BMBF hat angekündigt, bei weiteren Änderungen des laufenden Projektträgervertrages die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich seine Empfehlungen nicht nur auf den laufenden Projektträgervertrag bezogen, sondern grundsätzlich gelten. (Tz. 6)

1 Vorbemerkungen

Fachhochschulen/HAW sind im Vergleich zu den Universitäten stärker lehr- und praxisorientiert. Sie forschen häufig in Kooperation mit kleinen und mittelständischen Unternehmen aus ihrer Region. Fachhochschulen/HAW unterscheiden sich auch strukturell von Universitäten. So stehen ihnen in der Regel weniger finanzielle Mittel für Forschungszwecke zur Verfügung. Zudem sind Fachhochschulen durch ein hohes Lehrdeputat und einen fehlenden personellen Mittelbau gekennzeichnet. Mit dem Programm FaF fördert das BMBF daher speziell die Forschungsaktivitäten an Fachhochschulen.

Der Bundesrechnungshof hat die aktuelle BLV zum Programm FaF und ihre Umsetzung geprüft. Dabei befasst sich die Prüfung schwerpunktmäßig mit den Themen Erfolgskontrollen, Transparenz im Haushaltsplan sowie zuwendungsrechtlichen Fragestellungen. Die wesentlichen Ergebnisse stellten wir dem BMBF in unserer Prüfungsmitteilung vom 2. Juni 2022 dar. Das BMBF hat hierzu am 7. September 2022 Stellung genommen. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis abschließend fest.

1.1 Das Programm Forschung an Fachhochschulen

Das BMBF fördert seit 30 Jahren die anwendungsorientierte Forschung an Fachhochschulen/HAW. Der damalige Ausschuss für Bildung und Wissenschaft des Deutschen Bundestages hatte im Jahr 1989 die Einrichtung eines gemeinsamen Programms von Bund und Ländern zur Förderung der angewandten Forschung an Fachhochschulen vorgeschlagen. Das damalige Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft brachte daraufhin im Haushaltsjahr 1990 erstmalig einen Titel mit der Zweckbestimmung „Förderung von angewandter Forschung und Entwicklung“ aus. Eine nach Artikel 91b Grundgesetz eigentlich erforderliche BLV war zunächst nicht zustande gekommen.

Der Bundesrechnungshof wies im Rahmen einer Prüfungsmitteilung im Jahr 1997 und seiner Bemerkungen für das Jahr 2000 auf die fehlende Vereinbarung hin. Daraufhin schlossen Bund und Länder im Jahr 2003 die erste BLV über die „Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen“ nach Artikel 91b Grundgesetz ab. Weitere Vereinbarungen folgten in den Jahren 2008, 2013 und 2018. Die derzeit gültige BLV läuft vom 1. Januar 2019 bis 31. Dezember 2023.¹ Die Ausgaben hierfür sind im Jahr 2021 im gleichnamigen Titel „Forschung an Fachhochschulen“² in Kapitel 3004, Titel 685 11 mit insgesamt 75 Mio. Euro veranschlagt.³

¹ BAnz AT 21. Dezember 2018 B12.

² Seit dem Jahr 2022 lautet die Zweckbestimmung des Titels „Forschung an Fachhochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaften“. Im Weiteren nutzen wir aus Vereinfachungsgründen den Titel „Forschung an Fachhochschulen“.

³ Bundeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 30, Titelgruppe 10.

Das BMBF hat das Förderprogramm in der Vergangenheit hinsichtlich seiner Zielsetzung mehrmals angepasst. So stand zu Beginn der Fördermaßnahme unter dem damaligen Programmtitel „Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen“ (aFuE) die Drittmittelfähigkeit der Fachhochschulen im Mittelpunkt der Förderung. Im Jahr 2004 hat das BMBF das Programm neu ausgerichtet. Unter dem Titel „Angewandte Forschung an Fachhochschulen im Verbund mit der Wirtschaft“ (FH³) lag der Schwerpunkt nun auf der Stärkung der Verbundfähigkeit von Fachhochschulen/HAW. Seit dem Jahr 2006 berücksichtigt das BMBF unter dem Programmtitel „Forschung an Fachhochschulen“ verstärkt die spezifischen inhaltlichen und strukturellen Forschungsherausforderungen an Fachhochschulen/HAW. Zu diesem Zweck hat es mehrere Förderrichtlinien und -maßnahmen mit unterschiedlichen Förderschwerpunkten konzipiert.

Die Fördermaßnahmen der gegenwärtigen BLV FaF sollen die Fachhochschulen/HAW befähigen, ihr Potenzial und spezifisches Profil in der angewandten Forschung nachhaltig auf- und auszubauen. Dabei liegt der Fokus insbesondere auf den interdisziplinären Fachgebieten. Darüber hinaus soll der wissenschaftliche Nachwuchs, beispielsweise mit kooperativen Graduiertenkollegs, gefördert werden.⁴

Ziele des Programms sind:

- die Alleinstellungsmerkmale und Erfolgsfaktoren der Fachhochschulforschung weiter zu schärfen,
- den anwendungsnahen Wissens- und Technologietransfer in Deutschland zu verstärken und zu beschleunigen,
- Lehre und Forschung stärker miteinander zu verzahnen sowie
- die Förderung des Auf- und Ausbaus von strategischen Forschungsschwerpunkten und Forschungsprofilen an forschungsstarken Fachhochschulen/HAW auszuweiten.

Grundlage hierfür sollen Kooperationen mit Unternehmen, vorrangig kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), und Praxispartnern bilden. Darüber hinaus soll die praxisnahe Mitarbeit und Qualifizierung von Personal und Studierenden an den jeweiligen Forschungs- und Entwicklungsprojekten zur Zielerreichung beitragen.⁵

Die Durchführung des Programms erfolgt laut § 5 der BLV FaF durch das BMBF. Hierfür beauftragt das BMBF Projektträger. Seit dem Jahr 2017 betreut die VDI Technologiezentrum GmbH (VDI-TZ) die Fördermaßnahmen des Programms FaF.

Das BMBF hat sich verpflichtet, während der Programmlaufzeit jährlich mindestens 60 Mio. Euro an Fördermitteln aufzuwenden. Der Finanzierungsbeitrag der Sitzländer erstreckt sich auf die Finanzierung der Grundausrüstung.⁶

⁴ BAnz AT 21. Dezember 2018 B12, § 1 (3).

⁵ Ebenda.

⁶ BAnz AT 21. Dezember 2018 B12, § 4.

1.2 Fördermaßnahmen

Das BMBF erließ in den vergangenen Jahren mehrere Förderrichtlinien, um die genannten Programmziele zu erreichen. Aktuell finanziert es aus dem Titel 685 11 acht Förderrichtlinien, über welche die Fachhochschulen/HAW Fördermittel erhalten können:

- Richtlinie zur Schaffung, Verstetigung und Bündelung attraktiver Arbeits- und Forschungsbedingungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs an Fachhochschulen/Hochschulen für Angewandte Wissenschaften im Bereich „Künstliche Intelligenz“ (KI-Nachwuchs@FH)
- Richtlinie zur Stärkung und Weiterentwicklung der Forschungsbasis an Fachhochschulen (FH-Invest)
- Richtlinie zur Förderung von Forschung an Fachhochschulen mit Unternehmen (FHprof-Unt)
- Richtlinie zur Förderung von Forschung an Fachhochschulen in Kooperation mit Unternehmen (FH-Kooperativ)
- Richtlinie zur Förderung von Forschung an Fachhochschulen zur Verbesserung der Lebensqualität in Stadt und Land durch soziale Innovationen (FH-Sozial)
- Richtlinie zur Fördermaßnahme „Unternehmerisches Denken und wissenschaftlicher Gründergeist – Forschungs- und Gründungsfreiräume an Fachhochschulen“ (StartUpLab@FH)
- Richtlinie zur Fördermaßnahme „Starke Fachhochschulen – Impuls für die Region“ (FH-Impuls)
- Richtlinie zur Förderlinie „IngenieurNachwuchs – Kooperative Promotion“ (Ingenieur-Nachwuchs).

Bei den Richtlinien FHprofUnt und IngenieurNachwuchs handelt es sich um auslaufende Fördermaßnahmen.

1.3 Haushaltsmittel

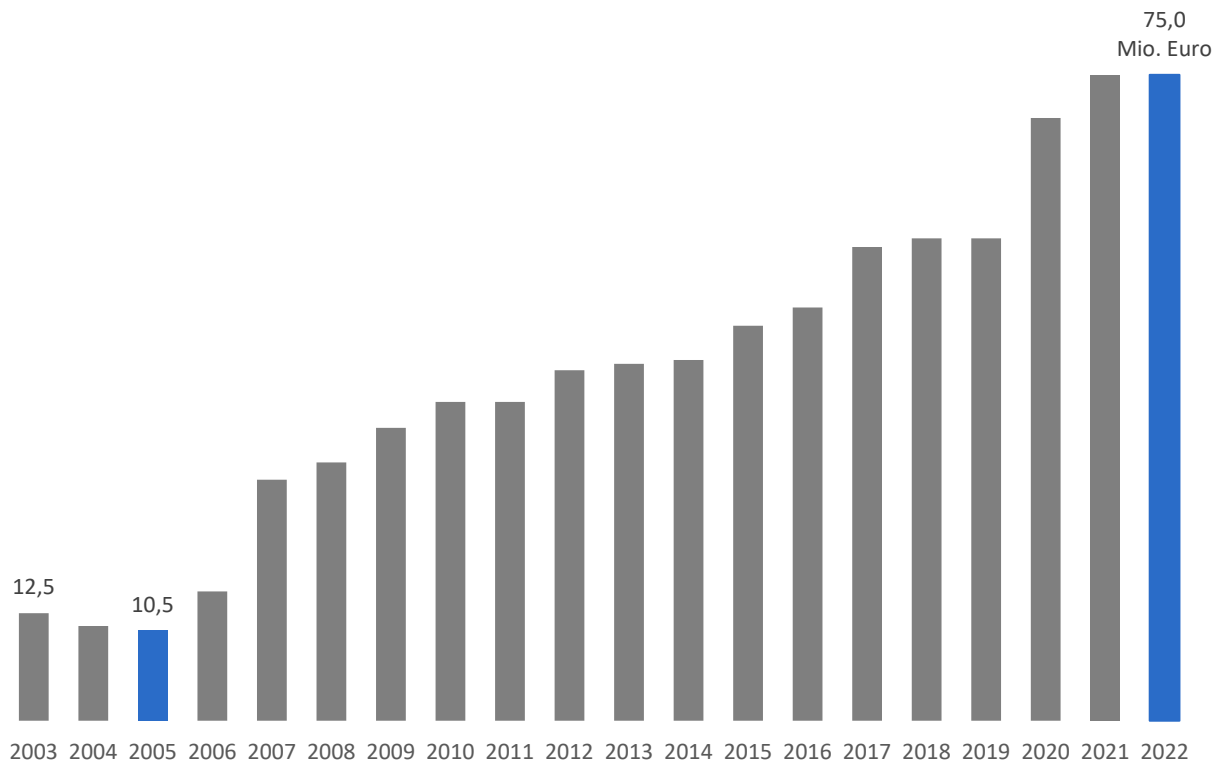
Seit dem Bundeshaushalt 2008 veranschlagte das BMBF die Förderung für FaF in Kapitel 3004 „Forschung für Innovationen, Hightech-Strategie“, Titelgruppe 10 „Neue Konzepte und regionale Förderung“, Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“.⁷ In den vergangenen 17 Jahren haben sich die im Bundeshaushalt eingeplanten Mittel von 10,5 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 75 Mio. Euro mehr als versiebenfacht. Aus dem Titel finanzierte das BMBF auch die Projektträgerschaft und das Programmmanagement.

⁷ In den Bundeshaushaltsplänen 2006 – 2008 sind die Mittel für Forschung an Fachhochschulen im Einzelplan 30, Kapitel 3006, Titelgruppe 31, Titel 685 10 veranschlagt. Im Bundeshaushaltsplan 2005 sind die Mittel in Kapitel 3004, Titelgruppe 10, Titel 685 01 eingeplant.

Abbildung 1

Haushaltsansatz deutlich gestiegen

Der Haushaltsansatz für Forschung an Fachhochschulen ist im Zeitraum von 2005 bis 2022 um mehr als das Siebenfache angestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundeshaushaltspläne für die Jahre 2003 bis 2022.

2 Erfolgskontrollen

2.1 Sachverhalt

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 2.1 und Nummer 2.2 zu § 7 BHO unterscheiden nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- während der Planungsphase und
- Erfolgskontrollen während der Durchführung (begleitend) und nach Abschluss der Maßnahme (abschließend).

Die VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO enthält ergänzende Regelungen zu den Erfolgskontrollen. Demnach sind für übergeordnete Ziele, insbesondere Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 BHO durchzuführen.

Bei der Erfolgskontrolle handelt es sich um ein systematisch angelegtes Prüfverfahren. Dabei ist die begleitende Erfolgskontrolle von der laufenden Beobachtung der Ergebnisse einer Maßnahme (Monitoring) abzugrenzen. Begleitende Erfolgskontrollen sind bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, durchzuführen. Darüber hinaus sind sie in sonstigen geeigneten Fällen nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten durchzuführen, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind.

Bestandteile der Erfolgskontrolle sind:

- eine Zielerreichungskontrolle, zum Abgleich der tatsächlich erreichten Ziele mit dem ursprünglich geplanten Zielwert,
- eine Wirkungskontrolle, um zu ermitteln, ob eine Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war sowie
- eine Wirtschaftlichkeitskontrolle, um festzustellen, ob der Vollzug der Maßnahme hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs und die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war.⁸

In seiner Ergänzenden Geschäftsordnung (EGO) 9.6 hat das BMBF interne Regelungen zur Durchführung von Erfolgskontrollen bei Programmen festgelegt. Hierbei differenziert es zwischen (externen) Evaluationen und internen Erfolgskontrollen. Die EGO stellt klar: "Die Begriffe Evaluation und Erfolgskontrolle sind nicht synonym; vielmehr ist eine externe Evaluation i. d. R. die zentrale Grundlage einer Erfolgskontrolle, ersetzt jedoch nicht die Bewertung der Evaluationsergebnisse und sonstiger Faktoren durch das BMBF. Erst diese zusammenfassende Bewertung und Würdigung stellt eine vollständige Erfolgskontrolle dar."⁹

Das BMBF unterscheidet Evaluationen parallel zur Programmerstellung (ex-ante), während der Programmlaufzeit (begleitend) und nach Abschluss des Programms (ex-post). Begleitende Evaluationen sind danach bei einer Programmlaufzeit von mehreren Jahren oder z. B. bei neuartigen Forschungsthemen erforderlich. Programme mit einem Volumen von mehr als 50 Mio. Euro sind extern zu evaluieren. Darüber hinaus regelt die EGO, dass Programme im „Gemeinsamen Planungs- und Kabinettsmanagementprogramm“ (PKP) unter Angabe von Meilensteinen einzutragen sind.

Über die genannten Evaluationen hinausgehende Unterlagen zu Erfolgskontrollen durch das BMBF selbst legte das BMBF nicht vor. Wir haben deshalb untersucht, ob auf Grundlage der

⁸ VV-BHO Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

⁹ Anlage 2 zur EGO 9.6, Stand 29. Oktober 2020, Ziffer 1.1, S. 8.

vorliegenden Unterlagen das BMBF den Erfolg des Programms ausreichend kontrolliert hat. Wegen fehlender zusätzlicher Untersuchungen haben wir daher geprüft, ob die dafür durchgeführten externen Evaluationen alleine die Vorgaben der VV zu § 7 BHO erfüllen.

2.1.1 Evaluationen des Programms und der Förderrichtlinien

Das BMBF ließ das Programm FaF bisher insgesamt zweimal extern evaluieren. Im Oktober 2001 veröffentlichte die HIS Hochschul-Informationen-System GmbH (HIS GmbH) einen ersten Evaluationsbericht unter dem damaligen Programmtitel aFuE.

Im Januar 2008 erfolgte eine zweite Evaluation nunmehr unter dem Programmtitel FH³ durch das Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung (Fraunhofer ISI). Die Evaluation konzentrierte sich dabei auf den Förderzeitraum 2004 bis 2006.

Darüber hinaus legte die technopolis group im Mai 2016 ihren Abschlussbericht zur Empirischen Begleitung des Programms FaF dem BMBF vor. Die Begleitmaßnahme zielte nicht auf die Evaluation des Programms ab, sondern sollte umfassende Informationen für die Weiterentwicklung des Programms liefern. Das BMBF hielt dazu fest:

„Die Begleitmaßnahme ist daher nicht als Evaluierung des Programms konzipiert, sondern soll ein möglichst umfassendes und detailliertes Bild der strukturellen Rahmenbedingungen und der Finanzierung von Forschung an Fachhochschulen zeichnen.“

Im Zentrum der Begleitmaßnahme durch die technopolis group standen folgende Leitfragen:

- Wie finanzieren Fachhochschulen ihre Forschung und wie ergänzen sich Grundfinanzierung und die Finanzierungsanteile durch Beiträge Dritter?
- Durch welche Abläufe und in welchen Strukturen organisieren Fachhochschulen ihre Forschung?
- Wie sieht das Verwertungsinteresse der Fachhochschulen an den erzielten Ergebnissen aus und wie und in welchen Strukturen wird es umgesetzt?
- Welcher Bedarf lässt sich daraus für die Weiterentwicklung des Programms „Forschung an Fachhochschulen“ ableiten?

Alle drei Untersuchungen fanden während der Programmlaufzeit statt. Die daraus resultierenden Erkenntnisse dienten als Grundlage für die weitere Ausgestaltung des Förderprogramms.

Das BMBF teilte uns mit, dass auf Programmebene derzeit keine Evaluation oder Begleitmaßnahme konkret geplant sei. Es wäre aber vorstellbar, diese beispielsweise alle zehn Jahre durchzuführen.

Wie in Tz. 1.2 beschrieben, hatte das BMBF mehrere Förderrichtlinien erlassen, um die Programmziele zu erreichen. Auf der Ebene der Förderrichtlinien ließ das BMBF insgesamt vier

Evaluationen während der Laufzeit durchführen.¹⁰ Diese betrafen die Förderrichtlinie IngenieurNachwuchs, die Richtlinie „Soziale Innovationen für Lebensqualität im Alter“ (SILQUA-FH), FH-Impuls und StartUpLab@FH. Dabei war letztgenannte Teil einer ressortübergreifenden Querschnittsevaluation „Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen“. Der Abschlussbericht geht nur rudimentär auf die Maßnahme StartUpLab@FH ein, da zum Erhebungszeitpunkt noch zu wenige Erfahrungen für weitreichende Aussagen vorlagen. Die Erkenntnisse aus der Richtlinie SILQUA-FH bildeten die Grundlage für die Konzeption der Nachfolge-Richtlinie FH-Sozial. Die Evaluation der Förderrichtlinie FHprofUnt war Teil der Evaluation von FH³.

2.1.2 Zielerreichungskontrolle

Im Vorfeld einer Erfolgskontrolle, also bereits in der Planungsphase, ist die Ausgangslage zu analysieren. Darüber hinaus sind Ziele und gegebenenfalls Indikatoren festzulegen, die dazu geeignet sind, den Erfolg der Maßnahme zu messen. Im Zuge der Erfolgskontrolle wird ermittelt, welche Ziele in welchem Umfang erreicht wurden. Durch den Vergleich der ursprünglich geplanten mit den tatsächlich realisierten Zielen (Soll-Ist-Vergleich) wird der Zielerreichungsgrad festgestellt. Die Zielerreichungskontrolle bildet die Grundlage für die Wirkungskontrolle und die Wirtschaftlichkeitskontrolle.

In den vorliegenden BLVs und Abschlussberichten der Programmevaluationen nannte das BMBF beispielsweise die Ziele „die Stärkung der Verbundfähigkeit“, „die Beschleunigung des anwendungsnahen Wissens- und Technologietransfers zum Nutzen der regionalen Wirtschaft“, „die mittelfristige Steigerung der Teilnahme von Fachhochschulen und Forschungsverbünden“ und „die intensive Verzahnung von Bildung und Forschung“.

Im Vorhabendatenblatt zu FaF aus dem PKP gab das BMBF Ziele wie „Unterstützung der praxisnahen Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses“ oder „Schärfung des Forschungsprofils FH/HAW“ und „Erhöhung der Forschungsaktivität und Forschungsstärke der FH/HAW“ an.

In den Förderrichtlinien fanden sich u. a. folgende allgemeine Zielsetzungen, die dazu beitragen sollen, die Programmziele zu erreichen:

- Attraktive Arbeits- und Forschungsbedingungen insbesondere für den wissenschaftlichen Nachwuchs zu unterstützen
- Kurz-, mittel- und langfristiger Ausbau und Weiterentwicklung der KI-Expertise am Standort
- Existierende Forschungs- und Innovationspotentiale weiter zu profilieren und dem technologischen Wandel anzupassen
- Verbesserung der Lebenssituation von Menschen in sozialen Problemlagen.

¹⁰ Um uns einen umfassenden Gesamtüberblick zu verschaffen, haben wir zur Frage der Erfolgskontrollen auch auslaufende bzw. bereits abgeschlossene Fördermaßnahmen betrachtet.

- Entwicklung eines einschlägigen Kompetenzprofils („Innovationsprofil“) mit Ausrichtung auf Innovation, Transfer und Umsetzung sowie mit Orientierung an den Bedarfen der Wirtschaft
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Fachhochschulen im Wissenschaftssystem und Erhöhung ihrer Sichtbarkeit in Wirtschaft und Gesellschaft.

Aus keiner der Evaluationen ging hervor, dass das BMBF die Ausgangslage zu Beginn einer Maßnahme erfasste und Soll-Werte festlegte. Auch die vorgelegten Akten enthielten nur die genannten allgemeinen Ziele und keine Hinweise darauf, dass das BMBF bereits im Vorfeld operationalisierte Ziele und Indikatoren festlegte, um den Erfolg der Maßnahme messen zu können. Teilweise ließ das BMBF diese nachträglich im Wege der Evaluationen durch die Auftragnehmer definieren, z. B. im Evaluierungsbericht FH³ sowie in der Leistungsbeschreibung zur Vergabe der Begleitmaßnahme FH-Impuls. Die allgemein formulierten, nicht-operationalisierten Ziele nutzte das BMBF auch für die Befragung von Mittelempfängern.

2.1.3 Wirtschaftlichkeitskontrolle

Die Wirtschaftlichkeitskontrolle ist gemäß der VV zu § 7 BHO ein weiterer Bestandteil der Erfolgskontrolle. Mit ihr wird untersucht, ob eine Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch (Vollzugswirtschaftlichkeit) und mit Blick auf die übergeordneten Ziele (Maßnahmenwirtschaftlichkeit) wirtschaftlich war.

In der EGO zeigt das BMBF auf, welche Punkte bei einer Wirtschaftlichkeitskontrolle untersucht werden sollen. Die EGO liefert auch Hinweise, mit welchen Methoden eine Untersuchung erfolgen sollte. Demnach dienen nachfolgende Methoden der Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit:¹¹

- Soll-Ist-Vergleiche (entsprechen Input und Output den im Vorfeld ermittelten Planwerten?)
- Berechnung bzw. Schätzung des Anteils der Verwaltungskosten am Gesamtaufwand
- Prozessanalyse (hätten sich einzelne Prozessschritte ressourcensparender umsetzen lassen).

Zur Untersuchung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit führt das BMBF in der EGO folgende Punkte auf:

- Analyse von Mitnahmeeffekten (Hätten die Zuwendungsempfänger das Vorhaben auch ohne die Förderung umgesetzt?)
- Hebeleffekte und Inputs
- Wirtschaftliche und wissenschaftliche Outputs (Leistungen bzw. Produkte, die ein Projekt anbietet) im Verhältnis zum Mitteleinsatz

¹¹ Anlage 2 zu EGO-BMBF 9.6, Stand 29. Oktober 2020, S. 36.

- Wirtschaftliche Outcomes (Wirkungen auf Ebene der Zielgruppe) im Verhältnis zum Mitteleinsatz
- Qualitativer Vergleich verschiedener Handlungsmöglichkeiten.

Die vorliegenden Abschlussberichte enthalten keine Wirtschaftlichkeitskontrollen. Sie enthalten auch keine Aussagen darüber, welche Anteile des Budgets das BMBF für die Förderung von Projekten, die administrative Abwicklung der Projekte und weitere Maßnahmen wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit und Evaluierungen verwendete.

2.1.4 Nachhaltigkeit der Förderergebnisse und Investitionen

Die uns vorliegenden Evaluationen hat das BMBF während der Programmlaufzeit bzw. Laufzeit der Förderrichtlinien durchführen lassen, so dass noch nicht alle Projekte abgeschlossen waren. Dies hatte zur Folge, dass die Befragten oft nur schätzen konnten, ob sie die Projektziele durch die Förderung erreichen können.

Ziel der Förderrichtlinien und des gesamten Programms FaF ist unter anderem die langfristige Wirkung der Maßnahmen. So sind z. B. geförderte Investitionen auch nach der Projektlaufzeit zu erhalten. In den Förderrichtlinien heißt es beispielsweise:

- Zweck ist es, die Rolle der Forschung an Fachhochschulen/HAW für den Standort Deutschland zu stärken, um so langfristig Fähig- und Fertigkeiten im Bereich KI zu schaffen, zu verstetigen und zu bündeln¹²
- Die Maßnahme FH-Impuls richtet sich an forschungsstarke Fachhochschulen, die einen bereits vorhandenen Forschungsschwerpunkt [...] ausbauen und ihr Forschungsprofil nachhaltig schärfen wollen.¹³

Der Abschlussbericht zur Evaluation der Förderrichtlinie IngenieurNachwuchs enthält darüber hinaus folgenden Hinweis:

„Es wird empfohlen, mit Blick auf zentrale Erfolgsindikatoren - bspw. Zahl der erteilten Patente, Zahl der abgeschlossenen Promotionen, Zahl der abgeschlossenen Abschlussarbeiten - eine Verfahrenspraxis zur systematischen Nachverfolgung der Ergebnisse von abgeschlossenen Projekten zu installieren.“

Im Zuge der Antragstellung müssen die Antragstellenden bei der Vorhabenbeschreibung darstellen, wie sie die nachhaltige Nutzung der Investition über die Projektlaufzeit hinaus sicherstellen. Ein Beispiel hierfür ist die Vorhabenbeschreibung zur Förderrichtlinie FH-Invest.¹⁴ Ein

¹² BAnz AT 6. Januar 2021 B2, Ziffer 1 (1.1).

¹³ BAnz AT 25. Juni 2015 B3, Ziffer 1 (1.1).

¹⁴ FH-Invest „Vorlage Antrag“, S. 3, entnommen von: <https://www.forschung-fachhochschulen.de/fachhochschulen/de/foerderrichtlinien/aktuelle-foerderrichtlinien/fh-invest-2020.html>, abgerufen am 13. April 2022.

anderes Beispiel ist die Vorhabenbeschreibung zu FH-Impuls. Die Antragstellenden müssen hier angeben, in welcher Weise sie die Arbeiten nach Projektende fortführen.

Evaluationen nach Abschluss der Maßnahmen, aus denen die tatsächliche Zielerreichung und die Nachhaltigkeit der Maßnahme ersichtlich wird, führte das BMBF nicht durch. Nach Auskunft des BMBF sind diese derzeit auch nicht geplant.

2.2 Würdigung

Das BMBF hat sowohl auf Programmebene als auch auf Ebene der Förderrichtlinien in der Vergangenheit externe Evaluationen durchgeführt bzw. durchführen lassen, die als Grundlage der Erfolgskontrolle angedacht waren. Diese unterlagen jedoch keiner Systematik. Das BMBF hatte kein Konzept aus dem hervorgeht, zu welchem Zeitpunkt Evaluationen geplant waren und welches die verschiedenen Bestandteile der Erfolgskontrolle im Sinne der BHO vollständig berücksichtigt. Das BMBF fördert die Forschung an Fachhochschulen seit nunmehr 30 Jahren. Erst seit dem Jahr 2003 fördert es auf der Grundlage einer BLV. Bis heute hat das BMBF gemeinsam mit den Ländern vier BLVs geschlossen. In dem gesamten Förderzeitraum hat es lediglich zwei Evaluationen auf Programmebene durchgeführt, die nicht den Anforderungen der VV zu § 7 BHO genügten. Daneben fanden auf Ebene der Förderrichtlinien vereinzelte Evaluationen statt. Weitere Evaluationen sind derzeit nicht geplant. Das BMBF hat das Programm aufgrund der sich verändernden Bedarfe von Fachhochschulen/HAW laufend weiterentwickelt und die Zielsetzungen entsprechend angepasst. Mit Blick auf die stetige Weiterentwicklung des Programms, halten wir die bisher durchgeführten Evaluationen für nicht ausreichend.

Das BMBF hat es im Vorfeld der Förderungen (Planungsphase) versäumt, die Ausgangslage zu erfassen. Zwar ist es grundsätzlich möglich, die Daten nachträglich zu beschaffen, allerdings ist dies in der Regel mit einem höheren Aufwand verbunden und daher nicht wirtschaftlich. Zudem ist eine rückwirkende Erfassung der Ausgangslage nicht immer möglich und es besteht die Gefahr, dass diese „ergebnisorientiert“ stattfindet und damit ihren Zweck verfehlt.

Die BLVs und Fördermaßnahmen enthalten nur allgemein formulierte Zielsetzungen. Außerdem hat das BMBF vor Maßnahmenbeginn keine geeigneten Indikatoren und Zielwerte festgelegt, die für einen späteren Soll-Ist-Abgleich Voraussetzung sind. Die Zielwerte hat es auch nicht nachträglich festgelegt. Aussagen zum Zielerreichungsgrad im Zuge der Evaluationen waren daher nicht möglich. Vielmehr beschränkten sich diese auf die allgemeine Feststellung – zum Teil nur basierend auf Befragungen der Mittelempfänger – dass das BMBF mit der Maßnahme das formulierte Ziel erreicht hat. Das BMBF hätte dafür sorgen müssen, dass eine ordnungsgemäße Zielerreichungskontrolle durchgeführt wird. Ohne eine umfassende Zielerreichungskontrolle sind weder eine Wirkungs- noch eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitskontrolle möglich.

Das BMBF hat in seinen Evaluationen auf Wirtschaftlichkeitskontrollen verzichtet. Dies entspricht weder den Vorgaben der BHO noch denjenigen der EGO des BMBF. Auch wenn es schwierig ist, die Wirtschaftlichkeit einer einzelnen Maßnahme zu bewerten, da meist mehrere Ursachen für die Zielerreichung verantwortlich sind, darf der Aspekt der Wirtschaftlichkeit nicht ausgeklammert werden. Um die Vollzugswirtschaftlichkeit zu bewerten, könnte das BMBF beispielsweise Soll-Ist-Vergleiche als Ausgangsbasis heranziehen. Zudem sollte das BMBF bei jedem Programm eine Aussage, aber auch Bewertung dazu treffen, welche Anteile es für die tatsächliche Förderung und welche für die Verwaltung des Programms (z. B. Projektträgerleistungen, Evaluationen, Öffentlichkeitsarbeit, projekteigene Administration¹⁵) aufwendet. Die Erfolgskontrolle bzw. im vorliegenden Fall zumindest die Evaluation sollte Auskunft geben, ob dieser Wert mit den geplanten Soll-Werten übereinstimmen. Wo es möglich ist, kann auch das Verhältnis aus anderen Programmen als Vergleichswert dienen. Darüber hinaus hätte das BMBF auch Angaben zur Maßnahmenwirtschaftlichkeit machen müssen.

Bei den durchgeführten Evaluationen handelte es sich um begleitende Maßnahmen. Neben der begleitenden Maßnahme ist zusätzlich eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Eine abschließende Evaluation reicht nur dann aus, wenn sie die Voraussetzungen einer Erfolgskontrolle erfüllt. Das BMBF hat es versäumt, die Maßnahmen – sowohl auf Programmebene als auch auf Ebene der Förderrichtlinien – nach Abschluss zu kontrollieren.

In den Evaluationsberichten sind die Aussagen zur Zielerreichung teilweise nur auf Erwartungshaltungen der Befragten zurückzuführen. Das BMBF hat jedoch nicht geprüft, ob diese Erwartungen auch tatsächlich so eingetroffen sind. Zudem hätte es die geforderte Nachhaltigkeit von Investitionen prüfen müssen. Darauf hat das BMBF verzichtet. Gleiches gilt für langfristige Wirkungen der Maßnahmen.

Gerade weil es sich um ein Programm von sehr langer Dauer mit dem Ziel unbefristeter Weiterführung handelt, wären Erfolgskontrollen im Sinne der BHO auch deshalb erforderlich gewesen, um Fehlentwicklungen gegenzusteuern zu können. Das BMBF konnte ohne eine echte Zielerreichungskontrolle nicht wissen, ob das Programm als Förderinstrument zielführend ist. Möglich wäre auch, dass hierdurch schlicht ein dauerhafter Beitrag zu den Forschungsmitteln für durch die Länder unterfinanzierte Fachhochschulen/HAWs geleistet wurde.

Es wäre ein Konzept nötig gewesen, das den zeitlichen Abstand der Erfolgskontrollen bzw. der ihnen zugrundeliegenden Evaluationen regelt. Zudem hätte ein solches Konzept die verschiedenen – über Evaluationen hinausgehende – Bestandteile der Erfolgskontrolle im Sinne der BHO und den Informationsbedarf vor Abschluss neuer BLVs berücksichtigen müssen.

¹⁵ Z. B. Managementprojekte bei FH-Impuls.

2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, ein langfristiges, systematisches Konzept für seine Erfolgskontrollen nach § 7 BHO und den darin enthaltenen Evaluationen zu erstellen. Alternativ müsste es neben seinen Evaluationen zusätzliche Untersuchungen anstellen, die in einer Gesamtbetrachtung vollständige Erfolgskontrollen darstellen. Den Zeitpunkt der Erfolgskontrollen sollte es dabei so wählen, dass Erkenntnisse hieraus in eine mögliche nachfolgende BLV oder andere Maßnahmen einfließen können.

Ferner haben wir die Erwartung geäußert, dass das BMBF künftig die Ausgangslage bereits in der Planungsphase vollständig erfasst. Darüber hinaus sollte es die allgemeinen politischen Zielsetzungen des Programms operationalisieren und geeignete Indikatoren festlegen. Bei der Weiterentwicklung und Einführung neuer Maßnahmen sollte das BMBF die Ausgangssituation in Form von Ist-Werten ermitteln. Um den Zielerreichungsgrad und damit den Erfolg der Maßnahme messbar zu machen, sollte es im Vorfeld Soll-Werte festlegen, die es später mit den tatsächlich erreichten Ist-Werten abgleichen kann. Damit wäre auch eine ordnungsgemäße Wirkungskontrolle möglich.

Wir erwarten, dass das BMBF in Zukunft alle Bestandteile der Erfolgskontrolle berücksichtigen wird. Diese sollten neben der Zielerreichungskontrolle und der Wirkungskontrolle auch die Wirtschaftlichkeitskontrolle umfassen.

Das BMBF sollte zukünftig auf Basis von abschließenden Erfolgskontrollen prüfen, ob es die angestrebten Ziele auch nachhaltig erreicht hat. In diesem Zusammenhang sollte es auch prüfen, ob Investitionen langfristig, also auch nach der Projektlaufzeit, den Fachhochschulen/HAW erhalten bleiben. Dabei sollte sich das BMBF nicht nur auf Befragungen verlassen. Vielmehr haben wir hinsichtlich der Langfristigkeit von Investitionen zumindest stichprobenhafte Vor-Ort-Prüfungen empfohlen. Diese könnten z. B. im Wege der nächsten Evaluation erfolgen.

2.4 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme hat das BMBF auf sein hausweites internes Konzept „Evaluationen von Förderprogrammen“ vom 29. Oktober 2020 verwiesen. In die Vorgaben des Leitfadens seien auch die Anregungen und Beanstandungen des Bundesrechnungshofes mit eingeflossen. Ältere Evaluationen erfolgten in Eigenregie der jeweils zuständigen Organisationseinheit und erfüllten nicht den heutigen Anspruch an Erfolgskontrollen. Es gelte, dies für die Zukunft zu verbessern.

Das BMBF hat erklärt, der hausinterne Leitfaden verweise bereits auf die Besonderheiten von Bund-Länder Programmen auf Grundlage von Artikel 91 b Grundgesetz. Da solche Förderungen auf komplexen Aushandlungsprozessen basierten und außerdem in der Regel auf politische Ziele verwiesen, könnten Ausführungen des Leitfadens nicht unmittelbar Berücksichtigung finden. So stoße die Erwartung des Bundesrechnungshofes die Ausgangslage in der

Planungsphase vollständig zu erfassen an ihre Grenzen. Der eigentliche Bedarf und die Zielsetzungen kämen erst in den Förderrichtlinien zum Ausdruck, die erneut mit den Ländern diskutiert würden. Das Programm, d. h. die BLV, bestimme lediglich die Zielgruppe Fachhochschulen/HAW. Es sei darüber hinaus unbefristet angelegt. Die Förderrichtlinien seien hingegen stets befristet und adressierten die verschiedensten Bereiche und unterschiedlichen Schwerpunkte. Im Fokus der begleitenden Evaluierungen ständen daher die einzelnen Förderrichtlinien. Ergebnisse könnten hier gezielt korrigierend wirken.

Das BMBF hat weiter ausgeführt, bei der Wirtschaftlichkeit der Evaluationen im Bereich Bildung und Wissenschaft könne es realistischerweise nur um die Vollzugswirtschaftlichkeit gehen (Verhältnis Administrationskosten zur Zuwendungssumme). Auch dies könne laut dem BMBF nur ein grober Anhaltspunkt für die Wirtschaftlichkeit sein. Denn nicht alle Faktoren flössen mit in die Berechnung ein, wie beispielsweise der Anteil der Fachreferate im BMBF. Auch bei den anteiligen Kosten des Projektträgers handele es sich nur um eine Schätzung. Seien Erfolgskontrollen/Evaluierungen nach §§ 7, 44 BHO gesetzt, sei der entscheidende wirtschaftliche Ansatz hier, dass die Evaluierungen ausgeschrieben würden. Erhielte der wirtschaftlichste Bieter den Zuschlag für die Evaluierung, könne auch unterstellt werden, dass die Maßnahme an sich wirtschaftlich sei.

In Bezug auf die Wirkungskontrolle hat das BMBF argumentiert, eine solche stieße bei Programmen in Bildung und Wissenschaft an methodische Grenzen. Erfolge könnten sich auch erst später einstellen und seien i. d. R. nicht monokausal einer konkreten Maßnahme zuzuordnen. Anhaltspunkte zur Wirksamkeit böten jedoch beispielsweise Rückmeldungen aus der Community.

Hinsichtlich unserer Empfehlung, als Bestandteil der abschließenden Erfolgskontrollen auch stichprobenartig nachzuprüfen, ob der verbindlich erklärte Einsatz von Investitionen (Geräten) für eine bestimmte Zeit nach Abschluss der Förderung erfolgt, stelle sich dem BMBF die Frage nach Aufwand und Nutzen. Aufgrund der knappen Hochschuletats gehe es davon aus, dass eine Aussonderung von Gegenständen nur in begründeten Fällen erfolge. Anderenfalls würden sie so lange wie möglich repariert und gewartet. Das BMBF nehme daher an, Aussonderungen erfolgten nur aus guten Gründen, wenn z. B. Geräte nicht mehr auf dem aktuellen Stand der Technik seien oder sich die Forschungsschwerpunkte geändert hätten. Hierfür spräche auch, dass die Hochschulen regelmäßig anfragen würden, ob sie Geräte weitervermitteln dürften. Das BMBF halte daher bislang eine solche Überprüfung des weiteren Einsatzes für verzichtbar. Es habe auch kein Interesse an den verschiedenen Gründen für Aussonderungen, da dies keinen Einfluss auf seine Förderung haben würde.

2.5 Abschließende Würdigung

Den Hinweis des BMBF, zukünftig Evaluierungen entsprechend den Vorgaben des internen Leitfadens vorzunehmen, nehmen wir zur Kenntnis. Wir behalten uns vor, die Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

Unsere Empfehlung bezog sich jedoch nicht alleine auf die Beachtung des hausinternen Leitfadens des BMBF. Wir empfehlen dem BMBF vor allem, ein systematisches Konzept für seine Erfolgskontrollen des Programms FaF aufzustellen. Das bedeutet, es müsste z. B. einen Zeitplan geben, wann welche Förderrichtlinien evaluiert werden sollten. Dadurch kann das BMBF die Ergebnisse einzelner Evaluationen von Förderrichtlinien einer Gesamtbetrachtung in Form einer Erfolgskontrolle auf Programmebene unterziehen. Eine Gesamtbetrachtung sollte dann beispielsweise so terminiert sein, dass ihre Ergebnisse rechtzeitig vor Bund-Länder-Verhandlungen über eine Verlängerung des Programms vorliegen. An dieser Empfehlung halten wir fest.

Ferner halten wir daran fest, dass die Ausgangslage – auch auf Programmebene – bereits in der Planungsphase möglichst vollständig zu erfassen, politische Zielsetzungen zu operationalisieren und geeignete Indikatoren und Zielwerte festzulegen sind. Allein die Erklärung des BMBF, das Programm basiere auf Verhandlungsprozessen, ist kein Grund, auf eine ordnungsmäßige Zielerreichungskontrolle gemäß den Vorgaben der BHO zu verzichten. Auch dass die Ziele politisch vorgegeben sind, kann nicht gelten. Es ist Aufgabe der Verwaltung, Ziele, die die Politik legitimerweise vorgibt, zu operationalisieren sowie geeignete Indikatoren und Zielwerte festzulegen. Nur so kann sie die Voraussetzungen schaffen, um den Erfolg der Maßnahme zu einem späteren Zeitpunkt messen zu können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF jede Möglichkeit, geeignete Ausgangswerte zu erheben, nutzt. Ist dies vor der Verhandlung eines Programms nicht oder nur begrenzt möglich, muss es die Daten vor oder spätestens zu Beginn der Förderung beschaffen. Im konkreten Fall von FaF wäre es auch aufgrund der in der Vergangenheit immer wieder neu aufgelegten BLVs möglich gewesen, Daten vorab zu beschaffen. Es ist weder ein unbefristetes noch ein neu aufgelegtes Programm. Gerade weil es immer wieder aktiv durch eine neue BLV verlängert wird, muss das BMBF die Ausgangs- und Zielwerte regelmäßig zu Beginn und Ende der Laufzeit der BLV erfassen und den Zielerreichungsgrad überprüfen. Nur so ist die Wirkung des Programms auch sachgerecht messbar.

Die Auffassung des BMBF, wonach eine Wirtschaftlichkeitskontrolle im Bereich Bildung und Wissenschaft grundsätzlich nur anhand der Vollzugswirtschaftlichkeit nicht aber der Maßnahmenwirtschaftlichkeit erfolgen kann, teilen wir nicht. Auch der interne Leitfaden des BMBF führt eine Reihe von Punkten zur Untersuchung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit auf. Insbesondere bei langfristigen Programmen, wie dies bei FaF der Fall ist, können auch später eintretende Wirkungen mit in die Betrachtungen einfließen. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum das BMBF nicht in der Lage ist, bei einer Wirtschaftlichkeitskontrolle den Aufwand für Projektträgerleistungen und den Aufwand der Fachreferate zu berücksichtigen. Gegebenenfalls muss auf Schätzwerte für den Personaleinsatz zurückgegriffen werden. Eine Vielzahl von Orientierungswerten für Personaleinsatz und -kosten in der Bundesverwaltung existiert bereits und wird für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen genutzt – z. B. bei der Vorbereitung der Ausschreibung von Projektträgerleistungen. Darüber hinaus stellt ein ordnungsgemäßer Vergabeprozess nicht automatisch sicher, dass die anschließende Evaluation tatsächlich zielführend ausgeführt wird. Auch beim wirtschaftlichsten Angebot können Aufwand und Ausgaben der Evaluation im Verhältnis zu den Fördermitteln zu hoch sein, z. B. bei unerwartet hohem Aufwand für die Datenerhebung.

An unserer Erwartung an das BMBF, zukünftig abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen, halten wir fest. Es ist notwendig zu überprüfen, ob es seine angestrebten Ziele auch nachhaltig erreicht hat. In seiner Stellungnahme hat das BMBF in diesem Zusammenhang nur auf den Aspekt der Langfristigkeit von Investitionen Bezug genommen. Es verweist auf das Verhältnis von Aufwand und Nutzen einer nachgelagerten stichprobenhaften Prüfung. Wir halten den Aufwand einer stichprobenhaften Prüfung im Zuge der ohnehin nach den Vorgaben der BHO verpflichtenden abschließenden Erfolgskontrolle jedoch für vertretbar. Das BMBF berücksichtigt hier nur den Aspekt, ob die Geräte weiterhin in irgendeiner Art und Weise genutzt werden. Verschiedene Gründe für Aussonderungen hätten keine Auswirkungen auf seine Förderungen und seien daher nicht von Interesse. Da es sich bei der Geräteförderung jedoch um eine strategische, langfristige Zielsetzung handelt, sollte es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durchaus von Interesse sein, nachzuverfolgen, ob die angekündigte strategische Ausrichtung weiterverfolgt oder nach Auslaufen der Förderung aufgegeben wurde. Von besonderem Interesse sollte es dann gerade sein, zu erfahren, was der Grund für Aussonderungen war.

3 Transparenz im Haushaltsplan

3.1 Sachverhalt

Der Haushaltsplan ist nach dem allgemeinen Grundsatz der Haushaltsklarheit aufzustellen. Das bedeutet, er muss transparent und übersichtlich sein. Der Entstehungsgrund, die Zweckbestimmung und die Höhe der Ausgaben müssen klar erkennbar sein.¹⁶

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat am 26. November 2020 beschlossen, dass er bei künftigen BLVs zu beteiligen ist. Hierfür möchte er angemessen informiert werden und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Im Einzelplan 30 veranschlagt das BMBF Ausgaben für Forschung an Fachhochschulen/HAW im gleichnamigen Haushaltstitel „Forschung an Fachhochschulen“ 685 11 in Kapitel 3004. Derzeit fördert es aus diesem Titel:¹⁷

- Forschung an Fachhochschulen mit Unternehmen (FHprofUnt, FH-Kooperativ)
- Vorhaben mit kooperativen Promotionen (IngNachwuchs)
- Lebensqualität durch soziale Innovationen (FH-Sozial)
- Strategische Forschungsaktivitäten an Fachhochschulen (FH-Invest, StartUpLab@FH)
- „Starke Fachhochschulen – Impuls für die Region“ (FH-Impuls)

¹⁶ Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Finanzen, Ausgabe 2015, S. 12.

¹⁷ Bundeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 30, Kapitel 3004, Titelgruppe 10, Titel 685 11.

- Attraktive Forschungsbedingung für den KI-Nachwuchs Fachhochschulen (KI-Nachwuchs@FH).

Die Erläuterungen zum Haushaltstitel beziehen sich auf die BLV FaF. Hinsichtlich des finanziellen Umfangs des Programms gibt die BLV in § 4 vor:

Der Bund finanziert die gemäß § 3 dieser Vereinbarung zuwendungsfähigen Ausgaben der durch das Programm geförderten Projekte in Höhe von jährlich mindestens 60 Millionen [Fehler im Original] Euro aus den für diesen Zweck im Haushaltsplan des Bundes festgelegten Mitteln.“¹⁸

Bei der Haushaltsaufstellung 2020 und der damit einhergehenden Mittelfristigen Finanzplanung 2019 hat sich das BMBF auf die Vereinbarung einer jährlichen Förderhöhe von mindestens 60 Mio. Euro bezogen. Das BMBF hat diese als arithmetisches Mittel über die gesamte Laufzeit der BLV verstanden. Dementsprechend hat es einen mittelfristigen, stufenweisen Titelaufwuchs von 56 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 70 Mio. Euro im Jahr 2023 im Haushaltsaufstellungsverfahren beabsichtigt.

Bei der Erhebung stellten wir fest, dass die BLV FaF auch Rechtsgrundlage weiterer Förder Richtlinien ist. Die Finanzierung der Fördervorhaben erfolgt jedoch aus anderen Titeln im Bundeshaushalt. Dies betrifft zum einen die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung von Hochschulen bei der grenzüberschreitenden Vernetzung und Antragstellung zur Stärkung der Innovationsfähigkeit im Europäischen Forschungsraum (FH-Europa).¹⁹

Das BMBF berichtet den Ländern regelmäßig über den Sachstand der Fördermaßnahmen im Programm FaF. In diesem Zusammenhang hat es auch die Richtlinie FH-Europa in den Bundesländer-Gesprächen behandelt. Zudem ist die Richtlinie auf der Website „Forschung an Fachhochschulen“ veröffentlicht.²⁰ Der für die Durchführung von FaF zuständige Projektträger VDI-TZ wickelt die Fördervorhaben von FH-Europa ab. Das BMBF finanziert die Förderrichtlinie aus Kapitel 3004 Titel 687 04 „Stärkung Deutschlands im Europäischen Forschungs- und Bildungsraum“. Die Finanzierung der Projektträgerkosten erfolgt aus Kapitel 3004 Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“.

Zum anderen ist in der Richtlinie zur Förderung von Projekten zum Thema Nachnutzung und Management von Forschungsdaten an Fachhochschulen (FH-FDM) ebenfalls die BLV FaF als Rechtsgrundlage angegeben.²¹ Das BMBF finanziert die Maßnahme aus Kapitel 3003 Titelgruppe 01 Titel 685 18 „Digitalisierung im Hochschul- und Wissenschaftssystem“. Es wickelt diese Förderrichtlinie über einen anderen Projektträgervertrag ab.

¹⁸ BAnz AT 21. Dezember 2018 B12.

¹⁹ BAnz AT 11. September 2020 B4, Ziffer 1 (1.2).

²⁰ Entnommen von: <https://www.forschung-fachhochschulen.de/fachhochschulen/de/massnahmen/fh-europa/fh-europa.html>, abgerufen am 15. März 2022.

²¹ BAnz AT 17. August 2021 B9, Ziffer 1 (1.2).

3.2 Würdigung

Durch die Verpflichtung des BMBF, gemäß aktueller BLV mindestens 60 Mio. Euro pro Jahr an Fördermitteln aufzuwenden, ist die Förderhöhe nicht gedeckelt. Diese Regelung bietet daher wenig Planungssicherheit.

Die Darstellung im Haushaltsplan suggeriert, dass die unter Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“ aufgeführten Soll- und Ist-Werte die gesamten Ausgaben im Zusammenhang mit der BLV FaF abbilden. Auch die Formulierung in § 4 der BLV

„[...] aus den für diesen Zwecke im Haushaltsplan des Bundes festgelegten Mitteln.“,

lässt darauf schließen, dass die unter Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“ aufgeführten Ausgaben abschließend sind. Das BMBF hat jedoch mit FH-Europa und FDM weitere Förderrichtlinien unter der aktuellen BLV veröffentlicht, die aus anderen Titeln finanziert werden. Die Richtlinie FH-Europa ist zudem auf der Website Forschung an Fachhochschulen aufgeführt. Die Abwicklung der Richtlinie ist Bestandteil des aktuellen Projektträgervertrags zur Übernahme und Durchführung von Projektträgeraufgaben für das Programm „Forschung an Fachhochschulen“. Aus dem Haushaltsplan und der Projektliste ist nicht erkennbar, dass es über die in Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“ finanzierten Richtlinien hinaus noch weitere auf der Rechtsgrundlage der BLV veröffentlichten Fördermaßnahmen gibt. Wir halten die Darstellungsweise daher für missverständlich und intransparent.

Für den Leser des Haushaltsplans wird nicht klar, welche Maßnahmen das BMBF mit welchem finanziellen Umfang im Rahmen des Programms FaF durchführt. Auch bei der Lektüre der BLV FaF bleibt die Höhe der maximalen Ausgaben des BMBF für diese Maßnahme unklar. Vor dem Hintergrund, dass das BMBF dem Haushaltsausschuss seit dem 26. November 2020 Entwürfe geplanter BLVs zur Stellungnahme vorlegen muss, wäre dieser künftig nicht ausreichend über die sich maximal ergebenden Verpflichtungen informiert.

3.3 Empfehlungen

Wir haben dem BMBF empfohlen, bei dem Abschluss künftiger BLVs neben dem Mindestförderbetrag auch einen jährlichen Maximalförderbetrag anzugeben.

Ferner haben wir empfohlen im Haushaltsplan darauf hinzuweisen, dass es neben den in Titel 685 11 aufgeführten Ausgaben weitere Förderrichtlinien im Rahmen des Programms FaF gibt, die das BMBF aus anderen Titeln finanziert. Dies könnte in den Erläuterungen erfolgen.

Darüber hinaus sollte das BMBF in den Erläuterungen des Titels 685 11 transparent machen, dass Projektträgerkosten für eine Fördermaßnahme aus einem anderen Titel anfallen oder eine sachgerechte Aufteilung im Haushaltsplan vornehmen.

3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erläutert, unserer Empfehlung auch eine Obergrenze für die Fördermittel in der BLV festzulegen, nicht folgen zu können. Der Haushaltsgesetzgeber setze die Ansätze jährlich auf der Grundlage gesamtstaatlicher Interessen fest. Die Herstellung der Planungssicherheit für Antragsteller im Rahmen der Projektförderung sei hier nicht primär. Zudem bringe die Erhöhung des Titelansatzes das politische Interesse zum Ausdruck, Projektförderung für Fachhochschulen/HAW im größeren Umfang möglich zu machen. Das BMBF erachte daher eine Deckelung für kontraproduktiv, da darüber hinausgehende Förderungen dadurch formal von der Vereinbarung nicht abgedeckt seien. Darüber hinaus generiere man eine Erwartungshaltung im Sinne einer politischen Zielvorgabe, die ein Unterschreiten des „bis zu-Wertes“ als unterkritische Programmerfüllung ansehen würde.

Das BMBF hat weiter ausgeführt, einen Planungsrahmen mit den Ländern weit entfernt von jeglicher Realität festzusetzen und mit Inhalten zu hinterlegen, würde falsche Signale setzen. Auch ohne diese Angabe würden Förderrichtlinien geplant. Über die Möglichkeiten der Umsetzung (Förderquote) würden die verfügbaren Mittel entscheiden.

Des Weiteren habe das BMBF Bedenken bezüglich des Vertrauensschutzes möglicher Antragsteller. So könne eine Obergrenze als geplante Mittelzurverfügungstellung missverstanden werden. Bei der Mindestsumme hingegen sehe es den Vertrauensschutz gewahrt, da den Zuwendungsempfängern aus dem Projektalltag bekannt sei, dass sich die Förderquote nach den finanziellen Möglichkeiten richte. Eine entsprechende Formulierung befinde sich in den Förderrichtlinien unter Punkt 1.2 Rechtsgrundlagen: „Ein Anspruch auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht. Vielmehr entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.“ Auch sei der Vertrauensschutz dadurch gewahrt, dass die Förderung aufgrund von Qualitätskriterien erfolge.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, der Titel 3004 / 685 11 „Forschung an Fachhochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaften“ werde ab dem Jahr 2023 aufgelöst. Das Programm FaF werde in den Titel 3004 / 683 10 „DATI, Weiterentwicklung der Innovationsförderung und -kooperation“ überführt. Mit der Schlussredaktion des Regierungsentwurfs zum Haushaltsplan 2023 im November 2022 werde die Aufnahme eines Verweises beantragt. Mit ihm werde auf die aktuelle BLV und die Fundstelle im Bundesanzeiger hingewiesen, außerdem auf die Finanzierung weiterer Maßnahmen aus den Titeln 3004 / 687 04 und 3003 / 685 18. Zudem werde verdeutlicht, dass die Maßnahmen aus Titel 3004 / 687 04 über den Projektträger von FaF administriert werden.

3.5 Abschließende Würdigung

Bei der BLV handelt es sich um eine vertragliche Bindung des Bundes, die dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorab vorzulegen ist. Daher halten wir an der Empfehlung fest, volle Transparenz zu schaffen. Eine Möglichkeit ist es, Mindest- und Maximalfördervolumen zu nennen, wodurch dem BMBF eine gewisse Flexibilität erhalten bleibt.

Den Einwand, eine Deckelung könne sich kontraproduktiv auswirken, da sie darüberhinausgehende Förderungen nicht abdecke, teilen wir nicht. Eine verbindliche Vereinbarung über die strukturelle Forschungsförderung an Fachhochschulen sollte gerade ein Zahlenwerk enthalten, dass den Vertragsparteien Bund und Ländern die mittelfristige Planung und eine spätere Erfolgskontrolle ermöglicht. Legt man keine Fördervolumina fest – seien es Korridore oder feste Beträge – wird auch keine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle möglich sein (vgl. hierzu Tz. 2). Eine finanziell nach oben offene BLV widerspricht der grundlegenden Intention einer BLV, sich über etwas so Elementares wie das aufzuwendende Fördervolumen und entsprechend darüber zu erreichende Ziele zu einigen. Mit Blick auf die Laufzeit der BLV von fünf Jahren, erachten wir die Festlegung von Fördervolumina auf Basis einer realistischen, mit Inhalten hinterlegten mittelfristigen Planung für durchaus möglich und praktikabel.

Wenn der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages künftig bereits vor dem Abschluss der BLV beteiligt wird, kann er die geplante Höhe der Förderung frühzeitig beeinflussen. Eine unzureichend ausdefinierte BLV hingegen macht Änderungen des Haushaltsgesetzgebers im Haushaltsverfahren erst notwendig.

Besteht der Wunsch, über den (künftig) festgelegten finanziellen Rahmen der BLV hinaus Forschungsvorhaben an Fachhochschulen zu fördern, so kann dies entweder in der nächsten BLV – schließlich läuft sie stets über fünf Jahre – verändert werden. Kurzfristig kann dies auch außerhalb des Rahmens des Programms FaF geschehen. Denn das Programm zielt nur auf die strukturelle Forschungsförderung an Fachhochschulen/HAW ab – diese kann der Bund einzig im Rahmen einer BLV finanzieren. Die Förderung einzelner Forschungsvorhaben steht ihm auch außerhalb der BLV frei.

Auch die Bedenken, Antragsteller könnten die Obergrenze als geplante Mittelzurverfügungstellung sehen, teilen wir nicht. Gerade weil den Antragstellern aus dem Projektalltag bekannt ist, dass sich die Förderquote nach den tatsächlich verfügbaren Mitteln richtet und zudem Qualitätskriterien über die Förderung entscheiden, sehen wir den Vertrauensschutz hier nicht gefährdet. Die Auffassung des BMBF, wonach die Obergrenze eine Erwartungshaltung hinsichtlich der jährlichen Förderhöhe auslösen könne, teilen wir nicht. Die garantierte Förderhöhe ist vielmehr bereits durch den ebenfalls in der BLV angegebenen Mindestförderbetrag festgelegt. Hinzu kommt, dass sich die angegebene Unter- und Obergrenze auf die Summe aller Maßnahmen mit der BLV als Rechtsgrundlage beziehen. Ein für einzelne Förderrichtlinien geltender Mindestförderbetrag bzw. eine Förderquote lassen sich daraus nicht (direkt) ableiten.

Auch da künftig der spezifische Haushaltstitel für FaF wegfällt, ist es unbedingt notwendig klare Verhältnisse zu schaffen. Die Fördermittel „verschwinden“ nun in einer von diversen Erläuterungsziffern eines umfangreichen Titels. Der Öffentlichkeit ist es dadurch künftig nicht mehr möglich, nachzuvollziehen, ob die Ausgaben für FaF wie im Haushaltsplan angekündigt getätigt wurden. Denn die Haushaltsrechnung des Bundes zeigt die Ist-Ausgaben nur titelscharf – nicht getrennt nach Erläuterungsziffern.

Die vom BMBF im Haushaltsplan angedachte Darstellungsweise zu weiteren Maßnahmen, die sich als Rechtsgrundlage auf die BLV FaF beziehen, trägt zur Erhöhung der Transparenz

bei. Allerdings weisen wir daraufhin, dass das Fördervolumen, welches in anderen Titeln im betrachteten Haushaltsjahr für FaF veranschlagt ist, weiterhin unklar bleibt. Diese Intransparenz kann das BMBF nur auflösen, wenn spiegelbildlich zum Verweis beim Titel auch in den anderen Titeln die Ausgaben für FaF eigene Erläuterungsziffern hätten.

4 Kooperationen und Verbundprojekte

4.1 Sachverhalt

Die Förderrichtlinien des Programms FaF sehen sowohl Kooperationen als auch Verbundprojekte vor.

4.1.1 Kooperationen

Gemäß den Förderrichtlinien KI-Nachwuchs@FH und FH-Invest ist der Nachweis einer bestehenden oder künftigen Kooperation eine der Fördervoraussetzungen. Bei Forschungs- und Entwicklungsprojekten der Förderrichtlinie FH-Sozial fordert das BMBF eine Kooperation zwischen der Fachhochschule und mindestens einem einschlägig und/oder überregional tätigen Praxispartner.

Unter Ziffer 2.1 „Fördervoraussetzungen im Einzelnen“ der Richtlinie KI-Nachwuchs heißt es beispielsweise:

„Fördervoraussetzung ist unter anderem die Passfähigkeit der innerhalb der Projekte vorgesehenen Investitionen zu bereits vorhandener Forschungskompetenz im Bereich KI. Eine entsprechend vorhandene oder künftige Kooperation mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft in diesem Bereich soll nachgewiesen werden.“²²

Im Antrag müssen die Antragstellenden Angaben zu den geplanten Kooperationen machen, die sie durch die Investitionen aufbauen oder stärken können. Darüber hinaus enthielten die Antragsunterlagen – für den Fall einer Förderung – verschiedene Interessenbekundungen und verbindliche Drittmittelzusagen der zukünftigen Kooperationspartner. In den Interessenbekundungen bei FH-Impuls stellten die zukünftigen Kooperationspartner beispielsweise sich und ihr Unternehmen kurz vor. Sie erläuterten, welchen Nutzen sie für ihr Unternehmen in der Kooperation sehen und wie sie sich neben der finanziellen Beteiligung in das Projekt einbringen möchten. Einen späteren Nachweis der vereinbarten Kooperationen, z. B. die Vorlage der Kooperationsvereinbarung, verlangt das BMBF nicht.

²² BAnz AT 6. Januar 2021 B2, Ziffer 2 (2.1).

Auch in der bereits abgeschlossenen Förderrichtlinie SILQUA-FH waren Kooperationen vorgesehen.²³ Laut dem Abschlussbericht zur Evaluation der Förderrichtlinie konnten sich einige der Kooperationspartner nicht mehr an die Kooperation erinnern bzw. der Absichtserklärung folgte keine Zusammenarbeit mehr. In einigen Fällen hatten Partner Leistungen nicht im zugesagten Umfang erbracht. So heißt es im Abschlussbericht:

„Kritisch ist zu werten, dass sich ca. 13% der antwortenden Praxispartner nicht an das Zustandekommen einer Kooperation erinnern können bzw. nach Abgabe einer Absichtserklärung nichts mehr vom Projektvorhaben gehört haben. Die Interviewpartner/-innen haben bekräftigt, dass die Identifizierung geeigneter Praxispartner eine Herausforderung darstelle und manche Kooperation – zumindest in den Anträgen – „mit heißer Nadel“ gestrickt sei.“²⁴

„In mehreren Fallstudien trat auch der Fall auf, dass Praxispartner ihre bei Antragstellung zugesagten Leistungen letztlich nicht bzw. in geringerem Umfang im Projekt erbrachten. Der Grund hierfür lag meist in einem personellen Wechsel oder geänderten Schwerpunktsetzungen beim betreffenden Praxispartner. Für die Projektleitungen ergab sich daraus die Notwendigkeit, die ursprünglich zugesagten Leistungen durch andere Partner erbringen zu lassen oder Änderungen im Projekt vorzunehmen.“²⁵

4.1.2 Verbundprojekte

Bei Maßnahmen, die auch die Möglichkeit von Verbünden vorsehen, ist laut den jeweiligen Förderrichtlinien eine schriftliche Kooperationsvereinbarung Voraussetzung für die Förderung. Dies betrifft aktuell folgende Richtlinien:

- FH-Impuls
- FH-Kooperativ
- FH-Sozial
- StartUpLab@FH.

So heißt es beispielsweise unter Ziffer 4 der Förderrichtlinie FH-Kooperativ:

„Vor der Förderentscheidung über ein Verbundprojekt muss eine schriftliche Kooperationsvereinbarung nach den vom BMBF vorgegebenen Kriterien nachgewiesen werden (vgl. „Merkblatt für Antragsteller/Zuwendungsempfänger zur Zusammenarbeit der Partner von Verbundprojekten“ – BMBF-Vordruck Nr. 0110).“²⁶

²³ BAnz AT 16. Juli 2015 B3, Ziffer 2.

²⁴ Evaluation der BMBF-Förderlinie Soziale Innovationen für Lebensqualität im Alter SILQUA-FH, Abschlussbericht, Fraunhofer ISI, 2016, S. 2.

²⁵ Evaluation der BMBF-Förderlinie Soziale Innovationen für Lebensqualität im Alter SILQUA-FH, Abschlussbericht, Fraunhofer ISI, 2016, S. 26.

²⁶ BAnz AT 12. Juni 2019 B4.

Entsprechend dem Merkblatt für Antragsteller/Zuwendungsempfänger zur Zusammenarbeit der Partner von Verbundprojekten (Merkblatt) müssen Verbundpartner im Vorfeld einer Förderentscheidung eine grundsätzliche Übereinkunft über:

- die Verbundpartner
- die Ausgaben-/Kosten und das beantragte Fördervolumen
- die Laufzeit
- den Arbeitsplan
- den Verwertungsplan und bestehende Schutzrechte sowie
- den Verbundkoordinator

nachweisen. Eine Vorgabe, wie diese Übereinkunft zu gestalten ist, gibt es nicht.

Im Merkblatt heißt es weiterhin:

„Einzelheiten der Zusammenarbeit regeln die Partner durch eine schriftliche Kooperationsvereinbarung, für die kein Vertragsmuster vorgegeben und die dem BMBF oder dem von ihm beauftragten Projektträger (PT) nur auf ausdrücklichen Wunsch vorzulegen ist.“²⁷

Die Kooperationsvereinbarungen sollen Regelungen zu einer ausgewogenen Verteilung von Rechten und Pflichten zur Benutzung und Verwertung von Wissen und Ergebnissen enthalten. Das BMBF führt dazu im Merkblatt eine Reihe von Grundsätzen auf, nach denen diese Regelungen zu treffen sind.

Auch im Muster der Zuwendungsbescheide des BMBF ist unter Nummer 2 der Nebenbestimmungen und Hinweise folgende Regelung zum Nachweis von Kooperationsverträgen bei Verbundprojekten vorgesehen:

„Der Koordinator dieses Verbundprojektes 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.“

Nach Auskunft des Projektträgers bestätigen die Verbundpartner, dass sie die Vereinbarung nach den Vorgaben des Merkblatts getroffen haben. Dies geschieht üblicherweise per E-Mail. In einigen Fällen hat der Antragsteller auch den unterschriebenen

²⁷ Merkblatt für Antragsteller/Zuwendungsempfänger zur Zusammenarbeit der Partner von Verbundprojekten – BMBF-Vordruck Nr. 0110.

Kooperationsvertrag als Bestätigung vorgelegt. Das BMBF fordert die Vorlage der abgeschlossenen Kooperationsvereinbarungen jedoch nicht ein. Die Bestätigung per E-Mail ist demnach ausreichend.

Laut den Förderrichtlinien FH-Kooperativ, FH-Sozial und StartUpLab@FH sind die Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis des BMBF zur Projektförderung (NABF)²⁸ Bestandteil der erteilten Zuwendungsbescheide. Gemäß Nummer 6.1 der NABF ist der Zuwendungsbescheid zu widerrufen, wenn absehbar ist, dass der Zuwendungszweck nicht zu erreichen ist.

Bei Projektanträgen der Förderrichtlinie FH-Impuls sind die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) bzw. die Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis des BMBF an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (NKBF 98) Bestandteil des Zuwendungsbescheids. Auch hier finden sich entsprechende Widerrufsvorbehalte, sollte der Zuwendungszweck nicht (alsbald) zu erreichen sein.

4.2 Würdigung

Eine Kooperationsvereinbarung regelt wesentliche Bestandteile der Zusammenarbeit. Diese enthalten neben Angaben zur Ausgestaltung der Kooperation und den Rechten und Pflichten der Vertragspartner auch Rücktrittsregelungen. Voraussetzungen und Bedingungen der Kooperationspartner können sich schnell ändern. So besteht immer das Risiko, dass ein Partner von der Kooperation zurücktritt. Da die Antragsteller die Kooperationsvereinbarungen nicht vorlegen müssen, hat das BMBF auch keine Informationen darüber, wie ein möglicher Rücktritt vom Vertrag geregelt ist.

Die vom BMBF in Auftrag gegebene Evaluierung der Förderrichtlinie SILQUA-FH zeigt, dass in der Vergangenheit nicht jede Absichtserklärung am Ende auch zu einer Zusammenarbeit zwischen Zuwendungsempfänger und Kooperationspartner führte. Auch kam es vor, dass die Kooperationspartner zugesagte Leistungen nicht – wie vereinbart – erbrachten. Eine schriftliche Kooperationsvereinbarung hätte hier sowohl für den Zuwendungsempfänger als auch für den Kooperationspartner eine wesentliche größere Verbindlichkeit als eine Absichtserklärung bewirken können. Sowohl der Abschluss einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung als auch die Vorlage derselben sollte im Sinne des Zuwendungsgebers BMBF sein, da davon ein positiver Effekt auf die Zweckverwirklichung zu erwarten ist.

Das BMBF forderte bei der Antragstellung von Verbundprojekten den Nachweis einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung. Dennoch schreibt das BMBF im Merkblatt, dass schriftliche Kooperationsvereinbarungen nur auf ausdrücklichen Wunsch vorzulegen sind. Das BMBF sollte sich im Falle von Verbundprojekten die schriftlichen Kooperationsvereinbarungen

²⁸ NABF, 2018 und 2019.

vorlegen lassen. Das hat es laut Merkblatt und Auskunft des Projektträgers nicht vorgesehen. So kann das BMBF nicht prüfen, ob die Kooperationsvereinbarungen auch entsprechend seiner Vorgaben abgeschlossen wurden und der Antragssteller somit die Fördervoraussetzungen erfüllt.

Im Zuwendungsbescheid und den dazugehörigen Nebenbestimmungen ist ein Widerrufsvorbehalt vorgesehen, sollte der Zuwendungsempfänger den Zuwendungszweck absehbar nicht erfüllen können. Die schriftliche Kooperationsvereinbarung ist eine wesentliche Fördervoraussetzung und maßgeblich für die Erreichung des Zuwendungszwecks. Die Vorlage und Prüfung der Kooperationsvereinbarung durch das BMBF wäre deshalb notwendig und sinnvoll gewesen. Bereits in anderen Prüfungen haben wir darauf hingewiesen, dass Mängel in der Kooperationsvereinbarung dazu führen können, dass der Zuwendungsempfänger den Zuwendungszweck nicht erreichen kann.²⁹

4.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF im Fall von Kooperationen grundsätzlich den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung empfohlen, in der die wesentlichen Bestandteile der Zusammenarbeit geregelt sind. Diese sollte sich das BMBF nach Abschluss vorlegen lassen. Ferner haben wir empfohlen, für die Vorlage der Kooperationsvereinbarung eine Frist zu setzen.

Bei Verbundprojekten erwarten wir, dass sich das BMBF die schriftlichen Kooperationsvereinbarungen zur Prüfung vorlegen lässt. Die Regelungen sollte es im Merkblatt entsprechend anpassen.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, es folge der Empfehlung zur verpflichtenden Vorlage der Kooperationsvereinbarung nicht. Entsprechend der bisherigen auf Vertrauensbasis ausgeübten Praxis reiche weiterhin die Bestätigung über den Abschluss einer solchen schriftlichen Vereinbarung. Unterstelle man hingegen Missbrauch, Betrug und ähnliches müssten auch weitere Unterlagen wie z. B. Arbeitsverträge des beschäftigten Personals geprüft werden. Dies übersteige den leistbaren Verwaltungsaufwand.

Bei Verbundprojekten hat das BMBF auf den hierfür vorgesehenen Textbaustein in den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids hingewiesen. Demnach sei zwingend eine Fristsetzung zum Abschluss der Kooperationsvereinbarung vorgesehen, deren Umsetzung das BMBF nachhalte. Der Zuwendungsempfänger erkläre schriftlich, die Kooperationsvereinbarung entsprechend der ihm auferlegten Vorgaben abgeschlossen zu haben. Mit Blick auf

²⁹ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung Universitärer Sammlungen, hier: Planung und Umsetzung von Förderrichtlinien. Gz.: III 2 - 2019 - 0574/1, S. 66.

den zusätzlichen Verwaltungsaufwand sollte dies nach Auffassung des BMBF ausreichen. In der Praxis gäbe es keinen Anlass am Gelingen der Kooperationen auf dieser Basis zu zweifeln.

Im Bereich der Kooperationen mit Unternehmen hat das BMBF auf die verbindlichen Finanzierungszusagen der Unternehmen verwiesen. Darüber hinaus Verträge zu schließen, würde die Verbindlichkeit der Zusage nicht weiter erhöhen. Grund wären vielfältige Faktoren, die bei Unternehmensbeteiligungen eine Rolle spielten wie z. B. Änderung der Interessen durch einen Wechsel der Geschäftsführung oder wirtschaftliche Entwicklungen, die zu einer Rücknahme der Finanzierungszusicherung führen könnten. Hierfür hätten sich in der Praxis bislang Lösungen gefunden. Ein Rechtsweg wäre langwierig, aufwendig und nicht zwingend zielführend, binde aber personelle und finanzielle Kapazitäten. Vereinbarungen wie beispielsweise Klauseln über Vertragsstrafen könnten kontraproduktiv sein und dem übergeordneten Ziel „Kooperation mit der Wirtschaft“ zuwiderlaufen sowie abschreckend wirken.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir teilen die Auffassung des BMBF nicht und halten unsere Empfehlungen aufrecht. Im Falle von Kooperationen mit Unternehmen erachten wir die schriftlichen Interessensbekundungen und Finanzierungszusagen weiterhin für nicht ausreichend. Auch bei Verbundprojekten halten wir die bisherige Praxis, nur die schriftliche Erklärung über den Abschluss des Kooperationsvertrags nach den auferlegten Vorgaben einzufordern, für unzureichend.

Eine Kooperationsvereinbarung regelt, wie die Zusammenarbeit zwischen den Kooperationspartnern im Wesentlichen aussehen soll. Bei der Interessensbekundung handelt es sich hingegen um eine einseitige Absichtserklärung des kooperierenden Unternehmens. Eine schriftliche Kooperationsvereinbarung und die damit einhergehende Verbindlichkeit sollte daher nicht nur im Sinne des Zuwendungsempfängers und des BMBF, sondern auch des Kooperationspartners sein. Vorrangiges Ziel ist hierbei gar nicht, bei Abweichungen den Rechtsweg zu beschreiten, sondern die beiderseitige Verbindlichkeit auch schon zu detaillierteren Fragen des Projektes herzustellen. Ziel ist es, Fälle zu vermeiden, in denen sich die Kooperationspartner nicht mehr an ihre Absichtserklärung erinnern können, diese mit „heißer Nadel gestrickt“ werden oder als nicht bindend interpretiert werden können. Eine vorab sorgfältig ausgearbeitete Kooperationsvereinbarung schließt auch nicht aus, aus sachlich nachvollziehbaren Gründen notwendige Änderungen auf Unternehmensseite in beiderseitigem Einvernehmen zu vereinbaren.

Bei Verbundprojekten ist die Existenz einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung eine wesentliche Fördervoraussetzung. In seinem Merkblatt macht das BMBF Vorgaben zu Inhalt und Ausgestaltung der Vereinbarung. Deren Einhaltung ist maßgeblich für die Erreichung des Projektziels und damit des Zuwendungszwecks. Um die Erreichung des Zuwendungszwecks und damit auch eine sachgerechte Mittelverwendung zu gewährleisten, muss das BMBF etwaige Mängel in der Kooperationsvereinbarung frühzeitig ausschließen bzw. gegebenenfalls vom Widerrufsrecht Gebrauch machen. Dies ist nur möglich, sofern es sich die

Kooperationsvereinbarungen vorlegen lässt. Dabei geht es in der Hauptsache nicht darum, Missbrauch oder Betrug zu verhindern, sondern sicherzustellen, dass die Förderziele erreicht werden. Bei der Förderung von Verbundvorhaben ist es eben auch Zweck, eine (wissenschaftlich) für beide Seiten nützliche Art der Zusammenarbeit zu etablieren.

In Anbetracht dessen halten wir den Verwaltungsaufwand, sich die Kooperationsvereinbarungen immer vorlegen zu lassen für vertretbar. Dieser Vorgang sollte nach unserer Auffassung zur laufenden Betreuung der Fördervorhaben durch Projektträger gehören. Das reine Übersenden der Vereinbarung durch die Zuwendungsempfänger sollte kaum zusätzlichen Aufwand darstellen, da die Kooperationsvereinbarung ja bereits vorliegt. Auf Seiten des Projektträgers ist bisher der Eingang der schriftlichen Bestätigung nachzuhalten, künftig würde sich die Kontrolle nur auf den Eingang der Vereinbarung verschieben. Die Prüfung der Kooperationsvereinbarungen kann dann in der Folge in einem angemessenen, risikoorientierten Verhältnis kursorisch oder vertieft erfolgen.

Damit kann auch dem Risiko vorgebeugt werden, etwaige Mängel in der Kooperationsvereinbarung erst zu einem späteren Zeitpunkt festzustellen, zu dem bereits Fördermittel abgeflossen sind und eine Korrektur der Vereinbarung nicht mehr möglich ist. Eine Rückforderung von womöglich zu Unrecht ausgezahlten Mitteln ist in der Regel schwieriger und mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden, als die Prüfung der Kooperationsvereinbarung.

5 Laufzeit der Förderrichtlinien

5.1 Sachverhalt

Die aus dem derzeitigen Bundeshaushalt finanzierten Förderrichtlinien FH-Impuls, FH-Sozial und StartUpLab@FH haben ihre Rechtsgrundlage in der BLV FaF vom 28. Juni 2013. Deren Laufzeit endete am 31. Dezember 2018. Bei Forschungsvorhaben an Fachhochschulen/HAW die sich auf die Richtlinien FH-Sozial und FH-Impuls beziehen, gewährt das BMBF eine Projektpauschale in Höhe von 20 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. So etwa bei den im Zuge des FH-Impuls Partnerschaft SAFIR beantragten Impuls-Projekten und den Explorativen Projekten.³⁰ Die Regelungen der BLV vom 28. Juni 2013 sahen jedoch keine Projektpauschale vor. Diese Möglichkeit ist erstmals in der BLV vom 28. November 2018 vorgesehen.

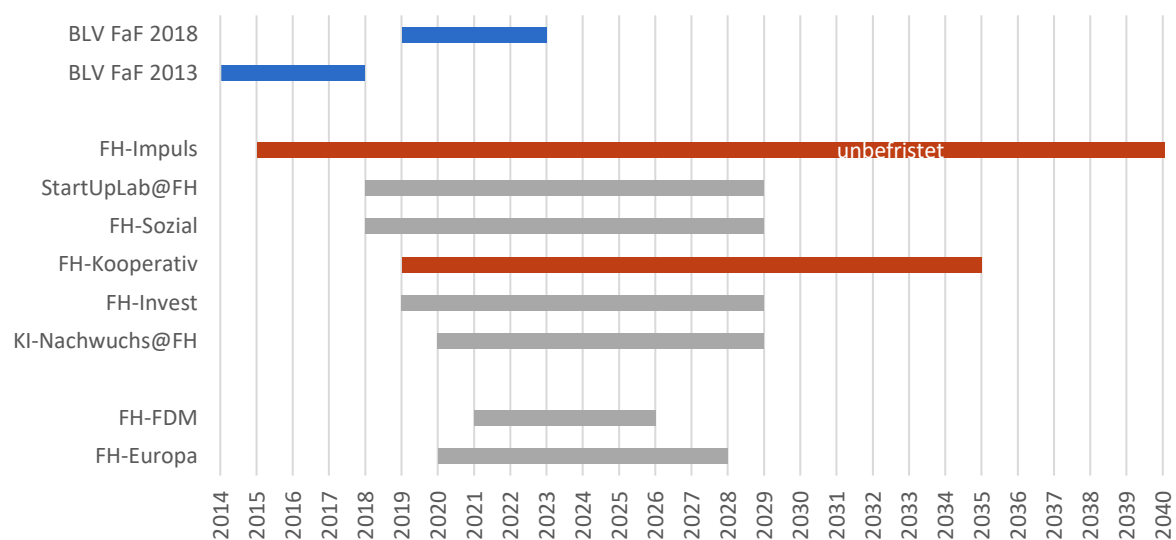
³⁰ Die Richtlinie FH-Impuls sieht innerhalb der Partnerschaft drei unterschiedliche Projekte im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEul) vor. Die Impuls-Projekte sind FuEul-Projekte von Fachhochschulen in enger Kooperation mit Unternehmen, die sich mit Barmitteln an der Projektfinanzierung beteiligen. Die Explorativen Projekte sind FuEul-Projekte von Fachhochschulen, bei denen Kooperationen mit weiteren Partnern möglich sind, aber keine zwingende finanzielle Beteiligung besteht. KMU-Projekte sind FuEul-Projekte von KMU. Auch hier sind Kooperationen mit Fachhochschulen oder anderen Partnern möglich. Zuwendungsempfänger sind ausschließlich KMU.

Auch die übrigen noch fortlaufenden drei Förderrichtlinien³¹ verweisen als Rechtsgrundlage auf die BLV FaF vom 28. November 2018, deren Laufzeit am 31. Dezember 2023 endet. Gleiches gilt für die beiden Richtlinien FH-Europa und FH-FDM. Die Geltungsdauer aller Förderrichtlinien -unabhängig von ihrer zugrundeliegenden BLV- ist erheblich länger. Im Fall von FH-Kooperativ dauert diese bis zum 31. Dezember 2035 an. Die Förderrichtlinie FH-Impuls ist in drei Phasen unterteilt. Der zweistufigen Antragsphase, schließen sich eine Aufbau- und eine Intensivierungsphase von in der Regel vier Jahren an.³² Daraus lässt sich zwar vom sachlichen Verständnis eine Befristung der Richtlinie ableiten, eine formale Befristung der Geltungsdauer hat das BMBF in der Bekanntmachung jedoch nicht vorgenommen. Im nachfolgenden Balkendiagramm sind die Laufzeiten der Förderrichtlinien denen der oben genannten BLVs gegenübergestellt.

Abbildung 2

Laufzeit der BLV und Förderrichtlinien – Ein Vergleich

Laufzeiten der Förderrichtlinien sind erheblich länger als die Gültigkeit der BLV.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bekanntmachungen der BLVs und Förderrichtlinien.

In den Förderrichtlinien FH-Kooperativ und FH-Europa sind Antragsfristen benannt, die über die Laufzeit der BLV FaF hinaus gehen. Mit der 1. Änderung der Förderrichtlinie FH-Kooperativ gab das BMBF jährliche Antragsfristen für die Jahre 2022 bis 2027 bekannt. Vor der Veröffentlichung oder Änderung von Förderrichtlinien hat das BMBF den Bundesrechnungshof

³¹ Siehe Tz. 1.2.

³² BAnz AT 25. Juni 2015 B3, Ziffer 1.1.

nach § 103 i. V. m. den VV Nummer 15.2 zu § 44 BHO anzuhören. In der Anhörung zur 1. Änderung der Förderrichtlinie FH-Kooperativ äußerten wir, dass wir die Bekanntgabe von Antragsfristen, die sich auf einen Zeitraum nach Ablauf der derzeit gültigen BLV beziehen, für verfrüht halten. Insbesondere hinsichtlich der bevorstehenden Bundestagswahl und dem damit möglichen verbundenen Regierungswechsel kritisierten wir diese Vorgehensweise. Wir haben empfohlen, spätere Stichtage der Antragsfrist erst nach Abschluss der neuen BLV FaF durch eine weitere Änderung der Richtlinie zu ergänzen. Im Zuge dieser weiteren Änderung solle das BMBF dann auch auf die neue Rechtsgrundlage verweisen. Das BMBF entgegnete, dass die Zuwendungsempfänger durch die Vielzahl an Stichtagen nach Ablauf der BLV FaF besser planen könnten. Auch würde dadurch die Planbarkeit der Titelbewirtschaftung erhöht. Es ginge davon aus, dass die BLV FaF im Grunde ein unbefristetes Instrument der Forschungsförderung sei und sich die Neuverhandlungen eher auf inhaltliche Aspekte beziehen, als auf die grundsätzliche Frage der Verlängerung. Zudem sei Kapitel 3004, Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“ mit Verpflichtungsermächtigungen für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 und somit über die Laufzeit der BLV FaF ausgestattet. Das BMBF erachtete es für unwirtschaftlich, grundsätzlich bei jeder neuen BLV bestehende Förderrichtlinien hinsichtlich der Rechtsgrundlage anzupassen.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht geklärt, ob es nach dem Jahr 2023 eine weitere BLV für das Programm FaF geben wird. Im Haushaltsvoranschlag des BMBF für das Jahr 2023 entfällt der Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“ ersatzlos. Die bereits laufenden Maßnahmen werden in einen anderen Haushaltstitel übernommen. In welcher Weise das BMBF das Programm zukünftig fortführt, ist derzeit noch unklar.

5.2 Würdigung

Das BMBF hat einige der aktuellen Förderrichtlinien während der Geltungsdauer der BLV FaF vom 28. Juni 2013 veröffentlicht. Entsprechend nimmt es in der Bekanntmachung auf die mittlerweile nicht mehr gültige BLV als Rechtsgrundlage Bezug. Von einer Änderungsbeurkundung mit der neuen BLV als Rechtsgrundlage hat das BMBF in diesen Fällen abgesehen. Folglich fehlt den Förderrichtlinien nach Ablauf der in der Bekanntmachung genannten BLV die Rechtsgrundlage. Darüber hinaus hätte das BMBF in diesen Fällen keine Projektpauschale zahlen dürfen, da diese in der BLV vom 28. Juni 2013 nicht vorgesehen war und es somit an einer Rechtsgrundlage fehlt.

Auch bei den Förderrichtlinien, die sich auf die BLV FaF vom 28. November 2018 beziehen, übersteigt die vom BMBF bekanntgegebene Laufzeit der Richtlinie die Geltungsdauer der BLV erheblich. Das BMBF vermittelt dem Zuwendungsempfänger dadurch den Eindruck, dass für die gesamte Laufzeit der Förderrichtlinien entsprechende Bundesmittel auf Basis einer gültigen Rechtsgrundlage zur Verfügung stünden. Infolgedessen ist es möglich, dass der Zuwendungsempfänger Projekte für den Zeitraum nach Ablauf der BLV plant und entsprechende Anträge vorbereitet, ohne dass hierfür eine Rechtsgrundlage existiert. Selbst wenn eine zukünftige BLV entsprechend den Erwartungen des BMBF nur mit inhaltlichen Änderungen geschlossen werden sollte, ändern sich dadurch möglicherweise auch die

Förderbedingungen und somit auch die Planungsgrundlage für den Zuwendungsempfänger. Inhaltliche Änderungen können dazu führen, dass ein Zuwendungsempfänger seinen Projektantrag nicht mehr oder nicht mehr in der geplanten Form stellen kann. Es besteht somit das Risiko, dass er mit hohem Aufwand Vorbereitungen für die Antragstellung trifft, basierend auf dem Vertrauen, dass die Förderung in der Form fortgeführt wird. Schlimmstenfalls wird die BLV nicht – wie vom BMBF erwartet – weitergeführt. Den Förderrichtlinien würde dadurch weit vor Laufzeitende die Rechtsgrundlage entzogen.

Das BMBF hätte in den Bekanntmachungen der Förderrichtlinien keine Antragsfristen veröffentlichen dürfen, die nach der Geltungsdauer der BLV liegen. Das BMBF suggeriert dem Zahlungsempfänger dadurch eine Planungssicherheit, die so nicht existiert. Das geht auch aus dem aktuellen Haushaltsvoranschlag des BMBF hervor, laut dem für die kommenden Haushaltsjahre keine expliziten Mittel in Kapitel 3004, Titel 685 11 „Forschung an Fachhochschulen“ zur Verfügung stehen. Dies erweckt den Eindruck, dass die BLV zumindest in der jetzigen Form nicht mehr fortgeführt wird.

5.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, sich bei den Laufzeiten von Förderrichtlinien an der Geltungsdauer der als Rechtsgrundlage dienenden BLV zu orientieren. Bei Abschluss einer neuen BLV sollte das BMBF durch eine Änderungsbekanntmachung der Förderrichtlinie auf die neue Rechtsgrundlage verweisen. Wir erwarten, dass das BMBF in seinen Förderrichtlinien nur Ausgaben als förderfähig anerkennt, die auch nach der zugrunde liegenden BLV erstattungsfähig sind.

Ferner erwarten wir, dass das BMBF nur Antragsfristen veröffentlicht, die auch von der Geltungsdauer der zugrundeliegenden Rechtsgrundlage abgedeckt sind. Weitere Antragsfristen sollte es durch eine Änderungsbekanntmachung nach Abschluss einer neuen BLV veröffentlichen.

5.4 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme hat das BMBF erklärt, es entspräche seiner Praxis und Rechtsauffassung, in der BLV nur die grundsätzlichen Maßgaben und Rahmenbedingungen festzulegen. Die inhaltliche Konkretisierung des Programms fände erst durch laufende Abstimmungen zu den Förderrichtlinien statt und sei nicht Gegenstand der BLV. Das Laufzeitende der BLV habe bisher nicht bedeutet, dass man die Vereinbarung an sich in Frage stelle. Vielmehr habe das BMBF sich frühzeitig mit den Ländern über eine nahtlose Weiterführung und Weiterentwicklung verständigt, um die Förderung im Fluss zu halten. Die „Neuaufgabe“ der BLV hätten Bund und Länder genutzt, um sich über die Weiterführung und Weiterentwicklung des Programms (z. B. Kreis der Zuwendungsempfänger etc.) zu verständigen.

Vor der Bekanntmachung von Förderrichtlinien müsse der Bundesrechnungshof angehört werden. Zu der Förderrichtlinie FH-Kooperativ habe der Bundesrechnungshof keine Einwände erhoben, insbesondere auch nicht im Zusammenhang mit den Laufzeiten der Förderrichtlinien. Deshalb habe das BMBF von einer inhaltlichen Akzeptanz ausgehen können.

Das BMBF hat weiter erläutert, dass eine Anpassung der Antragsfristen an die Laufzeit der BLV Förderlücken verursache. Prozesse würden in gewisser Weise angehalten und man könne Fördermittel gegebenenfalls nicht in dem Umfang einsetzen, wie sie veranschlagt seien. Dies widerspräche dem gemeinsamen Programmverständnis von Bund und Ländern einer fortlaufenden Förderung. Antragstellung und Bewilligung sollten nach ihrer Auffassung regelmäßig und fortlaufend möglich sein. Es sollten sich keine längeren Pausen ergeben, in denen Fachhochschulen/HAW keine neuen Forschungsansätze und -ideen aufgreifen und umsetzen könnten.

Darüber hinaus müssten seitens des Bund-Länder-Kreises gewünschte Änderungen in laufenden Förderrichtlinien zunächst bekanntgegeben werden. Bis dahin wäre es nach Auffassung des BMBF sicherlich auch im Sinne der Länder, deren Hochschulen hier gefördert würden, dass eingereichte Skizzen und Anträge von der Neuregelung nicht betroffen wären. Das Vertrauen auf Fördermöglichkeiten solle daher durch die Befristung nicht in Frage gestellt werden.

Ferner hat das BMBF auf den Bundeshaushalt 2022 und die dort beim Titel „Forschung an Fachhochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaften“ bereitgestellten Verpflichtungsermächtigungen verwiesen. Der Haushaltsgesetzgeber habe damit seinen Willen erklärt, Förderungen der angewandten Forschung an Fachhochschulen/HAW mit dem Programm auch nach Laufzeitende der jeweils aktuellen BLV zu ermöglichen. Das Parlament teile demnach die Auslegung des BMBF die Dauer von Förderrichtlinien und Projekten auch unabhängig von der formalen Laufzeit der BLV festzulegen.

Abschließend hat das BMBF erklärt, unseren Empfehlungen insofern Rechnung zu tragen, als dass es zukünftig bei der Bekanntmachung neuer Förderrichtlinien mit Antragsfristen nach Ende der aktuellen BLV einen Vorbehalt aufnehmen wird. Der Vorbehalt soll bezüglich solcher Antragsfristen auf die Verlängerung oder die Neufassung der BLV verweisen.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Laufzeit der Förderrichtlinien sollte sich grundsätzlich an der Geltungsdauer des Programms orientieren. Alleine die Absicht, BLV auf BLV nahtlos aneinander anschließen zu lassen, liefert keine ausreichende Sicherheit, insbesondere weitere Antragsfristen außerhalb des Programms anzukündigen. Angesichts der angespannten Haushaltslage und damit verbundener Sparzwänge, dürfte auch aus Sicht des BMBF keine Sicherheit mehr bestehen, dass Programme wie FaF stets weitergeführt werden. Dies sollte die nach der letzten Bundestagswahl herrschende Unsicherheit über die Zukunft des Programms FaF im

Zusammenhang mit der DATI ebenso wie die inzwischen schwierige Haushaltslage des Bundes auch dem BMBF deutlich gemacht haben.

Wir weisen an dieser Stelle nachdrücklich darauf hin, dass es dem Bundesrechnungshof als unabhängiges und nur dem Gesetz unterworfenem Organ der externen Finanzkontrolle grundsätzlich freisteht, zu entscheiden, ob und zu welchen Punkten er sich im Rahmen der Anhörung äußert. Aus einer nicht abgegebenen Stellungnahme im Anhörungsverfahren lässt sich keine Zustimmung inhaltlicher oder formaler Art zu einer Förderrichtlinie ableiten. Wir weisen in diesem Zusammenhang ferner darauf hin; dass eine Anhörung keine „Abnahme“ von Förderrichtlinien beinhaltet. Regelkonforme Förderrichtlinien zu erstellen ist alleinige Aufgabe des BMBF und nicht der externen Finanzkontrolle. Unabhängig davon, ob der Bundesrechnungshof bei einer Anhörung Bedenken angemeldet hat oder nicht, können Mängel an Förderrichtlinien bei einer späteren Prüfung durch den Bundesrechnungshof beanstandet werden.

Dem BMBF sollte es im Übrigen problemlos möglich sein, mit koordinierten Laufzeiten von Förderrichtlinien und rechtzeitiger Vorbereitung neuer Bekanntmachungen Förderlücken selbst zu vermeiden. Hierzu muss es – wie auch für eine angemessene Erfolgskontrolle des gesamten Programms FaF (vgl. Tz. 2) – ein mindestens mittelfristiges Konzept über die Inhalte des Programms und die zeitliche Planung einzelner Förderrichtlinien vorhalten. In der Praxis sollte es dem BMBF mit einem Zeitplan problemlos möglich sein, neue oder veränderte Förderrichtlinien so zu terminieren und vorzubereiten, so dass sie direkt nach Abschluss einer neuen BLV veröffentlicht werden können. Es liegt damit in der Hand des BMBF selbst durch eine adäquate Zeitplanung längere Pausen zwischen den Ausschreibungen/Antragsfristen zu vermeiden.

Zum Hinweis, es sollten keine längeren Pausen entstehen, in denen es den Fachhochschulen/HAW nicht möglich wäre, neue Forschungsansätze und -ideen aufzugreifen und umzusetzen weisen wir auf folgendes hin: Den Fachhochschulen/HAW steht auch eine Vielzahl anderer Förderprogramme des BMBF offen. Zudem stehen auch die Länder in der Pflicht, die Forschung an ihren Hochschulen zu finanzieren und eigene Programme anzubieten. Es sollte daher nicht der Eindruck erweckt werden, es gebe zeitlich keinen Spielraum, das Programm FaF angemessen zu steuern. Zeitliche Abstände lassen sich wie oben dargestellt durch eine angemessene Planung und Vorbereitung minimieren.

Auch in den vom BMBF angesprochenen Fällen, in denen Änderungen in laufenden Förderrichtlinien seitens des Bund-Länder-Kreises gewünscht werden, erkennen wir kein Argument gegen eine Koordinierung der Laufzeiten. In der Praxis müssen geringfügigere Änderungen rechtzeitig für noch offene Antragsfristen während der laufenden BLV bekanntgegeben und kommuniziert werden. Umfangreichere Änderungen von laufenden Förderrichtlinien sollten entsprechend erst nach Auslaufen einer Förderrichtlinie in einer Neufassung eingearbeitet werden. Auch hier sei nochmals auf den engen Zusammenhang mit einer ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle hingewiesen: Erhebliche Veränderungen an den Förderrichtlinien sollten nicht in einem laufenden Betrachtungszeitraum vorgenommen werden, da sonst keine validen Aussagen über die Wirkung der Förderung getroffen werden kann.

Der Haushaltsgesetzgeber gewährt Verpflichtungsermächtigungen. Diese ermöglichen es dem BMBF, in einem Haushaltsjahr Verpflichtungen für die beim Titel angegebenen künftigen Jahre einzugehen. Dabei handelt es sich dann aber um konkrete Bewilligungen, d. h. nur bereits bewilligte Projekte sind über die Laufzeit der aktuellen BLV hinaus ausfinanziert. Für die reine Absicht, in den Folgejahren neue Projekte zu bewilligen, kann das BMBF keine Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nehmen. Verpflichtungsermächtigungen sichern also keinesfalls Antragsfristen ab, die nach Ende der derzeit gültigen BLV liegen.

Wir nehmen abschließend zur Kenntnis, dass das BMBF zukünftig bei Antragsfristen außerhalb der Geltungsdauer der BLV einen Vorbehalt ausspricht. Diese Praxis sollte es maximal in einem knappen Übergangszeitraum anwenden, um fortlaufende Auswahlrunden zwischen zwei BLVs zu gewährleisten. Für darüberhinausgehende Antragsfristen halten wir weiterhin daran fest, diese erst nach Abschluss der neuen BLV zu veröffentlichen. Unsere Empfehlung einer Änderungsbekanntmachung bei Abschluss einer neuen BLV bleibt davon unberührt. Nur so können die Regelungen der jeweils aktuell gültigen BLV Anwendung finden, sonst fehlt die Rechtsgrundlage und das BMBF handelt ohne die erforderliche Legitimation. In diesem Zusammenhang halten wir an unserer Forderung fest, dass das BMBF nur solche Ausgaben als förderfähig anerkennt, die auch nach der zugrunde liegenden BLV erstattungsfähig sind.

6 Auftragsänderungen des laufenden Projektträgervertrags

6.1 Sachverhalt

Das BMBF schrieb im November 2016 die Projektträgerleistungen neu aus. Nach § 3 der Vergabeverordnung ist bei der Schätzung des Auftragswerts vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung auszugehen. Dabei versteht sich der Gesamtwert ohne Umsatzsteuer. Darüber hinaus sind etwaige Optionen oder Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Der geschätzte Nettoauftragswert für die Projektträgerleistungen unter Berücksichtigung der Verlängerungsoption bis zum 31. März 2025 überschritt mit 13 542 362,11 Euro den maßgeblichen EU-Schwellenwert. Damit war für die Vergabe das Vergaberecht gemäß § 106 Absatz 1 GWB anzuwenden. Das BMBF schrieb die Leistungen daher europaweit aus. Das BMBF hat während der bisherigen Vertragslaufzeit mehrere Auftragsänderungen unter Verzicht auf ein erneutes Vergabeverfahren vorgenommen. Für die Zulässigkeit von Auftragsänderungen unter Wettbewerbsverzicht sind im Oberschwellenbereich die Regelungen des § 132 GWB maßgebend. Nach § 132 Absatz 1 GWB ist bei wesentlichen Änderungen eines öffentlichen Auftrags während der Vertragslaufzeit ein erneutes Vergabeverfahren erforderlich. Als wesentlich werden Änderungen bezeichnet, die:

„[...] dazu führen, dass sich der öffentliche Auftrag erheblich von dem ursprünglich vergebenen öffentlichen Auftrag unterscheidet. Eine wesentliche Änderung liegt insbesondere vor, wenn

1. mit der Änderung Bedingungen eingeführt werden, die, wenn sie für das ursprüngliche Vergabeverfahren gegolten hätten,

a) die Zulassung anderer Bewerber oder Bieter ermöglicht hätten,

b) die Annahme eines anderen Angebots ermöglicht hätten oder

c) das Interesse weiterer Teilnehmer am Vergabeverfahren geweckt hätten,

2. mit der Änderung das wirtschaftliche Gleichgewicht des öffentlichen Auftrags zugunsten des Auftragnehmers in einer Weise verschoben wird, die im ursprünglichen Auftrag nicht vorgesehen war,

3. mit der Änderung der Umfang des öffentlichen Auftrags erheblich ausgeweitet wird oder

4. ein neuer Auftragnehmer den Auftragnehmer in anderen als den in Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 vorgesehenen Fällen ersetzt.“³³

In den Absätzen 2 und 3 des § 132 GWB sind Ausnahmetatbestände aufgeführt, die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit ohne ein erneutes Vergabeverfahren zulassen.

Gemäß § 132 Absatz 5 GWB sind Änderungen gemäß § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 3 GWB im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen.

Das BMBF hat eine interne Beschaffungsanordnung – EGO 9.4 – erlassen. Danach hat das zuständige Fachreferat bei Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit, deren Wert in Summe 10 % des ursprünglichen Auftragswerts überschreiten, die Zentrale Vergabestelle des BMBF zu beteiligen. Bei Projektträgerleistungen ist darüber hinaus vor Ausschreibungsbeginn und Zuschlagserteilung sowie bei Vertragsverlängerungen und inhaltlichen Änderungen die Zustimmung der zuständigen Staatssekretärin bzw. des zuständigen Staatssekretärs notwendig. Das BMBF verweist in seiner Beschaffungsanordnung auf § 132 Absatz 5 GWB. Darüber hinaus sind laut Beschaffungsanordnung alle Auftragsänderungen im Änderungsregister – einer Anlage zum Vertrag – einzutragen. Diese Regelung findet sich ebenfalls in § 6 Nummer 6 des zum Zeitpunkt der Prüfung laufenden Projektträgervertrags wieder.

³³ § 132 Absatz 1 Satz 2 und 3 GWB.

6.1.1 Verlängerung der Vertragslaufzeit

Nach § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB sind Auftragsänderungen ohne die Durchführung eines neuen Vergabefahrens zulässig, wenn in den ursprünglichen Vergabeunterlagen bereits entsprechende Klauseln oder Optionen vorgesehen sind. Zudem darf durch die Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert werden:

„[...] ist die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn

1. in den ursprünglichen Vergabeunterlagen klare, genaue und eindeutig formulierte Überprüfungsklauseln oder Optionen vorgesehen sind, die Angaben zu Art, Umfang und Voraussetzungen möglicher Auftragsänderungen enthalten, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert, [...]“³⁴

Das BMBF schloss den Vertrag zur Übernahme und Durchführung von Projektträgeraufgaben für das Programm „Forschung an Fachhochschulen“ im Jahr 2017. Gemäß § 21 des Projektträgervertrags sollte dieser mit Ablauf des 31. März 2021 enden. Der Vertrag enthält eine Verlängerungsoption für den Zeitraum vom 1. April 2021 bis zum 31. März 2025. Das BMBF musste dem Projektträger die Ausübung der Option bis spätestens drei Monate vor Ablauf der ursprünglichen Laufzeit – also bis zum 31. Dezember 2020 – schriftlich mitteilen.

In einer Leitungsvorlage von Dezember 2020 bat das Fachreferat um Zustimmung zur Vertragsverlängerung. Es verwies in diesem Zusammenhang auch auf die Frist zur Ausübung der Verlängerungsoption bis spätestens zum 31. Dezember 2020. Mit E-Mail vom 11. März 2021 erklärte das BMBF gegenüber dem Projektträger:

„Im Nachgang zur entsprechenden Information aus Dezember 2020 hier noch ein formales Schreiben zur Verlängerungsoption (bis 31.03.2025) [...]“.

Mit dem der E-Mail angehängten „formalen“ Schreiben vom 10. März 2021 teilte es dem Projektträger mit, den Vertrag gemäß § 21 verlängern zu wollen und bat um Bestätigung. Die „Information aus Dezember 2020“ war in den Akten nicht dokumentiert. Der Projektträger stimmte der Verlängerung des Vertrags mit einer Übernahme- und Durchführungsbestätigung vom 30. März 2021 zu. Im Änderungsregister bezieht sich das BMBF beim Datum der Änderungsvereinbarung auf das Schreiben des Fachreferats vom 10. März 2021 und die Bestätigung des Projektträgers vom 30. März 2021.

³⁴ § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1.

6.1.2 Vertragsaufstockungen während der Vertragslaufzeit

Laut § 6 des Projektträgervertrags können sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer jederzeit Änderungen des Vertragsinhalts vorschlagen. Eine Einigung der Vertragsparteien zu den angestrebten Änderungen sollte zügig erfolgen. Der Auftragnehmer stellt auf Verlangen des Auftraggebers die geplanten Leistungsänderungen und den dafür notwendigen Mehraufwand dar. Die Vergütungspauschale basiert auf den Tagessätzen des ursprünglichen Angebots. Die Vertragsänderungen sind schriftlich zu vereinbaren und im Änderungsregister zu dokumentieren.

Das BMBF stockte den Projektträgervertrag während der Grundlaufzeit für den Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis 31. März 2021 mit Zeichnung des Änderungsregisters am 17. Dezember 2018 erstmalig auf.³⁵ Als Rechtsgrundlage für die Änderung ohne erneutes Vergabeverfahren verwies das BMBF auf den Ausnahmetatbestand nach § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB. Hiernach sind Auftragsänderungen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn:

„[...] zusätzliche Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen erforderlich geworden sind, die nicht in den ursprünglichen Vergabeunterlagen vorgesehen waren, und ein Wechsel des Auftragnehmers

a) aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und

b) mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den öffentlichen Auftraggeber verbunden wäre, [...]“

Das zuständige Fachreferat begründete das Vorliegen des Ausnahmetatbestands in der in einer Leitungsvorlage durch notwendige zusätzliche Leistungen in den Bereichen Fachkommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Umfang und Notwendigkeit dieser Leistungen waren danach in der ursprünglichen Leistungsbeschreibung nicht enthalten und im Vorfeld nicht erkennbar. Das BMBF passte Kapitel 2 der Leistungsbeschreibung „Begleitende Aufgaben des PT“ entsprechend an. Es führte an, dass zur Erfüllung der begleitenden Aufgaben auf wesentliche Informationen und Vorleistungen aus den Kernaufgaben (Kapitel 1 der Leistungsbeschreibung) zurückgegriffen werden muss. Ein Wechsel des Auftragnehmers käme daher aus technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht in Betracht. Zudem begründete das BMBF die Erfüllung des Ausnahmetatbestands damit, dass die Kosten einer Neuausschreibung inklusive möglicher anfallender Transaktionskosten, die Kosten der Auftragsänderung übersteigen könnten.

Das vom Projektträger für die zusätzlichen Leistungen erstellte Angebot belief sich auf einen Nettoauftragswert von 1 153 273 Euro. Zur Ermittlung des Angebotspreises hatte der Projektträger die Tagessätze im Preisblatt des ursprünglichen Angebots vom 10. April 2017

³⁵ Die hier aufgeführte Auftragsänderung war bereits Gegenstand einer Prüfung des Bundesrechnungshofes.

herangezogen. Darüber hinaus ermittelte er auch einen Angebotspreis für den Verlängerungszeitraum vom 1. April 2021 bis 31. März 2025, falls das BMBF die Verlängerungsoption ziehen sollte. Für den Verlängerungszeitraum belief sich der Nettoangebotspreis auf 1 844 949 Euro.

Die Auftragsänderung hat das BMBF im Änderungsregister dokumentiert. Eine Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union erfolgte zunächst nicht. Das BMBF holte diese aber mit der 2. Auftragsänderung zwei Jahre später nach.³⁶

Mit einer Leitungsvorlage von Januar 2021 bat das Fachreferat um Zustimmung zu einer weiteren Vertragsaufstockung. Die Aufstockung erfolgte nach Zustimmung der Hausleitung rückwirkend für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. März 2021. Der Wert der Auftragsänderung betrug 1 128 734 Euro.

Das BMBF begründete die zusätzlich notwendigen Leistungen durch den Titelaufwuchs von 55 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 70 Mio. Euro in den Jahren 2020 und 2021. Dadurch bedingt stieg auch die Anzahl der zu betreuenden und bewilligten Vorhaben. Darüber hinaus führte das BMBF die geplante Umsetzung der neuen Förderlinie KI-Nachwuchs@FH und durch den Projektträger erstellte interne Gutachten zu eingereichten Projektskizzen als neue notwendige Leistungen an. Weitere Mehraufwände ergaben sich gemäß Ausführungen des Projektträgers aus:

- Einer unerwartet aufwändigen Bearbeitung von Projekten mit externen Drittmittelgebern
- Den unerwartet hohen Mehraufwand durch die Einreichung von Projektskizzen über das Easy-online Portal
- Den Aufbau einer externen Gutachterdatenbank und der damit verbunden Gutachterakquise
- Den seitens des Fachreferats gewünschten Änderungen von profi-Dokumentvorlagen und ausführlichem Berichtswesen.

Das Fachreferat hatte die dafür notwendige Aufstockung in der Vergangenheit zurückgestellt, um aus den Erfahrungswerten eine Grundlage für einen belegbaren Mehrbedarf abzuleiten. Ausführungen zu den weiteren Tatbestandsmerkmalen des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB aus denen hervorgeht, warum kein Auftragnehmer-Wechsel erfolgte, enthält die Leitungsvorlage nicht.

Die Referate Z13 (Justizariat; Datenschutzrecht; Vergabestelle) und Z27 (Förderverfahren; Projektträger) zeichneten die Leitungsvorlage mit. Beide Referate merkten bei Mitzeichnung an, dass die bisher erbrachten Leistungen des Projektträgers, die im BMBF-Handbuch der

³⁶ Vgl. Bekanntmachung Beratung im Bereich Forschung und Entwicklung vom 30. April 2021, 2021/S 084-217613, auf der TED-Website.

Projektförderung³⁷ geforderten Leistungen überstiegen. Zudem wies Referat Z13 darauf hin, dass Auftragsänderungen mit Eintritt des Mehrbedarfs zu erfolgen haben und nicht erst rückwirkend nach erbrachter Leistung. Das Fachreferat bestätigte, beide Hinweise zukünftig zu beachten und umzusetzen.

Im Dezember 2021 stockte das BMBF den Projektträgervertrag erneut auf. Die Auftragsänderung betraf den Verlängerungszeitraum vom 1. April 2021 bis 31. März 2025. Der Aufstockungsbetrag betrug 3 978 046,10 Euro.

Das BMBF begründete den Änderungsbedarf zum einen mit zusätzlich erforderlichen Leistungen nach § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB i. V. m. § 6 des Projektträgervertrags in Höhe von rund 889 Tsd. Euro netto. Hierbei bezog sich das BMBF auf die vergangene Auftragsänderung zu Beginn des Jahres 2021. Die vorherige Änderung betraf die Grundlaufzeit des Projektträgervertrags, welche am 31. März 2021 endete. Der Mehrbedarf in Höhe von rund 889 Tsd. Euro begründete sich daher laut BMBF durch erhöhten Mehraufwand bei der Bearbeitung von Projekten mit Drittmittelfinanzierung und Gutachterakquise. Des Weiteren führte das BMBF an, dass sich ein neuer Projektträger erst in die Spezifika des Auftragsgegenstands einarbeiten müsste. Dies wäre mit erheblichen zusätzlichen Kosten für die Einarbeitung sowie Abstimmungs- und Koordinierungsprozessen verbunden gewesen. Darüber hinaus wäre die Betreuung des Programms FaF durch zwei verschiedene Projektträger mit erheblichen Abstimmungsbedarfen und dementsprechend auch beträchtlichen Zusatzkosten verbunden. Diese würden die Kosten bei Änderung des bestehenden Vertrags mit dem Projektträger weit übersteigen.

Für die weitere Aufstockung des Projektträgervertrags in Höhe von 3 089 436,57 Euro netto führte das BMBF unvorhersehbare Umstände gemäß § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GWB i. V. m. § 6 des Projektträgervertrags an. Dieser Ausnahmetatbestand ist erfüllt, wenn

„[...] die Änderung aufgrund von Umständen erforderlich geworden ist, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht nicht vorhersehen konnte, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert [...]“³⁸

Auch hier bezog sich das BMBF bei der Begründung des Ausnahmetatbestands auf die vorherige Aufstockung für die Grundlaufzeit und den in diesem Zusammenhang aufgeführten Titelaufwuchs. Es führte an, dass die Anpassung des Auftrags bisher nur für die Grundlaufzeit und auch dort nur für die Kernaufgaben gemäß Kapitel 1 der Leistungsbeschreibung erfolgte. Mit der nun vorliegenden Änderung beabsichtigte das BMBF, die Leistungen des Verlängerungsvertrags sowohl für die Kernaufgaben als auch für die begleitenden Maßnahmen gemäß Kapitel 2 der Leistungsbeschreibung anzupassen.

³⁷ Das Handbuch stellt eine verwaltungsinterne Verfahrensanweisung des BMBF dar. In ihm sind ergänzende Verfahrensregelungen, Hinweise und sonstige Informationen zur Bearbeitung von Vorhaben der Projektförderung und weiterer Vorhaben des BMBF aufgeführt.

³⁸ § 132 GWB Absatz 2 Satz 1 Nummer 3.

Im Zuge der Mitzeichnung der Leitungsvorlage führte Referat Z13 erneut an, dass rückwirkende Auftragsänderungen grundsätzlich unzulässig seien. Es verwies dabei auf Anlage 5 zur Beschaffungsanordnung – EGO 9.4. Das BMBF hat hier folgende Regelungen festgehalten:

„[...] Dabei gilt zu beachten, dass zusätzliche Leistungen immer nur für die Zukunft und maximal bis zum Ende der Grundvertragslaufzeit bzw. bis zum Ende des Verlängerungszeitraums geltend gemacht werden können. Rückwirkende Auftragsänderungen sind demnach grundsätzlich nicht zulässig. Ebenso gelten Auftragsänderungen während der Grundvertragslaufzeit nicht automatisch für den Verlängerungszeitraum. Die zusätzlichen Leistungen müssen zusammen mit oder nach Ziehung der Vertragsverlängerungsoption erneut geltend gemacht werden, sofern diese auch im Verlängerungszeitraum benötigt werden. [...]“³⁹

Zusätzlich verwies das Referat Z13 in diesem Zusammenhang auf die Regelungen des § 132 Absatz 1 GWB, wonach eine wesentliche Auftragsänderung während der Vertragslaufzeit grundsätzlich neu vergeben werden muss. Das Fachreferat führte die lange Verhandlungsdauer mit dem Projektträger als Grund an, weshalb es die Leistungen rückwirkend geltend gemacht hat. Unter anderem wurde vereinbart, dass der Projektträger im Fall einer Absenkung des Titelvolumens auf 65 Mio. Euro einen Nachlass von jährlich 350 Tsd. Euro gewährt.

Darüber hinaus merkte Referat Z13 an, dass gewisse Schwankungen im Fördergeschäft, beispielsweise durch die Bekanntmachung neuer Förderrichtlinien, zum normalen Fördergeschäft gehören. Die Schwankungen hätte das Fachreferat daher bei der Leistungsbeschreibung mitberücksichtigen müssen. Daher solle das Fachreferat bei der nächsten Auftragsänderung künftige Schwankungen mit einkalkulieren, um schlimmstenfalls jährliche Auftragsänderungen zu vermeiden. In der Leitungsvorlage führte das Fachreferat an, dass möglicherweise mit der Umsetzung des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung eine weitere Aufstockung des Vertrags im Jahr 2022 nötig werde. Das Fachreferat wies aber gleichzeitig darauf hin, dass dies konkret noch nicht planbar sei.

³⁹ Anlage 5 der EGO 9.4, 2021, S. 4.

Tabelle 1

Auftragsänderungen des laufenden Projektträgervertrags

Vertrag/Änderungen	Datum des Vertrags/der Änderung lt. Änderungsregister	Nettobetrag <i>in Euro</i>	Für den Zeitraum	Rechtsgrundlage
Ursprungsvertrag	10. April 2017	7 098 433,00	Grundlaufzeit 1. April 2017 – 31. März 2021	
Ausübung der Verlängerungsoption	16. April 2021	7 543 840,00	Verlängerungszeitraum 1. April 2021 – 31. März 2025	§ 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB
Gesamt		14 642 273,00		
1. Aufstockung	17. Dezember 2018	1 153 273,00	Grundlaufzeit 1. Januar 2019 – 31. März 2021	§ 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB
2. Aufstockung	16. April 2021	1 128 734,00	Grundlaufzeit 1. Januar 2018 – 31. März 2021	§ 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB
3. Aufstockung	8. Dezember 2021		Verlängerungszeitraum 1. April 2021 – 31. März 2025	
Teil 1		888 609,53		§ 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB
Teil 2		3 089 436,57		§ 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GWB
Gesamt		6 260 053,10		
Neuer Gesamtauftragswert unter Berücksichtigung aller Änderungen		20 902 326,10		

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Änderungsregister, Bekanntmachungen zu den Auftragsänderungen.

In einem internen Dokument führt das Fachreferat zusätzlich zu den aufgeführten und im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gemachten Auftragsänderungen eine Aufstockung in Höhe von 1 844 949 Euro auf. Dieser Betrag findet sich auch im Angebot des Projektträgers, welches er anlässlich der 1. Aufstockung für die notwendigen zusätzlichen Leistungen für Fachkommunikation abgegeben hat. Die 1. Aufstockung hat das BMBF zunächst nur für die Grundlaufzeit vorgenommen, da es von der Verlängerungsoption noch keinen Gebrauch gemacht hatte. Nach Auskunft des BMBF erfolgte die Aufstockung um 1 844 949 Euro zeitgleich mit Ziehen der Verlängerungsoption. Sie beziehe sich

entsprechend auf zusätzliche Leistungen für Fachkommunikation im Verlängerungszeitraum. Das BMBF hat die Zulässigkeit dieser Aufstockung ohne erneutes Vergabeverfahren weder geprüft, noch im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gemacht.

6.2 Würdigung

Auftragsänderungen ohne erneutes Vergabeverfahren sind aufgrund vertraglicher Verlängerungsoptionen nur gerechtfertigt, wenn auch die in den vertraglichen Regelungen festgelegten Voraussetzungen eingehalten werden. Das betrifft insbesondere Fristerfordernisse. Das BMBF hat die Ausübung der Verlängerungsoption nicht fristgerecht gegenüber dem Projektträger erklärt. Es mag den Projektträger über die Verlängerung im Dezember 2020 informiert haben. Das Schriftformerfordernis hat es aber erst mit Schreiben vom 10. März 2021 (übermittelt am 11. März 2021) erfüllt. Dieses bezeichnete es selbst als „formales“ Schreiben. Daraus ist zu folgern, dass die in der E-Mail angegebene „Information“ vom Dezember 2020 nicht dem Formerfordernis genügte. Zum Zeitpunkt der schriftlichen Optionsausübung war die Frist aber bereits verstrichen. Da das BMBF die Vertragsverlängerung wegen Fristüberschreitung nicht auf eine vertraglich geregelte Verlängerungsoption stützen durfte, war der Verzicht auf ein erneutes Vergabeverfahren nach § 132 GWB nicht gerechtfertigt. Andere Ausnahmetatbestände nannte es nicht. Das BMBF hätte die in dem zusätzlichen Vertragszeitraum zu erbringenden Leistungen daher neu vergeben müssen. Die Verlängerung entsprach somit nicht den Vorgaben des Vergaberechts.

Nach der ersten Aufstockung des Projektträgervertrags zum 1. Januar 2019 hat es das BMBF versäumt, der Pflicht der Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union nachzukommen. Die Bekanntmachung erfolgte erst im April 2021 zusammen mit der Bekanntmachung der zweiten Auftragsänderung. Es ist zwar umstritten, ob auch für die Bekanntmachung von Auftragsänderungen nach § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 3 GWB die 30-tägige Frist für Bekanntmachungen im EU-Amtsblatt des § 39 Absatz 1 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) gilt. Selbst nach der Ansicht, die dies ablehnt, sind diese Auftragsänderungen aber aus Gründen der Transparenz so zeitnah wie möglich bekannt zu machen.⁴⁰ Dies ist bei einer Bekanntmachung mehr als zwei Jahre nach der Auftragsänderung jedenfalls nicht der Fall. Die späte Bekanntmachung verstieß gegen das vergaberechtliche Transparenzgebot. Die Bekanntmachungspflicht des § 132 Absatz 5 GWB dient dem Primärrechtsschutz. Da gemäß § 135 Absatz 2 Satz 1 GWB die Unwirksamkeit eines öffentlichen Auftrags spätestens sechs Monate nach Vertragsschluss in einem Nachprüfungsverfahren geltend zu machen ist, umgeht ein öffentlicher Auftraggeber diesen Primärrechtsschutz, wenn er erst zwei Jahre später seiner Bekanntmachungspflicht nachkommt.

Da ein erneutes Vergabeverfahren für den Verlängerungszeitraum erforderlich war, waren auch die Auftragsänderungen in diesem Zeitraum nicht vergaberechtskonform. Dessen ungeachtet hat das BMBF wiederholt Aufstockungen für Leistungen, die der Projektträger in

⁴⁰ Rechten in: Röwekamp/Kus/Marx/Portz/Prieß, Kommentar zur VgV, 2. Auflage 2022, § 39 Rn. 45.

der Vergangenheit wahrgenommen hat, vorgenommen. In einem Fall handelte es sich sogar um einen rückwirkenden Zeitraum von drei Jahren. Das Fachreferat führte im ersten Fall an, die Aufstockung bewusst zurückgestellt zu haben, um für die spätere schriftliche Vereinbarung der Auftragsänderung einen belegbaren Mehrbedarf als Grundlage zu erlangen. Im zweiten Fall führte das Fachreferat die lange Dauer der Angebotsverhandlungen an. Die in Anlage 5 der Beschaffungsanordnung aufgeführten Regelungen hat das Fachreferat in diesen Fällen nicht vollständig beachtet. Auch wenn die intensiven Verhandlungen letztendlich zu einem für den Bund vorteilhaften Ergebnis führten, hätte das BMBF doch ebenso die vergaberechtlichen Vorgaben beachten und spätestens nach den ersten Hinweisen, spätestens vor der Erbringung jeder im ursprünglichen Vertrag nicht vereinbarten Leistung, prüfen müssen, ob eine Auftragsänderung ohne erneutes Vergabeverfahren zulässig ist. Die nachträgliche Prüfung der Auftragsänderungen genügt nicht den Anforderungen des § 132 Absatz 1 GWB, wonach wesentliche Auftragsänderungen zu einem neuen Vergabeverfahren führen müssen. Da es sich hierbei aber um bereits in der Vergangenheit erbrachte Leistungen handelte, hätte das BMBF die Leistung selbst im Falle einer wesentlichen Auftragsänderung nicht mehr ausschreiben können.

Das BMBF hat den Projektträgervertrag mehrmals unter Verzicht auf ein erneutes Vergabeverfahren mit der Begründung aufgestockt, dass zusätzliche Leistungen notwendig waren, die der Ursprungsvertrag nicht vorgesehen hat. Hierbei bezog es sich auf den Ausnahmetatbestand des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB. Im Zuge der 2. Aufstockung begründet es die zusätzlichen Leistungen unter anderem mit dem erfolgten Titelaufwuchs. Dabei handelte es sich um eine rein mengenmäßige Auftragserweiterung. Diese erfüllt nicht das Tatbestandsmerkmal „zusätzliche Leistungen“ des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB. Darüber hinaus hat es das BMBF versäumt, Ausführungen zu den weiteren Tatbestandsmerkmalen des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB zu machen. Damit war diese Auftragsänderung unter Wettbewerbsverzicht nicht gemäß § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB gerechtfertigt.

Bei der letzten Aufstockung im Dezember 2021 gab das BMBF darüber hinaus den Ausnahmetatbestand des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GWB als Begründung für die Auftragsänderung ohne erneutes Vergabeverfahren an. Danach müsste die Änderung aufgrund von Umständen erforderlich geworden sein, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht nicht hat vorhersehen können. Das BMBF bezog sich dabei konkret auf die Erhöhungen des Titelansatzes im Haushaltsplan und die daraus resultierende Mehrarbeit des Projektträgers. Demnach ergab sich sowohl für die Projektbearbeitung als auch für die begleitenden Aufgaben gemäß Kapitel 2 der Leistungsbeschreibung ein höherer Arbeitsaufwand für den Projektträger. Entscheidungen zum Haushaltsansatz trifft das Parlament.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in einer vorherigen Prüfung darauf hingewiesen, dass sich der Ausnahmetatbestand gemäß Regierungsbegründung⁴¹ auf „externe Umstände“ bezieht, die der öffentliche Auftraggeber nicht vorhersehen konnte. Öffentlicher Auftraggeber ist die Bundesrepublik Deutschland. Das Parlament und das BMBF sind beides Organe der

⁴¹ Vgl. Regierungsbegründung zu § 132 GWB, Bundestagsdrucks. 18/6281, S. 119.

Bundesrepublik Deutschland und damit desselben Auftraggebers. Es handelte sich mithin nicht um „externe“ Umstände. Das BMBF kann sich daher in diesem Fall nicht darauf berufen, dass die Gründe für die zusätzlichen Leistungen des Projektträgers außerhalb des Einflusses des öffentlichen Auftraggebers liegen. Das ist aber die Voraussetzung für die Erfüllung des Ausnahmetatbestands nach § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GWB. Die Vertragsänderung ohne eine neues Vergabeverfahren war somit unter Berufung auf diesen Ausnahmetatbestand nicht zulässig.

Zu Recht wies das Referat Z13 darauf hin, dass Schwankungen, z. B. die Bekanntmachung neuer Förderrichtlinien, zum normalen Fördergeschäft zählen. Diese sind grundsätzlich im ursprünglichen Vergabeverfahren mit einzuplanen. Der Auftraggeber ist verpflichtet bereits vor Vertragsschluss zu prüfen, welche späteren Änderungen in Betracht kommen können.⁴² Er kann sich bei der Auftragsänderung ohne erneutes Vergabeverfahren, nicht ohne Weiteres darauf berufen, dass der Vertrag von vornherein Unsicherheiten enthält. Vielmehr ist dies nur dann zulässig, wenn der Auftraggeber bei der Vertragsgestaltung alle Möglichkeiten zur Reduzierung der Ungewissheit ausgeschöpft hat. Ferner muss gewährleistet sein, dass die eventuell aus der Ungewissheit folgenden Notwendigkeiten zur Vertragsanpassung auch nicht als Option oder Überprüfungsklausel nach § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB abgebildet werden konnten.⁴³

Das BMBF hat in der Grundlaufzeit den Projektträgervertrag erstmalig aufgrund zusätzlicher Leistungen für den Bereich Fachkommunikation aufgestockt. Das vom Projektträger eingereichte Angebot enthielt auch ein Angebot für den Verlängerungszeitraum. Anlässlich der Vertragsverlängerung hat das BMBF die für die Grundlaufzeit vorgenommene Aufstockung als „mitverlängert“ betrachtet. Das Ausüben der Verlängerungsoption kann sich aber grundsätzlich nur auf die ursprünglichen vereinbarten Vertragsbedingungen beziehen. In dieser war die Aufstockung für den Bereich Fachkommunikation nicht enthalten. Das BMBF hätte prüfen müssen, ob die Aufstockung für die entsprechenden zusätzlichen Leistungen im Verlängerungszeitraum ohne erneutes Vergabeverfahren zulässig war und sie gegebenenfalls gemäß § 132 Absatz 5 GWB bekannt machen müssen.

6.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, Verlängerungen fristgerecht und rechtskonform durchzuführen. Dabei müsste es zukünftig die Verfahrensschritte mit den Unterlagen zur Vertragsverlängerung vollständig dokumentieren. In Fällen, in denen die Vertragsverlängerung nicht entsprechend den Vorgaben im Ursprungsvertrag durchgeführt wird, sollte das BMBF zukünftig die Leistung neu vergeben.

⁴² Ganske in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Auflage 2018, § 132 GWB, Rn. 42.

⁴³ Vgl. Ziekow/Völlink, 4. Auflage 2020, GWB § 132 Rn. 53; EuGH Urteil vom 7. September 2016 – C-549/14, NZBau 2016, 649 Rn. 36 – Finn Frogne.

Ferner haben wir dem BMBF empfohlen, seine internen Prozesse so zu gestalten, dass die Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union zukünftig fristgerecht erfolgen kann. Es müsste außerdem auch vor Aufstockungen, die sich auf den Verlängerungszeitraum beziehen, prüfen, ob diese Auftragsänderungen ohne erneutes Vergabeverfahren zulässig sind, und sie gegebenenfalls bekanntgeben.

Wir erwarten, dass sich das BMBF vor Auftragsänderungen an die Vorgaben des § 132 GWB und die hausinternen Regelungen der Beschaffungsanordnung hält. Wir sind daher davon ausgegangen, dass das BMBF künftig vor jeder Auftragsänderung prüft, ob diese ohne ein erneutes Vergabeverfahren zulässig ist. Darüber hinaus hätte das BMBF sicherzustellen, dass alle für den jeweiligen Ausnahmetatbestand maßgeblichen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind.

Das BMBF hat bei der Vergabe zukünftiger Aufträge die in der Natur des Fördergeschäfts liegenden Schwankungen grundsätzlich bereits bei der Vertragsgestaltung, z. B. durch die Vereinbarung von Optionen oder Überprüfungsklauseln, zu berücksichtigen. Es hat alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um einer späteren Auftragsänderung vorzubeugen. Versäumt es dies, sind solche Auftragsänderungen nicht gerechtfertigt.

Wir haben die Erwartung geäußert, dass das BMBF zukünftig Auftragsänderungen ohne neues Vergabeverfahren nur in solchen Fällen durchführt, in denen dies gemäß § 132 GWB zulässig ist.

6.4 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme hat das BMBF mitgeteilt, unserer Empfehlung zu folgen. Es werde bei zukünftigen Änderungen des laufenden Projektträgervertrages vom 10. April 2017, die vergaberechtlichen Vorgaben beachten.

6.5 Abschließende Würdigung

Den Hinweis des BMBF, die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben im Falle von weiteren Änderungen des laufenden Projektträgervertrages zu beachten, nehmen wir zur Kenntnis.

Unsere Empfehlung bezog sich jedoch nicht auf den Einzelfall des laufenden Projektträgervertrages, sondern war grundsätzlicher Art. Das BMBF muss sich vor jeder Änderung eines öffentlichen Auftrags an die Vorgaben des § 132 GWB und die hausinternen Regelungen der Beschaffungsanordnung halten. So hat das BMBF zukünftige Auftragsänderungen ohne neues Vergabeverfahren nur in solchen Fällen durchzuführen, in denen dies gemäß § 132 GWB zulässig ist.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: F. Kumlu, TB'e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.