



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

EXIST-Existenzgründungen aus der Wissenschaft

Teil 2: Programmlinie EXIST-Potentiale

Kapitel 0902 Titel 686 07

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

Gz.: III 1 - 0000454 / II

27. April 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	8
1.1	Allgemeines	8
1.2	Haushaltsmittel	11
1.3	Schwerpunkte der Prüfung	11
2	Nachhaltigkeit	12
2.1	Verpflichtungen aufgrund der Nachhaltigkeitsstrategie	12
2.2	Einschätzungen des BMWK zu den Nachhaltigkeitsbezügen von EXIST	14
2.3	Programmlinie EXIST-Potentiale und Nachhaltigkeit	14
2.4	Würdigung und Empfehlung	15
2.5	Stellungnahme BMWK	16
2.6	Abschließende Würdigung	17
3	Finanzierungskompetenz	17
3.1	Begründung des BMWK	17
3.2	Würdigung und Empfehlung	18
3.3	Stellungnahme BMWK	19
3.4	Abschließende Würdigung	19
4	Finanzierungsart	20
4.1	Voll- und Anteilfinanzierung	20
4.2	Würdigung und Empfehlung	21
4.3	Stellungnahme BMWK	22
4.4	Abschließende Würdigung	22
5	Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen	22
5.1	Dokumentation der Abgrenzung	22
5.2	Würdigung und Empfehlung	24
5.3	Stellungnahme BMWK	24
5.4	Abschließende Würdigung	25
6	Wirtschaftlichkeit	25

6.1	Ausgangslage und Handlungsbedarf	25
6.2	Ziele der Förderung und Verfahren der Erfolgskontrolle	26
6.3	Handlungsalternativen	28
6.4	EXIST IV	28
6.5	Ranking	29
6.6	Würdigung und Empfehlung	30
6.7	Stellungnahme BMWK	33
6.8	Abschließende Würdigung	33

0 Zusammenfassung

Mit dem Förderprogramm EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft fördert das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) den Aufbau von Strukturen und die Durchführung von Maßnahmen zur Gründungsunterstützung an Hochschulen. Derzeit besteht das Förderprogramm aus drei Programmlinien: EXIST-Gründerstipendium, EXIST-Forschungstransfer und EXIST-Potentiale. Die Haushaltsmittel für das Förderprogramm sind im Titel „Innovative Unternehmensgründungen“ (Kapitel 0902 Titel 686 07) veranschlagt. Im Jahr 2022 waren 108 Mio. Euro für das Förderprogramm vorgesehen. Das BMWK beauftragte einen Projektträger, das Förderprogramm als Beliehener und Treuhänder des Bundes administrativ umzusetzen.

Mit der Programmlinie EXIST-Potentiale will das BMWK Hochschulen im Bereich der Gründungsunterstützung fördern. Vorhandene Defizite sollen beseitigt und erlangte Exzellenz weiterentwickelt werden. Die Programmlinie setzt die seit dem Jahr 1998 bestehende Förderung der Gründungskultur an Hochschulen fort. Vier Förderrunden sind bereits abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben und die Einnahmen im Zusammenhang mit der Förderung von EXIST-Potentiale und dabei die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns des BMWK geprüft. Er hat bei seiner Prüfung zahlreiche Mängel festgestellt. Besonders gravierend ist, dass er mehrere dieser Mängel bereits bei seiner letzten Prüfung aus dem Jahr 2007 beanstandet hatte und diese nicht abgestellt worden sind. Der Bundesrechnungshof behält sich daher vor, den Haushaltsgesetzgeber in geeigneter Form über seine Prüfungsfeststellungen zu unterrichten. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK stellt er Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Das BMWK hat die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und seine eigene Ressortstrategie Nachhaltigkeit bei der Programmlinie EXIST-Potentiale nicht beachtet. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Förderrichtlinie weisen keine Bezüge zu den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals (SDGs)) auf. Dabei hat das BMWK das Förderprogramm EXIST in seiner Ressortstrategie Nachhaltigkeit aus dem Jahr 2017 ausdrücklich dem Themenschwerpunkt Nachhaltigkeit zugeordnet. Auch im Maßnahmencontrolling-Datenblatt fand sich keine der in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie genannten Indikatoren oder Ziele. Damit blieb der konkrete Beitrag der Programmlinie zu den Zielen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie offen.

Das BMWK muss die erwarteten Beiträge von EXIST-Potentiale zur Nachhaltigkeitsstrategie mittels geeigneter Indikatoren konkretisieren und Zielwerte für diese festlegen. Auch muss es darlegen, bis wann diese Zielwerte erreicht werden sollen. Nur so kann es feststellen, welchen Beitrag die Programmlinie zu den Nachhaltigkeitszielen geleistet hat.

Das BMWK hat bekräftigt, dass die Programmlinie sowie die Projekte einen Beitrag zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie leisten. Es wolle prüfen, wie

es den Beitrag in der halbjährlich stattfindenden Berichterstattung der Projektergebnisse adäquat abfragen und abbilden kann.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMWK die erwarteten Beiträge der Programmlinie konkretisiert und so die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schafft. (Nummer 2)

- 0.2 Das BMWK stützt seine Finanzierungskompetenz für die Programmlinie EXIST-Potentiale auf die ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit kraft Natur der Sache aus dem Entwurf des sogenannten „Flurbereinigungsabkommens“. Der Bund finanziere Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes bezögen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden könnten.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes fördert das BMWK mit seiner Programmlinie aber nicht die Wirtschaft, sondern unmittelbar Strukturen an Hochschulen. Für das Hochschulwesen und seine Finanzierung sind grundsätzlich die Länder zuständig. Eine Ausnahme davon stellt Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz dar. Diese Ermächtigungsgrundlage scheidet hier jedoch bereits deswegen aus, weil das BMWK nicht, wie vom Grundgesetz gefordert, eine Vereinbarung mit den Ländern geschlossen hat.

Das BMWK hat erwidert, dass die Frage nach der Finanzierungskompetenz für die gesamte Fördermaßnahme EXIST betrachtet werden müsse. So sei auch die Förderung durch EXIST-Potentiale letztlich auf den Output an Unternehmensausgründungen ausgerichtet. Daher handle es sich nicht um eine Hochschul-, sondern um eine Wirtschaftsförderung. Die Bundesregierung beabsichtige jedoch, eine anteilige Grundfinanzierung der gründungsunterstützenden Strukturen an Hochschulen durch die Länder sicherzustellen.

Die Darlegungen des BMWK überzeugen nicht. Die drei EXIST-Programmlinien werden durch separate Förderrichtlinien ausgestaltet und sind unabhängig voneinander. Auch wenn sie sich ergänzen, können unterschiedliche Akteure für ihre Finanzierung zuständig sein. Die Argumentation, wonach alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung dienen, solange die Wirtschaft letztendlich von ihnen profitiert, ist eine „Überdehnung“ der ungeschriebenen Bundeszuständigkeit. Im Ergebnis könnte damit jede noch so entfernte Wirkung auf die Wirtschaft eine Bundeszuständigkeit begründen. Das angekündigte Bestreben der Bundesregierung, eine anteilige Finanzierung durch die Länder sicherstellen zu wollen, spricht dabei ebenfalls gegen eine Zuständigkeit des Bundes und für eine Zuständigkeit der Länder. Das BMWK muss entweder die Voraussetzungen für eine gemeinsame Finanzierung mit den Ländern schaffen oder die Förderung einstellen. Sollte das BMWK eine Vereinbarung mit den Ländern über eine gemeinsame Finanzierung schließen, hat es den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu beachten, wonach Leistungen, zu denen sich der Bund mit dem Einverständnis der Länder verpflichtet, generell nur degressiv, zeitlich befristet und unter Vorgabe von Evaluationspflichten zu gewähren. (Nummer 3)

- 0.3 Gemäß der Richtlinie von EXIST-Potentiale darf die Förderung in der Konzeptphase bis zu 100 % und in der Projektphase bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen. In der Konzeptphase erhielten alle Hochschulen eine Zuwendung zur Vollfinanzierung. In der Projektphase erhielten praktisch alle Hochschulen eine Anteilfinanzierung in Höhe von 90 %.

An der Erfüllung des Zuwendungszwecks haben hier sowohl die Hochschulen als auch die Länder ein beträchtliches Interesse. Die vom BMWK praktizierte pauschale Finanzierung von 90 bis 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben steht hierzu in keinem Verhältnis. Das BMWK muss künftig das Interesse des Zuwendungsempfängers und das Interesse von Dritten an der Erfüllung des Zuwendungszwecks berücksichtigen und von diesen einen angemessenen Anteil an der Finanzierung fordern.

Das BMWK hat erwidert, dass Hochschulen keine wirtschaftlichen Eigeninteressen verfolgten und auch keine Rückflüsse erzielten, die eine finanzielle Beteiligung erlauben würden. Eine Förderquote von weniger als 90 % hätte bei Hochschulen, die ihr Gründungspotential bislang noch nicht nutzen, keinen ausreichenden Anreiz für eine Programmteilnahme geboten.

Die Erwidern des BMWK trägt nicht: Wenn Hochschulen über keine finanziellen Mittel für solche Maßnahmen verfügen, könne sie die aufgebauten Strukturen ohne Förderung nicht weiterführen. Mit EXIST-Gründungskultur sollen jedoch dauerhaft Strukturen geschaffen werden. Wenn dies nicht möglich ist, stellt dies das Programm in Gänze infrage. (Nummer 4)

- 0.4 Sowohl der Bund als auch die Länder fördern über verschiedene Programme Unternehmensgründungen sowie Hochschulen bei ihren gründungsunterstützenden Aktivitäten. Bei EXIST-Potentiale stellt eine Förderung aus anderen Programmen kein Hindernis dar, wenn die Projekte inhaltlich beschrieben und finanziell abgegrenzt sind. In 14 von 15 geprüften Fällen gaben die Antragsteller an, andere Bundes- oder Landesförderung zu erhalten. In 13 der Fälle beschrieben die Antragsteller nicht, wofür sie die andere Bundes- oder Landesförderung erhielten. Der Projektträger ging bei der Antragsprüfung auf die weiteren Förderungen bzw. die Abgrenzung der Projekte nicht ein. Er bewilligte die jeweils beantragte EXIST-Förderung.

Nur wenn aussagekräftige Angaben zu weiteren Förderungen vorliegen, kann der Projektträger die in der Sache gebotene eingehende Prüfung auf eine mögliche Doppelförderung gewährleisten. Das BMWK muss sicherstellen, dass Antragsteller weitere Förderungen in ihrem Antrag umfassend darstellen und der Projektträger diese Angaben prüft sowie das Ergebnis dokumentiert.

Das BMWK hat ausgeführt, dass bei der Antragstellung und Begutachtung geprüft werde, ob die Hochschule weitere Förderungen erhält. Die Abgrenzung zu weiteren Bundes- und Landesförderungen solle künftig im Ergebnisvermerk sowie im Gutachten des Projektträgers detaillierter ausgeführt werden.

Um diese bessere Dokumentation zu ermöglichen, muss das BMWK sicherstellen, dass die Antragsteller aussagekräftige Angaben zu den weiteren geförderten Projekten vorlegen. (Nummer 5)

- 0.5 Das BMWK analysierte den Handlungsbedarf für die Programmlinie nicht. So spezifizierte es nicht die vermeintlichen Schwächen der Hochschulen im Bereich der Gründungsförderung. Die Ziele der Förderung konkretisierte es in der Planungsphase weder mithilfe von Indikatoren noch legte es Ausgangs- und Zielwerte und den Zeitpunkt der erwarteten Zielerreichung fest. Hierdurch fehlt eine wesentliche Voraussetzung für die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen. Die Förderung einiger Hochschulen über mehrere Förderrunden deutet darauf hin, dass sie die Projekte ohne Zuwendung des Bundes nicht fortführen.

Das BMWK muss die Ziele von EXIST-Potentiale hinreichend bestimmen (VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO). Auf dieser Basis muss es sodann die Erfolgskontrollen gemäß VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen. Vor einer erneuten Fortführung der Programmlinie muss es zudem die Ausgangslage und den Handlungsbedarf eingehend analysieren. Wenn eine Finanzierung der Strukturen an den Hochschulen ohne (Dauer-)Förderung nicht möglich ist, kommt eine Projektförderung und damit eine Weiterführung der Programmlinie nicht in Betracht.

Das BMWK hat erwidert, dass es zu Beginn von EXIST-Potentiale verbindliche übergreifende sowie projektspezifische Indikatoren festgelegt habe. Das BMWK werde die Zielbeschreibungen und Indikatoren von EXIST-Potentiale zusammenfassen und konsistent dokumentieren. Im übergeordneten Monitoring würden beispielsweise die bewilligten Personalstellen und sonstigen Investitionen über alle Projekte hinweg erfasst. Auf Ebene der einzelnen Projekte entwickelten die Hochschulen selbst Kennzahlen, um die individuelle, projektspezifische Zielerreichung zu messen. Diese Kennzahlen würden ebenfalls halbjährig erfasst.

Zwar erfasst das BMWK verschiedene Kennzahlen, dies allein erfüllt jedoch nicht die Anforderungen an die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle. Hierzu werden Ziele benötigt, die durch Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerte konkretisiert werden. Zur unzureichenden Analyse des Handlungsbedarfs hat sich das BMWK nicht geäußert. Das BMWK muss umgehend die Ziele der Programmlinie hinreichend bestimmen und auf dieser Basis die Erfolgskontrollen durchführen. Zudem verweist der Bundesrechnungshof auf das Risiko, dass das Förderprogramm stetig mit neuen Förderperioden verlängert wird, ohne dass die Haushaltsmittel zielgerichtet und wirtschaftlich eingesetzt werden. Vorausgesetzt, dass der Bund fördern darf (vgl. Nummer 3 der Prüfungsmitteilung) und dass das BMWK den Bedarf an der Förderung nachweisen kann, sollte es eine Strategie für eine befristete Förderung entwickeln, in der es klare und messbare Ziele bestimmt. Wenn der befristete Förderzeitraum abgelaufen ist, ist die Bundesförderung zu beenden. (Nummer 6)

1 Vorbemerkung

1.1 Allgemeines

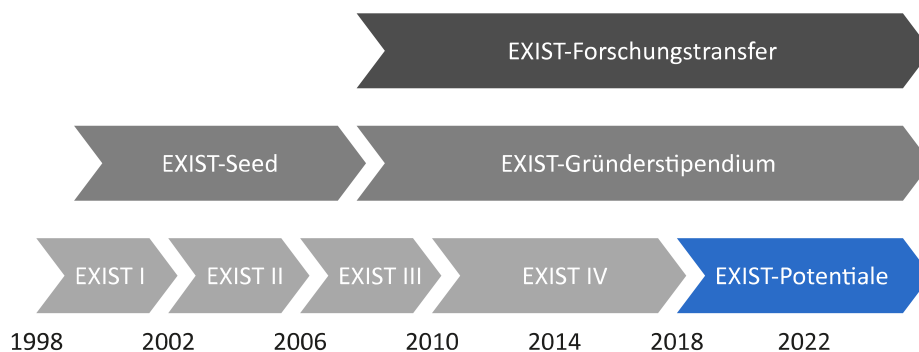
Zu den Zielen des Förderprogramms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ (EXIST)¹ gehört u. a. das Gründungsklima an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu verbessern. Darüber hinaus wollen Sie die Anzahl und den Erfolg technologieorientierter und wissensbasierter Unternehmensgründungen erhöhen. Hierzu unterstützen Sie Hochschulabsolventen, Wissenschaftler sowie Studierende bei der Vorbereitung ihrer technologieorientierten und wissensbasierten Existenzgründungen.

Der Bund fördert bereits seit dem Jahr 1998 über EXIST die Gründungskultur und den damit verbundenen Aufbau von Strukturen an Hochschulen. Im Jahr 2000 ergänzte der Bund das Förderprogramm um eine personenbezogene Förderung, einem Stipendium für Gründerteams. Im Jahr 2007 kam die Programmlinie EXIST-Forschungstransfer hinzu.

Während zunächst das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für das Förderprogramm zuständig war, ging die Zuständigkeit im Jahr 2005 auf Ihr Haus über.

Abbildung 1

Zeitstrahl des EXIST-Förderprogramms



Grafik: Bundesrechnungshof.

Sie beauftragten einen Projektträger, das Förderprogramm als Beliehener und Treuhänder des Bundes administrativ umzusetzen.

¹ <https://www.exist.de/DE/Programm/Ueber-Exist/inhalt.html>, abgerufen am 15. August 2022.

EXIST-Potentiale

Die Programmlinie EXIST-Potentiale setzt die seit dem Jahr 1998 bestehende Förderung von Hochschulen zur Umsetzung gründungsfördernder Maßnahmen („Gründungskultur“) fort. Vier Förderrunden sind bereits abgeschlossen: EXIST I richtete sich an Hochschulen, die mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung in einer Region kooperierten und mit diesen regionale Netzwerke zur Gründungsförderung aufbauten. Das BMBF förderte so 20 Hochschulen in fünf Netzwerken (sogenannten Modellregionen). Mit EXIST II förderte das BMBF 37 Hochschulen in zehn weiteren Netzwerken. Nach dem Zuständigkeitswechsel im Jahr 2005 förderten Sie mit EXIST III 47 Gründungsnetzwerke an 86 Hochschulen und Forschungseinrichtungen, um vorhandene Lücken zu schließen und die Entwicklung neuer Maßnahmen zu unterstützen. Mit EXIST IV förderten Sie schließlich 22 Hochschulen bei der Entwicklung einer hochschulweiten Strategie zur Förderung von Gründungskultur und Unternehmergeist.²

Das aktuelle Programm EXIST-Potentiale soll an Hochschulen im Bereich der Gründungsunterstützung vorhandene Defizite beseitigen und erlangte Exzellenz weiterentwickeln.³ Die Programmlinie unterstützt Hochschulen in den folgenden drei Schwerpunkten:

- Potentiale heben – Unterstützung im Gründungsbereich noch nicht profilierter Hochschulen beim Ausbau ihrer Gründungsaktivitäten.
- Regional vernetzen – Etablieren einer nachhaltigen regional verankerten Start-up-Kultur.
- International überzeugen – Entwicklung von internationalen Leuchttürmen im Bereich der Gründungsunterstützung und -förderung.

Auch Hochschulen, die bereits über EXIST gefördert wurden, können eine Förderung beantragen. Die Förderung wird – wie in den vorherigen Förderrunden – als Projektförderung gewährt.⁴

Die Konzeptphase mit einer Laufzeit von drei bis zu sechs Monaten wurde mit bis zu 100 000 Euro gefördert. Die Projektphase mit einer Laufzeit von bis zu vier Jahren wird mit bis zu 2 Mio. Euro gefördert.⁵

In der Konzeptphase bewilligten Sie 192 Vorhaben mit einer Fördersumme von 13,9 Mio. Euro. Im Anschluss bewarben sich 220 Hochschulen für die Projektphase (2020 bis 2024). Sie wählten Vorhaben von 142 Hochschulen mit einer Zuwendungssumme von insgesamt 175 Mio. Euro aus. Die durchschnittliche Zuwendung in der Projektphase betrug 1,2 Mio. Euro.

² https://www.exist.de/EXIST/Navigation/DE/Ueber_EXIST/ueber_exist.html, abgerufen am 15. August 2022.

³ BMWK, Richtlinie zur Förderung einer Kultur der unternehmerischen Selbständigkeit an Hochschulen EXIST-Potentiale vom 21. November 2018 (Richtlinie EXIST-Potentiale), Ziffer 1.1.

⁴ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 5.

⁵ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 5.

EXIST-Gründerstipendium

Mit der Programmlinie EXIST-Gründerstipendium wollen Sie Gründer an Hochschulen und Forschungseinrichtungen in der Phase vor und zu Beginn ihrer innovativen Existenzgründung unterstützen. Dies gilt insbesondere bei der Erstellung eines tragfähigen Businessplans, der Entwicklung marktfähiger Produkte und innovativer Dienstleistungen.⁶

Voraussetzung für die Förderung ist eine projektbegleitende Gründungsbetreuung durch ein Gründungsnetzwerk oder einen Gründungsberater mit Erfahrungen in der Unterstützung von Existenzgründungen aus der Wissenschaft.⁷ Antragsberechtigt sind Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland.⁸ Gefördert werden Ausgaben in Form von personengebundenen Stipendien für maximal drei Personen für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr.⁹ Zudem kann die Hochschule bis zu 10 000 Euro für die Begleitung des Vorhabens beantragen.¹⁰

EXIST-Forschungstransfer

Mit der Programmlinie EXIST-Forschungstransfer wollen Sie Gründungsteams an Hochschulen und Forschungseinrichtungen bei der Gründungsvorbereitung und Umsetzung technisch besonders risikoreicher und aufwendiger Entwicklungsarbeiten unterstützen.¹¹

In der Förderphase I (Vorgründungsphase) soll die Grundlage einer potentiellen Gründungsidee weiterentwickelt und dabei die technische Machbarkeit einer technisch besonders anspruchsvollen Produktidee nachgewiesen werden. Auch die Gründung des Unternehmens wird in dieser Phase vorbereitet.¹² Antragsberechtigt sind Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen.¹³ Gefördert werden insbesondere die Personalausgaben für ein Gründerteam mit maximal vier Mitgliedern sowie Sachausgaben. Der Förderzeitraum beträgt grundsätzlich bis zu 18 Monate.¹⁴

⁶ BMWK, Richtlinie zur Förderung von Unternehmensgründungen (EXIST-Gründerstipendium) im Rahmen des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ – Neufassung – vom 21. April 2020 (Richtlinie EXIST-Gründerstipendium), Ziffer 1.1.

⁷ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 4.

⁸ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 3.

⁹ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 5.

¹⁰ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 5; darüber hinaus stehen für die Beschaffung von Sachmitteln und die Vergabe von Aufträgen 30 000 Euro sowie für ein gründungsspezifisches Coaching 5 000 Euro bereit.

¹¹ BMWK, Richtlinie zur Förderung von forschungsintensiven Unternehmensgründungen (EXIST-Forschungstransfer) im Rahmen des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ – Neufassung – vom 21. April 2020 (Richtlinie EXIST-Forschungstransfer), Ziffer 1.1.

¹² Richtlinie EXIST-Forschungstransfer, Ziffer 2.1.

¹³ Richtlinie EXIST-Forschungstransfer, Ziffer 3.

¹⁴ Richtlinie EXIST-Forschungstransfer, Ziffer 5.1.

Die Förderphase II richtet sich an in Phase I gegründete Unternehmen. Gefördert werden die Entwicklung bis zur Marktreife und erste Schritte zum Unternehmensaufbau mit bis zu 180 000 Euro für eine Dauer von bis zu 18 Monaten.

1.2 Haushaltsmittel

Die Haushaltsmittel für das Förderprogramm EXIST werden zusammen mit weiteren Maßnahmen im Kapitel 0902 Titel 686 07 (Innovative Unternehmensgründungen) veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2022 waren rund 108 Mio. Euro für das EXIST-Förderprogramm vorgesehen. Die Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer Phase I werden durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert. In den Haushaltsjahren 2017 bis 2021 waren folgende Mittel veranschlagt:

Tabelle 1

Haushaltsmittelansätze und -abflüsse des Förderprogramms EXIST in Mio. Euro

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021
Soll EXIST	33,35	40,00	78,02	104,07	95,52
Ist EXIST	49,70	46,77	84,31	117,84	104,77
ESF-Mittel	11,50	19,67	0	0	25,76
Summe Ist	61,19	66,44	84,31	117,84	130,53
Verteilung der Ist-Ausgaben auf die Programmlinien und sonstiges					
EXIST-Gründerstipendium	23,11	26,34	27,24	28,98	31,41
EXIST-Forschungstransfer	28,82	33,95	36,54	55,00	54,12
EXIST-Gründungskultur ¹	3,85	0,81	12,97	26,77	37,08
Sonstiges ²	5,41	5,34	7,56	6,86	7,92

Erläuterung:

¹ Einschließlich der Programmlinie EXIST-Potentiale.

² Projektträgerkosten, wissenschaftliche Begleitung, Evaluation, Studien, Fachtagungen etc.

Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen.

1.3 Schwerpunkte der Prüfung

Wir haben das Programm EXIST mit seinen drei Programmlinien EXIST-Gründerstipendium, EXIST-Forschungstransfer und EXIST-Potentiale geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren u. a. die Zuständigkeit des Bundes, die Begründung für die Notwendigkeit des Förderprogramms, das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verwendungsnachweisprüfung und die durchzuführenden Erfolgskontrollen.

Die Ergebnisse der Prüfung der Programmlinie EXIST-Potentiale sind in der vorliegenden Prüfungsmitteilung dargestellt. Die Ergebnisse der Prüfung von EXIST-Forschungstransfer und EXIST-Gründerstipendium sind in einer gesonderten Prüfungsmitteilung enthalten.

Im Jahr 2007 hatten wir die Vorgängerprogramme von EXIST-Potentiale geprüft. Dabei hatten wir u. a. Folgendes festgestellt:

- Die Mehrzahl der geförderten Hochschulen verringerte das Angebot für Existenzgründer nach Auslaufen der Förderung. Mehr als die Hälfte erhielt eine erneute Bundesförderung.
- Sie prüften nur unzureichend, ob Projekte durch Länderprogramme hätten finanziert werden können.
- Sie bewilligten die Zuwendung in der Regel als Vollfinanzierung und berücksichtigten nicht das Eigeninteresse der Hochschulen und Länder.
- Die Ziele waren zu unbestimmt, um eine Erfolgskontrolle durchführen zu können.

2 Nachhaltigkeit

2.1 Verpflichtungen aufgrund der Nachhaltigkeitsstrategie

Die Bundesregierung hat sich in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie) zu einer nachhaltigen Entwicklung als Leitprinzip bekannt. Als Ziel und Maßstab des Regierungshandelns auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ist es bei Maßnahmen in sämtlichen Politikfeldern zu beachten.¹⁵ Im Jahr 2002 beschloss die Bundesregierung erstmals eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie.¹⁶ Diese entwickelte sie in den Folgejahren kontinuierlich weiter. Im Jahr 2016 folgte eine umfassende Überarbeitung und Neuauflage.¹⁷ Basis hierfür war die ein Jahr zuvor von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030¹⁸ und die darin vereinbarten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsziele, sog. SDGs¹⁹).

Die Nachhaltigkeitsstrategie legt fest, welchen Beitrag Deutschland zur Umsetzung der Agenda 2030 leisten will. Das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung – als Leitprinzip der Nachhaltigkeitsstrategie – setzt dabei voraus, dass die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales bei allen Entscheidungen mitberücksichtigt und etwaige Zielkonflikte gegeneinander abgewogen werden.²⁰ Das Leitprinzip ist in allen Politikbereichen anzuwenden.

¹⁵ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017, S. 242.

¹⁶ Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, beschlossen im Jahr 2002.

¹⁷ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, beschlossen am 11. Januar 2017.

¹⁸ Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015.

¹⁹ Sustainable Development Goal(s) – SDG.

²⁰ Die Strategie zielt auf eine „[...] nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung“, S. 12.

Die Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 sieht es als Aufgabe der Wirtschaftspolitik an, Wachstumskräfte unter Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Ziele zu stärken. So stelle die Bundesregierung wachstumsfreundliche und faire Rahmenbedingungen für Unternehmen sicher, stärke Industrie und Mittelstand und fördere Innovationen und Existenzgründungen.²¹

Für die Steuerung enthält die Strategie 72 Indikatoren und Ziele in 41 Bereichen. SDG 8 sieht vor, dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu fördern. SDG 9 sieht vor, eine widerstandsfähige Infrastruktur aufzubauen, eine breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung zu fördern und Innovationen zu unterstützen.²² In der Nachhaltigkeitsstrategie sind u. a. folgende Indikatorenbereiche, Indikatoren und Ziele genannt:

Tabelle 2

Indikatorenbereiche, Indikatoren und Ziele der SDG 8 und 9

Nummer	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostulat	Indikatoren	Ziele
8.4	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum
8.5.a	Beschäftigung Beschäftigungsniveau steigern	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 78 % bis 2030
8.5.b		Erwerbstätigenquote Ältere (60 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 60 % bis 2030
9.1.a	Innovation Zukunft mit neuen Lösungen nachhaltig gestalten	Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Jährlich mindestens 3,5 % des BIP bis 2025

Quelle: Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 370 f.

Ihre Ressortstrategie Nachhaltigkeit (Ressortstrategie) aus dem Jahr 2017 dient der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und stellt klar, dass EXIST dem Themenschwerpunkt Nachhaltigkeit zuzuordnen ist. Außerdem führten Sie aus, dass Sie das Maßnahmencontrolling erweitern würden, um den Beitrag Ihres Hauses zur Nachhaltigkeitsstrategie auch quantitativ zu erfassen. Alle finanzwirksamen Maßnahmen – im Wesentlichen Förderprogramme – müssten ihren Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen innerhalb des Maßnahmencontrolling dokumentieren. Ziel Ihrer Ressortstrategie war dabei eine sukzessive Steigerung, die sich auch in Zahlen der Erreichung der konkreten Ziele nachweisen lasse.

²¹ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 219.

²² Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 370 f.

Der Leitfaden zum Maßnahmencontrolling gibt seit dem 30. Januar 2018 vor, dass ab sofort auch der Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie durch die zuständigen Abteilungen im Maßnahmencontrolling zu erfassen sei. Dies betreffe alle über den 31. Dezember 2017 hinausgehenden und neue finanzwirksame Maßnahmen, die aus den Kapiteln 0901 bis 0910 des Einzelplans 09 finanziert würden. Dadurch soll die Arbeit der Fachreferate für Beiträge des BMWK an andere Ressorts erleichtert werden. Maßgeblich für die Eintragung sollen die im neuen Indikatorensystem der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Indikatorenbereiche, Indikatoren und konkreten quantitativen Ziele sein. Diese können bei den jeweiligen Maßnahmen sowohl Haupt- als auch Nebenziele sein. Bei der **„Kurzbeschreibung der Maßnahme“** soll angegeben werden, zu welchem Nachhaltigkeitsziel und ggf. welchem Indikatorenbereich (z. B. SDG 7.2.a – Erneuerbare Energien) die Maßnahme beiträgt und in welcher Form dies konkret erfolgt. Zudem sei eine Einschätzung hilfreich, in welchem Maße die Maßnahme beiträgt. Unter **„Definition und Planung“** soll das konkrete Ziel eingetragen und angegeben werden, welchem SDG dieses Ziel zuzuordnen sei und mit welchem Indikator die Zielerreichung gemessen werden soll. Wenn die in der Strategie genannten Indikatoren für die Messung nicht geeignet seien, kämen auch alternative Indikatoren in Betracht. Schließlich soll unter **„Erfolgskontrolle“** die Bewertung der Zielerreichung von Nachhaltigkeitszielen ab sofort bei der Planung der Evaluation von Förderprogrammen und deren Wirksamkeit berücksichtigt werden.

2.2 Einschätzungen des BMWK zu den Nachhaltigkeitsbezügen von EXIST

Nach Ihrer Ansicht liefert EXIST als Programm zur Förderung innovativer Gründungsvorhaben aus der Wissenschaft in Gänze einen Beitrag zur Nachhaltigkeitsstrategie. Insbesondere trage das Programm zum SDG 9 (Innovationen unterstützen) bei, jährlich mindestens 3 % des Bruttoinlandsprodukts als Forschungs- und Entwicklungsausgaben zu verwenden. EXIST mit seinen drei Programmlinien falle vollständig in dieses Ziel, so dass EXIST vollumfänglich als dem Nachhaltigkeitsziel dienlich betrachtet werden könne. Vor dem Hintergrund der Innovationsorientierung des Gesamtprogramms sei eine Quantifizierung des Beitrags zu den Nachhaltigkeitszielen formal verzichtbar.

2.3 Programmlinie EXIST-Potentiale und Nachhaltigkeit

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus der Planungsphase für EXIST-Potentiale vom 15. August 2018 verwenden Sie den Begriff der Nachhaltigkeit im Sinne einer „nachhaltigen finanziellen und organisatorischen Verankerung“ und von „belastbare und nachhaltige Strukturen aufbauen“.

In der Richtlinie EXIST-Potentiale kommt der Begriff „Nachhaltigkeit“ im Sinne von „dauerhaft vorhanden“ vor, z. B. als

- nachhaltige Verankerung der Gründungsaktivitäten,
- Schaffung einer nachhaltigen Start-up-Kultur und
- nachhaltige finanzielle und organisatorische Verankerung der entwickelten Konzepte.

Im Maßnahmencontrolling zur Programmlinie EXIST-Potentiale war mit Stand 28. Oktober 2021 bei der „**Kurzbeschreibung der Maßnahme**“ unter „Beitrag der Maßnahme zur Umsetzung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ vermerkt, dass für die Antragstellung von den Antragstellern bereits Beiträge zur Nachhaltigkeit angefordert worden seien. Dabei sei es darum gegangen, wie Personalstellen nach Projektende verstetigt bzw. Mittel aus der Landesfinanzierung für diese Stellen eingesetzt werden könnten. Bei den jeweiligen Projekten würden Maßnahmen für die langfristige Finanzierung entwickelt. In der Bewertung des Fortschrittsberichts werde eine Bewertung der Nachhaltigkeitsstrategien der Projekte vorgenommen.

Unter „**Definition und Planung**“ nannten Sie die Ziele „Förderung von Unternehmergeist und Gründungskultur sowie der Gründungsintensität an den Hochschulen“, „Unternehmensgründungen“, „Events“, „Qualifizierung“, „Gründungsberater“, „Multiplikatoren“ und „Netzwerke“. Hinweise auf SDGs der Nachhaltigkeitsstrategie fanden sich nicht. Unter „**Erfolgskontrolle**“ wiederholten Sie diese Ziele und stellten dar, dass eine Begleitforschung die Zielerreichung messen soll. Ein erster Meilenstein sollten die Bewertung und Evaluation des Fortschrittsberichts im September/Oktober 2022 sein, mit anschließenden Jurysitzungen in den drei Schwerpunkten der Richtlinie zum Programm.

2.4 Würdigung und Empfehlung

Sie haben die Nachhaltigkeitsstrategie bei der Programmlinie Potentiale bislang nicht beachtet.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weist ebenso keine Bezüge zu den SDGs der Nachhaltigkeitsstrategie und den darin aufgeführten Zielen und Indikatoren wie die Richtlinie EXIST-Potentiale auf. Auch haben Sie keine alternativen Indikatoren festgelegt, um den Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen zu überprüfen. Dabei stammen beide Dokumente aus der zweiten Jahreshälfte 2018 und sind damit deutlich nach dem Erlass Ihrer Ressortstrategie aus dem Jahr 2017 entstanden. Ihre Ressortstrategie ordnet das Förderprogramm EXIST ausdrücklich dem Themenschwerpunkt Nachhaltigkeit zu. Außerdem legt sie fest, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen der Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen zu dokumentieren ist. Ebenso wenig berücksichtigten Sie die Vorgaben, die Ihr Leitfaden zum Maßnahmencontrolling seit Anfang 2018 zu den Eintragungen im Maßnahmencontrolling-Datenblatt enthält.

Damit haben Sie bereits die Voraussetzungen für die Bestimmung eines Beitrags zu den Nachhaltigkeitszielen nicht geschaffen. Das Messen von Nachhaltigkeitszielen hatten Sie nicht vor Augen und entsprechend haben Sie auch keine Indikatoren festgelegt. Sie können den Beitrag der Programmlinie EXIST-Potentiale zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie

daher nicht belastbar ermitteln. So bleibt zu viel Spielraum für Mutmaßungen und nicht belastbare Angaben.

Wegen der detaillierten Vorgaben in Ihrer Ressortstrategie und dem Leitfaden zum Maßnahmencontrolling ist auch Ihre Annahme unzutreffend, aufgrund der Innovationsorientierung des Gesamtprogramms sei eine Quantifizierung des Beitrags zu den Nachhaltigkeitszielen „formal verzichtbar“. Es reicht auch nach Ihren eigenen Vorgaben nicht aus, dass die Förderung innovativer Gründungsvorhaben generell einen Bezug zum Thema Nachhaltigkeit aufweisen dürfte. Die Vorgaben, dass die Messbarkeit hergestellt werden muss und wie dies zu geschehen hat, bestehen seit vielen Jahren.

Sie müssen die erwarteten Beiträge zur Nachhaltigkeitsstrategie der Programmlinie EXIST-Potentiale mittels geeigneter Indikatoren konkretisieren und Zielwerte für diese festlegen. Auch müssen Sie darlegen, bis wann die Zielwerte erreicht werden sollen. Nur so schaffen Sie die Voraussetzungen für eine begleitende Erfolgskontrolle und können feststellen, welchen Beitrag die Programmlinie zu den Nachhaltigkeitszielen geleistet hat. Künftig müssen Sie die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Förderrichtlinie berücksichtigen. Hierbei müssen Sie Ihre ressortspezifischen Vorgaben beachten und die Daten im Maßnahmencontrolling dokumentieren.

2.5 Stellungnahme BMWK

Sie haben erneut darauf verwiesen, dass EXIST-Potentiale insbesondere einen Beitrag zu SDG 9.1a (Innovation) leiste, denn es führe zu höheren Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Im Verfahren zur Forschungsstatistik werde EXIST als Forschungs- und Entwicklungsförderprogramm erfasst und mithin bei der Berechnung des Forschungs- und Entwicklungsanteils am Bruttoinlandsprodukt berücksichtigt.

Auf Ebene der geförderten Projekte an den Hochschulen gehe es um die Sensibilisierung, Beratung und Begleitung von Studierenden, wissenschaftlichen Mitarbeitern sowie Absolventen in der Vorbereitung einer Unternehmensgründung. Damit werde ein Beitrag zum Nachhaltigkeitsziel SDG 8.5a (Beschäftigung) geleistet. Der Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen sei Bestandteil eines regelmäßigen Monitorings durch den Projektträger, der zweimal jährlich im Rahmen der verpflichtenden Berichterstattung die Projektergebnisse dokumentiere.

Den Hinweis auf eine detailliertere Dokumentation von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in den Projekten hätten Sie insofern aufgegriffen, dass Sie die Zuwendungsempfänger zu größtmöglichem Engagement in dem Bereich auffordern.

Mit den Durchführern der begleitenden Evaluation wollten Sie diskutieren, wie die Beiträge zu den Nachhaltigkeitszielen in der halbjährig stattfindenden Berichterstattung adäquat abgefragt und abgebildet werden können.

2.6 Abschließende Würdigung

Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass EXIST-Potentiale als Programm und mit seinen Projekten generell einen Beitrag zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie leisten kann, müssen Sie die erwarteten Beiträge konkretisieren und so die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schaffen.

3 Finanzierungskompetenz

Ausgaben für Zuwendungen dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat (§ 23 BHO). Dazu muss auch eine Finanzierungskompetenz des Bundes vorliegen. Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben (Trennungsprinzip), die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Konnexitätsprinzip). Die Aufgaben, die der Bund und die Länder im Einzelnen wahrzunehmen haben, bestimmen sich nach den in der Verfassung geregelten Verwaltungskompetenzen. Nach Artikel 30 Grundgesetz sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder. Der Bund ist dagegen nur zuständig, wenn das Grundgesetz dies vorsieht.

3.1 Begründung des BMWK

Sie gaben an, dass der Bund für die Programmlinie EXIST-Potentiale die ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit kraft Natur der Sache aus dem Entwurf des sogenannten „Flurbereinigungsabkommens“²³ nutze. Nach § 1 Absatz 1 Nummer 5 des Entwurfs kann der Bund Maßnahmen der Wirtschaftsförderung finanzieren, die sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können. Die Maßnahmen zur Stärkung der Gründungskultur dienen der Förderung von Innovationen, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Stärkung der Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb. Der Schwerpunkt der Förderung liege nicht auf der Durchführung eines Vorhabens an einer Hochschule, sondern auf der Gründung eines Unternehmens aus der Hochschule heraus. Das Programm stärke das Gründungsklima und die Gründungskultur an Hochschulen in Deutschland und sei deshalb nur auf Bundesebene wirksam durchführbar. Es sei davon auszugehen, dass sich Hochschulen aus allen 16 Bundesländern beteiligen. Zudem werde die EXIST-Programmlinie durch die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz abgedeckt.

²³ Flurbereinigungsabkommen vom 7. Juni 1971, Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern.

3.2 Würdigung und Empfehlung

Für die Verwaltung und die Finanzierung des Hochschulwesens sind grundsätzlich die Länder zuständig. Eine Ausnahme von dem Grundsatz stellt Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz dar. Danach können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre in Fällen mit überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz scheidet hier schon deshalb als Ermächtigungsgrundlage aus, weil Sie keine solche Vereinbarung mit den Ländern geschlossen haben. Artikel 91b Grundgesetz zeigt, dass der Verfassungsgesetzgeber für eine Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre durch den Bund in der Ermächtigungsgrundlage weitere Voraussetzungen für notwendig gehalten hat. Derartig von der Verfassung aufgestellte Hürden dürfen nicht durch die großzügige Annahme ungeschriebener Finanzierungs Kompetenzen kraft Natur der Sache unterlaufen werden. Andernfalls würden Sie verfassungsrechtliche Grenzen verschieben. Dies ist jedoch dem Verfassungsgesetzgeber vorbehalten.

Ihr Argument, dass Unternehmensgründungen und nicht die Hochschulen im Vordergrund der Förderung stünden, überzeugt nicht. Denn mit der Programmlinie EXIST-Potentiale fördern Sie unmittelbar Strukturen an Hochschulen und werden damit im Kernbereich der Länderzuständigkeit tätig. Unternehmensgründungen aus Hochschulen heraus fördern Sie dagegen mit den Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer separat.

Zu berücksichtigen ist auch, dass enge Voraussetzungen für die von Ihnen genannte ungeschriebene Finanzierungs kompetenz gelten. Die Maßnahmen der Wirtschaftsförderung müssen sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes beziehen. Ihre Ausführungen, wonach sich voraussichtlich Hochschulen aus allen 16 Bundesländern an der Programmlinie beteiligen, erfüllt diese Voraussetzung nicht. Sonst würde eine potentiell bundesweite Förderung des Bundes stets die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder aushebeln können.

Auch streben Sie mit der Programmlinie kein bundesweit vergleichbares Angebot von Hochschulen und damit auch keine Herstellung gleicher Lebensverhältnisse an. Sie fördern vielmehr Strukturen und Netzwerke nach Interesse und Stand der Hochschulen, ohne einen „Standard“ festgelegt zu haben. Im Gegensatz dazu fordern die bestehenden Regelungen des Grundgesetzes für Bundeszuständigkeiten die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz) oder den „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft“ (Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz). Dem kann der allgemeine Gedanke entnommen werden, dass es bei derartigen Bundeszuständigkeiten um einen Ausgleich unterschiedlicher Ausgangslagen gehen muss.

Der von Ihnen ebenfalls angeführte Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz stellt eine bloße Gesetzgebungskompetenz dar, von der Sie zudem keinen Gebrauch gemacht haben. Damit bleibt es bei der Zuständigkeit der Länder für die Programmlinie EXIST-Potentiale.

Sie sollten prüfen, ob der Bund eine Finanzierungs kompetenz für die Förderung von Hochschulen über EXIST-Potentiale unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Zuständigkeit der

Länder in diesem Bereich hat. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren. Liegen die Voraussetzungen für eine Förderung nicht vor, darf die Förderung nicht fortgeführt werden.

3.3 Stellungnahme BMWK

Nach Ihren Angaben müsse die Finanzierungscompetenz für die gesamte Fördermaßnahme EXIST betrachtet werden. Übergreifend gehe es darum, die Gründungsaktivitäten an Hochschulen und Forschungseinrichtungen quantitativ und qualitativ zu stärken. Die Förderung durch EXIST-Potentiale sei letztlich auf den Output an Unternehmensausgründungen ausgerichtet. Daher handle es sich nicht um eine Hochschul-, sondern um eine Wirtschaftsförderung. Zudem haben Sie ausgeführt, dass ein hinreichender politischer Wille auf Landesebene fehle, die dauerhafte Finanzierung gründungsunterstützender Strukturen zu übernehmen. Gemäß der Start-up Strategie der Bundesregierung beabsichtigt diese, eine anteilige Grundfinanzierung der gründungsunterstützenden Strukturen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen durch die Länder sicherzustellen.

3.4 Abschließende Würdigung

Auch Ihre weiteren Argumente überzeugen nicht. Zum einen sind die drei EXIST-Programmlinien unabhängig voneinander. Sie werden durch separate Förderrichtlinien ausgestaltet. Für EXIST-Potentiale haben Sie eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Zudem wird die Programmlinie im Gegensatz zu den anderen beiden nicht durch den Europäischen Sozialfonds kofinanziert. Auch wenn sich die Programmlinien ergänzen, können dennoch unterschiedliche Akteure für ihre Finanzierung zuständig sein. Ihre Argumentation, wonach alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung dienen, solange die Wirtschaft letztendlich von ihnen profitiert, stellt nach unserer Einschätzung eine „Überdehnung“ der ungeschriebenen Bundeszuständigkeit dar. Ansonsten könnte jede noch so entfernte Wirkung auf die Wirtschaft eine Bundeszuständigkeit begründen.

Mit EXIST-Potentiale fördern Sie unmittelbar Strukturen an Hochschulen, um vorhandene Defizite im Bereich der Gründungsunterstützung zu beseitigen und erlangte Exzellenz weiterzuentwickeln. Eine Förderung von Unternehmensgründungen ist hier noch nicht einmal in Ansätzen gegeben. Für die Förderung der Hochschulen sind die Länder zuständig. Dieses Ergebnis wird auch durch Ihre eigene Ausführung gestützt, wonach die Bundesregierung zumindest auf eine anteilige Finanzierung der Länder hinwirken möchte.

Sie müssen entweder die Voraussetzungen für eine gemeinsame Finanzierung mit den Ländern schaffen oder die Förderung einstellen. Sollten Sie eine Vereinbarung nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz mit den Ländern schließen, so müssen Sie den Beschluss des Haushaltsausschusses beachten, wonach Leistungen, zu denen sich der Bund mit dem Einverständnis der Länder verpflichtet, generell nur degressiv, zeitlich befristet und unter Vorgabe von Evaluationspflichten zu gewähren sind.

4 Finanzierungsart

Die Finanzierungsart ist unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festzulegen.²⁴ Zuwendungen dürfen nur ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zweckes insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat.²⁵ Soweit der mit einer Zuwendung verfolgte Zweck auch im Interesse von Dritten liegt, sollen diese sich angemessen an den zu finanzierenden Ausgaben beteiligen.²⁶

4.1 Voll- und Anteilfinanzierung

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus der Planungsphase führten Sie aus, dass mit der Förderung neue Ansätze und Strukturen initiiert und erprobt werden und diese bei positiven Ergebnissen über eine andere Finanzierungsgrundlage verstetigt werden sollten. Im Hochschul- bzw. Transferbereich bedeute das in der Regel eine Übernahme der Finanzierung aus den von den Ländern finanzierten Hochschulhaushalten. Die Erfahrungen zeigten, dass auch privates Kapital zur (Teil-)Finanzierung von Aktivitäten mobilisiert werden könne. Ein Eigenanteil der Hochschulen wollten Sie bei der Programmlinie nicht vorsehen, um ein möglichst niedrigschwelliges Angebot für alle Hochschulen zu schaffen, die in der Regel über wenig Drittmittel aus der Wirtschaft verfügten.

Gemäß der Richtlinie von EXIST-Potentiale darf die Förderung während der Konzeptphase bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und bis maximal 100 000 Euro betragen.²⁷ In der Projektphase ist eine Förderung von bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und maximal 2 Mio. Euro vorgesehen.²⁸ Der Eigenanteil der Hochschule kann durch projektbezogene Sach- und Personalausgaben, die aus hochschulinternen Mitteln finanziert werden, erbracht werden.²⁹

Alle 192 Hochschulen erhielten in der Konzeptphase eine Zuwendung zur Vollfinanzierung. In der Projektphase erhielten 141 Hochschulen eine Anteilfinanzierung in Höhe von 90 % und eine Hochschule eine Zuwendung zur Vollfinanzierung. In den Antragsprüfvermerken war z. B. die Förderquote von 90 % mit folgendem Baustein begründet: „Im Rahmen der o. g. Richtlinie, unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und

²⁴ VV zu § 44 BHO, Nummer 2.1.

²⁵ VV zu § 44 BHO, Nummer 2.4.

²⁶ VV zu § 44 BHO, Nummer 2.5.

²⁷ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 5.1.

²⁸ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 5.2.

²⁹ EXIST-Potentiale, Leitfaden, S. 20.

Sparsamkeit sowie des Engagements der Hochschule wird eine Anteilfinanzierung in Höhe von 90 % der zusätzlichen vorhabenspezifischen Ausgaben zugelassen.“

In seiner Prüfung des Förderprogramms „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2007 festgestellt, dass das Bundesministerium die Fördermittel in der Regel als Vollfinanzierung gewährte. Da der Bund den langfristigen Aufbau von Strukturen und die dauerhafte Fortführung von Maßnahmen unterstützen wollte, war aber davon auszugehen, dass sowohl die antragstellenden Hochschulen als auch die Länder ebenfalls ein Interesse am Erreichen des Förderziels haben. Dieses Interesse musste nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes durch einen entsprechenden Finanzierungsanteil deutlich werden, der im Finanzierungsplan festzulegen war.

Bei dem Vorgängerprogramm EXIST IV hatten Sie in den ersten beiden Jahren der Projektphase eine Zuwendung von bis zu 85 %, im dritten Jahr eine Zuwendung von bis zu 70 % und im vierten und fünften Jahr eine Zuwendung von bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben vorgesehen. Der Evaluator von EXIST IV stellte fest, dass die Finanzierung des 50 %-Eigenanteils ein großes Problem für die Hochschulen gewesen sei. Hohe Eigenanteile seien nur realisierbar, wenn von den Hochschulen selbst finanzierte Leistungen als Eigenanteil berücksichtigt und seit längerem bestehende Aktivitäten weitergeführt würden.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Die von Ihnen gewährte Vollfinanzierung widerspricht den Vorgaben der BHO, die eine solche Finanzierung nur in Ausnahmefällen zulässt. Auch die Finanzierung von 90 % ist unter Berücksichtigung der Interessenlage der Hochschulen nicht angemessen. Mit dem Programm möchten Sie die Gründungskultur in der deutschen Hochschullandschaft verbessern. Hierzu finanzieren Sie Strukturen an Hochschulen. Hieran haben sowohl die Hochschulen als auch die Länder ein beträchtliches Interesse. Denn eine Hochschule, die erhebliche Erfolge bei technologieorientierten und wissensbasierten Unternehmensgründungen vorweisen kann, wird mutmaßlich entsprechend ambitionierte und interessierte Studierende für das Studium oder eine Promotion anziehen können. Der Ruf der Hochschule und der Region wird sich durch solche Erfolge verbessern. Dieses Interesse muss sich in einem entsprechenden Finanzierungsanteil widerspiegeln. Sowohl die hohen maximalen Förderquoten der Richtlinie als auch ihre pauschale Ausschöpfung stehen in keinem Verhältnis zu diesem Interesse der Länder und Hochschulen. Zudem fehlt bei einer derartigen Finanzierung der Anreiz für den Geförderten, das Förderziel auf möglichst wirtschaftliche Weise zu erreichen.

Besonders schwer wiegen diese Mängel, weil sie von uns bereits vor 15 Jahren in gleicher Weise festgestellt wurden. Hinzu kommt, dass Sie eine zwischenzeitlich erreichte Verbesserung wieder rückgängig gemacht haben: Während Sie im Vorgängerprogramm EXIST IV im Verlauf der Projektphase Ihren Förderanteil reduziert haben, haben Sie auf eine solche Fördergestaltung bei der Programmlinie EXIST-Potentiale verzichtet.

Wenn Hochschulen Schwierigkeiten haben, einen höheren Eigenanteil aufzubringen, deutet dies auf ein hohes Risiko hin, dass die mit der Förderung aufgebauten Strukturen und Angebote ohne Förderung nicht aufrechterhalten werden. Dies sollte Anlass sein, die Programmlinie als Ganzes zu überdenken, anstatt die Förderquote anzuheben.

Sie haben bei künftigen Förderprogrammen das Interesse des Zuwendungsempfängers und von Dritten an der Erfüllung des Zuwendungszwecks zu berücksichtigen und einen entsprechend angemessenen Anteil an der Finanzierung zu fordern.

4.3 Stellungnahme BMWK

Nach Ihren Angaben haben Sie EXIST-Potentiale darauf ausgerichtet, bundesweit einen Impuls für den Aufbau und den Ausbau von Gründungsaktivitäten zu erzielen. Es sollten insbesondere Hochschulen erreicht werden, die ihr Gründungspotential bislang noch nicht nutzen. Gerade bei diesen Hochschulen hätte eine Finanzierungsquote von weniger als 90 % keinen ausreichenden Anreiz für eine Programmteilnahme geboten. Hochschulen und Forschungseinrichtungen verfolgten keine wirtschaftlichen Eigeninteressen und erzielten auch keine Rückflüsse, die eine finanzielle Beteiligung erlauben würden.

4.4 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Hochschulen nach Ihren Angaben über keine Mittel für eine finanzielle Beteiligung verfügen. Dies stellt jedoch das Programm in Gänze infrage. Denn dann können die Hochschulen die aufgebauten Strukturen ohne die Förderung nicht weiterführen. Mit EXIST-Gründungskultur wollen Sie aber keine temporären Defizite beheben, sondern dauerhaft Strukturen schaffen. Eine Dauerförderung ist mit dem Charakter einer Projektförderung jedoch unvereinbar.

5 Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen

5.1 Dokumentation der Abgrenzung

Sowohl der Bund als auch die Länder fördern über verschiedene Programme Unternehmensgründungen sowie Hochschulen bei ihren gründungsunterstützenden Aktivitäten. Beispielsweise fördert das BMBF Fachhochschulen und Hochschulen über „StartupLab@FH“ und „Innovative Hochschule“:

- Mit der Förderrichtlinie „StartUpLab@FH“³⁰ fördert das BMBF die Gründungskultur in Wissenschaft und Forschung. Gründungsfördernde Strukturen sollen etabliert und so die Voraussetzungen für Gründungen durch offene Innovationen und gründungsorientierte Rahmenbedingungen geschaffen werden.
- Das Programm „Innovative Hochschule“³¹ soll es Hochschulen ermöglichen, ihr Profil im Ideen-, Wissens- und Technologietransfer strategisch weiterzuentwickeln und umzusetzen. Das Förderprogramm soll Hochschulen unterstützen, ihre Transferstrukturen zu optimieren und ihre Vernetzung mit dem regionalen Umfeld zu stärken. Sie sollen mit Hilfe des Programms bereits etablierte Instrumente für den Ideen-, Wissens- und Technologietransfer strategisch ausrichten sowie innovative und sichtbare Aktivitäten der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gesellschaft auf- bzw. ausbauen können.

Bei der Programmlinie EXIST-Potentiale steht die Teilnahme an anderen Bundes- oder Landesprogrammen einer Förderung nicht entgegen, wenn die aus anderen Fördermitteln finanzierten Projekte inhaltlich beschrieben und finanziell abgegrenzt sind.³² Im Förderantrag soll die Hochschule u. a. den Status quo zum Zeitpunkt der Antragstellung beschreiben.³³

Sie gaben an, bei der Antragsprüfung sicherzustellen, dass ein Projekt nicht gleichzeitig durch andere Bundes- oder Landesprogramme gefördert werde. Der Antragsteller habe darzustellen, ob er weitere Förderungen erhalte. Zwischen dem zuständigen Fachreferat im BMBF und Ihnen erfolge zusätzlich eine informelle Abstimmung.

Wir prüften 15 Förderungen der Programmlinie EXIST-Potentiale. In 14 Fällen gaben die Antragsteller an, weitere Förderungen aus Bundes- oder Landesprogrammen zu erhalten. In 13 Fällen beschrieben die Antragsteller weder, wofür sie die Bundes- oder Landesförderung erhielten, noch grenzten sie die weiteren Projekte von dem beantragten Projekt ab. Dokumente zu den anderen Förderungen, wie z. B. Projektbeschreibungen der Zuwendungsvorhaben, lagen nicht vor. Nur ein Antragsteller stellte weitere Projekte, die aus anderen Förderprogrammen gefördert wurden, im Antrag dar und grenzte sie von dem beantragten EXIST-Potentiale-Projekt ab. Der Projektträger ging bei der Antragsprüfung auf die weiteren Förderungen bzw. deren Abgrenzung vom beantragten Projekt nicht ein. Die Felder „Datum und Ergebnis der Beteiligung anderer Ressorts“ und „Regelung mit anderen Stellen des Bundes oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ des Antragsprüfvermerks ließ der Projektträger frei oder vermerkte „entfällt“. Er bewilligte die jeweils beantragte EXIST-Förderung.

³⁰ Richtlinie zur Fördermaßnahme „Unternehmerisches Denken und wissenschaftlicher Gründergeist – Forschungs- und Gründungsfreiräume an Fachhochschulen“ (StartUpLab@FH) im Rahmen des Programms „Forschung an Fachhochschulen“ vom 11. September 2018; BAnz AT 17.09.2018 B3.

³¹ Richtlinie zur Umsetzung der gemeinsamen Initiative des Bundes und der Länder zur Förderung des forschungsbasierten Ideen-, Wissens- und Technologietransfers an deutschen Hochschulen – „Innovative Hochschule“ Zweite Auswahlrunde vom 2. Juni 2021; BAnz AT 14.06.2021 B4.

³² Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 4.

³³ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 7.

Bei seiner Prüfung des Förderprogramms „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2007 festgestellt, dass es in den Ländern ebenfalls Programme zur Unterstützung von Existenzgründern mit zum Teil gleicher Zielsetzung wie die Teilprogramme EXIST I bis III gab. Das Bundesministerium hatte damals nicht ausreichend geprüft, ob die geförderten Projekte durch Länderprogramme hätten finanziert werden können.

5.2 Würdigung und Empfehlung

Sie bzw. der Projektträger haben sich bei der Antragsprüfung nicht ausreichend damit befasst, ob das beantragte Projekt und die damit verbundenen Ausgaben von anderen bereits geförderten Projekten des Antragstellers eindeutig abgrenzbar sind. Dies sieht jedoch die Richtlinie vor und ist in der Sache auch so geboten. Ohne eine entsprechende Prüfung können Sie eine mögliche Doppelförderung nicht erkennen. Da auch andere Bundesressorts und Länder vergleichbare Projekte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen fördern, ist es aber gerade hier besonders wichtig, eine Doppelförderung der Projekte auszuschließen. Dies können Sie jedoch nur gewährleisten, wenn Ihnen der Antragsteller die erforderlichen Angaben zu den weiteren Förderungen vorlegt. Hierzu gehören insbesondere die inhaltliche Beschreibung der Projekte und die Darstellung, wie sich die geförderten Projekte von dem bei Ihnen beantragten Projekt abgrenzen. Obwohl Ihnen diese Informationen nicht vorlagen, bewilligten Sie die Förderprojekte und nahmen somit mögliche Doppelförderungen in Kauf.

Diese Mängel wiegen besonders schwer, weil sie von uns bereits vor 15 Jahren in gleicher Weise festgestellt worden waren.

Sie müssen als Fördergeber sicherstellen, dass Antragsteller weitere Förderungen in Ihrem Antrag umfassend darstellen. Zudem müssen Sie diese Angaben prüfen und Ihre Prüfung mit dem Ergebnis dokumentieren.

5.3 Stellungnahme BMWK

Sie haben ausgeführt, dass bei der Begutachtung der Anträge folgende Fragen geprüft wurden:

- Wird oder wurde die Hochschule im Programm innovative Hochschule gefördert?
- Wird die Hochschule bei StartUpLab@FH gefördert?
- Wird die Hochschule in einem Landesprogramm gefördert?

Zudem hätten Sie sich mit dem BMBF vor und bei der Erstellung der Richtlinien zu StartUpLab@FH und EXIST-Potentiale abgestimmt. Auch die Bewilligungsbehörde von StartUpLab@FH prüfe in Abstimmung mit dem Projektträger Projekte auf etwaige Überschneidungen. Im Ergebnisvermerk der Antragsprüfung werde die Notwendigkeit der Finanzierung durch den Bund in der Antragsakte dokumentiert. Sie haben jedoch eingeräumt,

dass die Abgrenzung zu weiteren Bundes- bzw. Landesförderungen im Ergebnisvermerk sowie im Gutachten des Projektträgers detaillierter ausgeführt werden müssen.

5.4 Abschließende Würdigung

Sie wollen künftig besser dokumentieren, dass Projekte eines Antragstellers, die aus EXIST-Potentiale gefördert werden, von seinen aus anderen Bundes- oder Landesprogrammen geförderten Projekten eindeutig abgegrenzt sind. Damit Sie diese Abgrenzung nachvollziehen können, müssen die Antragsteller Ihnen aussagekräftige Angaben zu ihren anderen geförderten Projekten vorlegen. Dies müssen Sie sicherstellen.

6 Wirtschaftlichkeit

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese müssen u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten: Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, Ziele und relevante Lösungsmöglichkeiten (VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO).

Nach VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei Förderprogrammen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind. Das gängigste Konzept hierfür ist das sogenannte SMART-Konzept³⁴: Um abstrakt formulierte Ziele überprüfbar zu machen, werden sie mit geeigneten Indikatoren unterlegt. Zudem wird festgelegt, in welchem Umfang sich die einzelnen Indikatoren bis zu welchem Zeitpunkt verbessern sollen (Zielwerte). Diese Zielwerte sollten ambitioniert und trotzdem realistisch sein. Ausgangswerte sollten in der Regel ebenfalls festgelegt werden.

6.1 Ausgangslage und Handlungsbedarf

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase vom 15. August 2018 führten Sie aus, dass junge, innovative Unternehmen wichtige Treiber des technischen Fortschritts und der wirtschaftlichen Erneuerung seien. Allerdings weise der KfW-Gründungsmonitor 2018 einen erneuten Tiefpunkt der Gründeranzahl aus. Demnach waren im Jahr 2017 nur noch 557 000 Personen in Deutschland selbstständig, was einem Rückgang von 17 %

³⁴ Danach sollen Ziele folgende Kriterien erfüllen:

- S** Spezifisch, also konkret und unmissverständlich formuliert.
- M** Messbar, d. h. objektiv überprüfbar, ob das Ziel erreicht wird
- A** Ziel muss von allen Beteiligten akzeptiert und trotzdem ambitioniert formuliert sein.
- R** Realistisch erreichbar sein.
- T** Terminiert im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielerreichung.

Zum Teil werden die Buchstaben S, M, A, R und T in der einschlägigen Fachliteratur aber auch anderen Attributen zugeordnet.

entspreche. Die Gründerquote liege nur noch knapp über 1 %. Hochschulen und Forschungseinrichtungen seien wichtige Innovationsquellen, die über ein großes Potenzial an verwertbaren Forschungsergebnissen verfügten. Daher hätten Sie begonnen, bundesweit an den wissenschaftlichen Einrichtungen Strukturen aufzubauen, die sich dem Technologietransfer im Sinne einer wirtschaftlichen Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse widmeten.

Dass die Hochschulen mit einer EXIST-Förderung im Gründungsradar des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft e. V. regelmäßig die vorderen Plätze des Rankings belegten, zeige die Notwendigkeit der Fortführung des Bundesförderung.

Hinsichtlich des Vorgängerprogramms EXIST-Gründungskultur – Die Gründerhochschule (EXIST IV) verwiesen Sie auf eine externe Evaluation, in der die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit untersucht würden. Der Abschlussbericht lag zum Zeitpunkt der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch nicht vor. Die Zwischenevaluation zeige jedoch positive Zwischenergebnisse.

Ähnliche Förderprogramme des Bundes und der Länder stellten Sie nicht dar.

6.2 Ziele der Förderung und Verfahren der Erfolgskontrolle

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase gaben Sie an, Ziel von EXIST-Potentiale sei es, die inhaltliche Weiterentwicklung und Nachhaltigkeit der durch EXIST-Gründungskultur entstandenen Gründungsnetzwerke an Hochschulen durch eine themenspezifische Förderung sicherzustellen. Sie legten folgende drei Förderschwerpunkte fest:

- **Förderschwerpunkt 1: Potentiale heben**
Ziel sei die Professionalisierung aller Phasen der Gründungsförderung innerhalb einer Hochschule. Vorgesehen sei eine Programmlinie vorrangig für Hochschulen mit einem bisher nicht gehobenem Gründungspotenzial bzw. Hochschulen mit inhaltlicher Spezialisierung, die sich als gründungsorientierte Hochschule profilieren möchten.
- **Förderschwerpunkt 2: Regional vernetzen**
Ziel sei die Förderung und Stärkung einer regionalen Start-up-Kultur durch Netzwerkbildung und regionale Ausweitung sowie Verankerung der Gründungsaktivitäten. Zielsetzung der Projekte soll die Entwicklung einer nachhaltigen regionalen Start-up-Kultur und die Entwicklung einer gemeinsamen regionalen „Gründungs-Marke“ sein. Im Ergebnis werde eine Steigerung der Gründungszahlen aus allen beteiligten Wissenschaftseinrichtungen erwartet.
- **Förderschwerpunkt 3: International überzeugen**
Ziel sei die Entwicklung von Projekten im Bereich Internationalisierung. Das Programm soll Effekte im internationalen Kontext entfalten: Ausländische Gründungsteams, aber auch in Deutschland lebende Studierende und Wissenschaftler aus dem Ausland sollen mit ihren Gründungsideen für eine Gründung in Deutschland gewonnen und Deutschland solle im internationalen „Entrepreneurship-Wettbewerb“ besser positioniert werden.

Sie operationalisierten die Ziele in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Zudem bestimmten Sie weder Ausgangs- noch Zielwerte/Soll-Werte.

In der Richtlinie führten Sie aus, Ziel von EXIST-Potentiale sei es, vorhandene Defizite an deutschen Hochschulen zu beseitigen und erlangte Exzellenz weiterzuentwickeln. Zudem werden die drei oben genannten Schwerpunkte dargestellt. Mit der Schwerpunktsetzung sollten die Gründungsaktivitäten quantitativ und qualitativ gestärkt und ein Beitrag zur nachhaltigen Verankerung von unternehmerischem Denken und Handeln in den Hochschulen geleistet werden.³⁵

In Ihrem internen Maßnahmencontrolling dokumentierten Sie folgende Ziele, Indikatoren und Soll-Werte.

Tabelle 3

Ziele, Indikatoren, Soll- und Ist-Werte

Ziel	Indikator	Soll	Ist
Förderung von Unternehmergeist und Gründungskultur sowie der Gründungsintensität	Es erfolge eine qualitative Bewertung der Wirkung während und nach der Projektphase sowie auf das Gründungsgeschehen.	0	0
Unternehmensgründungen	Anzahl der Ausgründungen aus den Projekten	300	0
Events	Anzahl von Gründungsveranstaltungen (Sensibilisierung, Wettbewerbe, Workshops etc.)	600	0
Qualifizierung	Curriculare und außercurriculare Veranstaltungen zur Qualifizierung in unternehmerisches Denken und Handeln	1 000	0
Gründungsberater	Anzahl der qualifizierten Gründungsberater an den Hochschulen	170	0
Multiplikatoren	Anzahl und Art der Hochschul-internen Multiplikatoren und Promotoren für das Gründungsgeschehen und die Gründungsunterstützung an der Hochschule	700	0
Netzwerke	Anzahl und Art der externen gründungsspezifischen Netzwerke (Finanzierung, Verbände, Wirtschaftsförderungen etc.)	700	0

Quelle: Unterlagen BMWK.

Für sechs Ziele legten Sie Indikatoren und Soll-Werte fest. Ist-Werte dokumentierten Sie nicht. Sie erläuterten, dass diese Werte bei der Erfolgskontrolle erhoben werden. Beispielsweise sollte das Ziel „Gründungsberater“ über die Anzahl der qualifizierten Gründungsberater mit einem Soll-Wert von 170 gemessen werden. Sie dokumentierten weder, wie der Indikator definiert wird, noch wann der Zielwert erreicht werden soll. Für das Ziel „Förderung von Unternehmergeist und Gründungskultur sowie der Gründungsintensität an den

³⁵ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 1.1.

Hochschulen“ legten Sie keine Indikatoren und Soll-Werte fest. Stattdessen führten Sie aus, dass die Wirkung qualitativ bewertet werden sollte. Für die Wirkung z. B. auf das Gründungsgeschehen sollten die Anzahl der qualifizierten Personen (Studierende, Doktoranden etc.), die Anzahl der weiterqualifizierten gründungsinteressierten Personen, die Anzahl der betreuten Gründungsvorhaben mit Anzahl der Gründungsberatungen und die Anzahl der konkreten Gründungen betrachtet werden.

6.3 Handlungsalternativen

Unter „Einordnung in die Förderlandschaft und Handlungsalternativen“ der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führten Sie aus, dass das Umfeld des Technologietransfers aus Hochschulen über Ausgründungen durch einen chronischen Ressourcenmangel gekennzeichnet sei. Es bestünden regional bzw. von Bundesland zu Bundesland erhebliche Unterschiede. Daher erscheine eine Förderaktivität des Bundes in diesem Bereich geboten. EXIST-Gründungskultur (hier: EXIST-Potentiale) sei als langfristige Querschnittsaufgabe anzusehen. Der Gründungsradar zeige, dass Wissens- und Technologietransfer sowie die Gründungsförderung nach wie vor eine geringe Priorität an den meisten Hochschulen in Deutschland hätten. Insbesondere bei kleineren Hochschulen zeigten sich Defizite. Hinzu komme, dass sich 50 % der Hochschulen nicht an der Erhebung des Gründungsradars beteiligt hätten. Dies lasse darauf schließen, dass ein erheblicher Anteil von 50 bis 60 % des Gründungspotenzials der deutschen Hochschulen wegen fehlender Ressourcen unerschlossen bleibe. Sodann beschrieben Sie private Aktivitäten der Gründungsförderung.

Handlungsalternativen zu der geplanten Förderung stellten Sie in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht dar.

6.4 EXIST IV

In den Jahren 2011 bis 2018 förderten Sie mit dem Vorgängerprogramm EXIST IV 25 Hochschulen. Ziel war es, an Hochschulen ein breites Verständnis für Unternehmergeist zu schaffen und die Verwirklichung einer Gründungskultur als hochschulweites strategisches Ziel zu etablieren. Damit sollte ein nachhaltiger Beitrag zur Verbreitung von Unternehmergeist in der Wissenschaft geleistet werden. Sie ließen das Förderprogramm evaluieren. In dem Bericht der Abschlussevaluation von November 2018 stellte der Evaluator dar, dass fast alle Hochschulen bei Antragstellung Maßnahmen und Angebote zur Gründungsunterstützung hatten. Vielfach waren diese mithilfe der früheren EXIST-Förderungen entstanden:

- 9 Hochschulen waren Partner von Netzwerken, die über EXIST I oder II gefördert worden waren.
- 13 Hochschulen hatten eine Förderung über EXIST III erhalten, meist als alleiniger Fördernehmer oder Leadpartner.
- 3 Hochschulen hatten zuvor keine EXIST-Förderung erhalten.

Der Evaluator kam zu dem Ergebnis, dass die Zielerreichung auf Ebene der Einzelprojekte als gut einzustufen sei. Allerdings sei die Spannweite zwischen sehr positiven Projekten bis hin zu solchen mit merklichen Umsetzungsdefiziten groß. Die Hochschulen hätten sich nach Auslaufen der Förderung uneinheitlich entwickelt. Manche hätten die personellen Ressourcen beibehalten, andere hätten sie reduziert oder auch erweitert. In allen Hochschulen seien die personellen Kapazitäten höher als vor Förderbeginn. Ansätze, Einnahmen zu erwirtschaften, um zumindest teilweise die Gründungsunterstützung an der Hochschule selbst zu finanzieren, seien wenig erfolgreich gewesen. Die meisten Hochschulen finanzierten ihre Gründungsunterstützung aus Mitteln der Hochschule sowie aus Landes- und Bundesförderprogrammen. Diese Mittel stünden häufig nur befristet zur Verfügung.

Zu den Zielen auf der Programmebene führte der Evaluator aus, dass sich die „Frage zum Erreichen des Zielzustands [...] nicht so einfach beantworten“ lasse. Mit der Programmlinie seien ambitionierte Veränderungen an Hochschulen intendiert, ohne dass Zielzustand und Zeitraum des Erreichens konkretisiert wäre. Die Ziele fokussierten primär auf die unterstützten Hochschulprojekte. Er kam zu dem Ergebnis, dass der intendierte Zielzustand, den Sie nicht beschrieben hätten, nicht vollständig erreicht sei. Eine Weiterverfolgung der Ziele scheine erforderlich.

6.5 Ranking

Mit dem Gründungsradar werden die Gründungsförderung und -kultur an Hochschulen untersucht und verglichen. Für den Bericht des Jahres 2020 wurden die Antworten von 232 von adressierten 384 Hochschulen ausgewertet. Die folgende Tabelle zeigt die fünf erst- und fünf letztplatzierten großen³⁶ Hochschulen des Gesamtrankings. Ergänzend wird angegeben, ob die Hochschulen über EXIST-Gründungskultur gefördert wurden bzw. werden.

³⁶ Mit mehr als 15 000 Studierenden.

Tabelle 4

EXIST-Förderung der erst- und letztplatzierten Hochschulen

Hochschule	Ranking	EXIST-Förderung			
	Punktzahl	V	IV	III	I-II
Technische Universität München	57,2	•	•		
Hochschule für angewandte Wissenschaften München	57,0	•	•	•	•
Universität Potsdam	56,8	•	•	•	•
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg	56,3	•	•	•	
Technische Universität Dortmund	52,3		•	•	•
Technische Hochschule Mittelhessen	28,2	•		•	
Universität Bielefeld	25,1			•	
Eberhard Karls Universität Tübingen	24,3	•			
Westfälische Wilhelms-Universität Münster	22,3			•	
Duale Hochschule Baden-Württemberg	18,2				

Quelle: Gründungsradar 2020; Gründungsradar 2018.

Die fünf erstplatzierten Hochschulen wurden bereits in mehreren EXIST-Förderphasen, zwei davon in allen fünf Förderphasen gefördert. Vier der Hochschulen werden aktuell über EXIST V (EXIST-Potentiale) gefördert. Von den fünf letztplatzierten Hochschulen wurden bislang drei Hochschulen über EXIST III gefördert. Zwei Hochschulen erhalten über EXIST V (EXIST-Potentiale) eine Förderung. Die letztplatzierte Hochschule erhielt bzw. erhält keine EXIST-Förderung.

In seiner Prüfung des Förderprogramms „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2007 festgestellt, dass das Bundesministerium nicht sichergestellt hatte, dass die Zuwendungsempfänger die mit Bundesgeldern geschaffenen Strukturen und Maßnahmen auf Dauer erhielten.

6.6 Würdigung und Empfehlung

Sie haben versäumt, die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen. Vor dem Hintergrund der seit dem Jahr 1998 bestehenden Förderung wiegt dieser Mangel besonders schwer.

Die in der Richtlinie, in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Maßnahmencontrolling genannten Ziele unterscheiden sich. Damit bleibt unklar, welche Ziele Sie mit der Maßnahme letztendlich erreichen möchten. Die Förderschwerpunkte, z. B. „International überzeugen“, haben Sie bei der Zielbeschreibung gar nicht berücksichtigt. Auf dieser Grundlage können Sie mit der Erfolgskontrolle jedoch nicht überprüfen, ob die Förderung in den Förderschwerpunkten erfolgreich war.

Die im Maßnahmencontrolling dokumentierten Indikatoren und Soll-Werte sind unzureichend, um die dort genannten Ziele zu operationalisieren. So haben Sie z. B. den Indikator „qualifizierter Gründungsberater“ nicht definiert. Es ist z. B. nicht klar, welche Art von Stellen zählen (Arbeitsverhältnis, Vertragsdauer, Finanzierungsquelle etc.), ob nur zusätzliche Beraterstellen erfasst werden und auf welchen Zeitraum sich der Zielwert bezieht. Zudem ist zu bezweifeln, dass das Ziel „170 Gründungsberater“ bei einer Förderung von 142 Hochschulen mit 175 Mio. Euro ein ambitioniertes Ziel darstellt. Mangels Ausgangswerten können Sie mit den absoluten Soll-Werten keine Veränderung feststellen, z. B. eine Erhöhung der Anzahl von Gründungsberatern. Einige Indikatoren erscheinen ungeeignet. Curriculare Veranstaltungen dürften oft (auch) aus anderen Quellen finanziert werden. In diesen Fällen wird dieser Indikator nicht (allein) durch die EXIST-Förderung beeinflusst.

Das Ziel „Förderung von Unternehmergeist und Gründungskultur sowie der Gründungsintensität an den Hochschulen“ haben Sie nicht operationalisiert. Es ist nicht ausreichend, dieses Ziel mit beispielhaft aufgezählten Indikatoren ohne Soll-Werte zu bewerten. Alle Ziele einer Maßnahme sind hinreichend zu bestimmen und die Zielerreichung zu überprüfen („Zielerreichungskontrolle“). Im nächsten Schritt ist dann für alle Zielebenen zu überprüfen, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war („Wirkungskontrolle“). So dann ist zu untersuchen, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war („Vollzugswirtschaftlichkeit“) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war („Maßnahmenwirtschaftlichkeit“).

Bereits bei EXIST III hatten wir festgestellt, dass Sie die Ziele nicht hinreichend bestimmt haben. Bei EXIST IV stellte der Evaluator fest, dass Sie weder einen Zielzustand noch einen Zeitraum festgelegt hatten, in dem der Zustand erreicht werden sollte. Wenn Sie nicht festlegen, welche Veränderung Sie in welchem Zeitraum erreichen wollen, können Sie nicht feststellen, ob die Förderung erfolgreich war.

Auch haben Sie versäumt, den Handlungsbedarf hinreichend zu analysieren. Die vermeintlichen Schwächen der Hochschulen im Bereich Gründungsförderung haben Sie nicht spezifiziert, Ausgangswerte (z. B. wie viele Hochschulen keine Gründerunterstützung anbieten, diese aber benötigen) fehlen. Zudem ist die Förderung nicht darauf ausgerichtet, die Defizite von schwächeren Hochschulen zu reduzieren, da ein Defizit gerade keine Fördervoraussetzung ist. Eine vorherige Förderung über EXIST I-IV steht einer Antragstellung nicht entgegen. Dadurch besteht die Gefahr, dass im Wesentlichen Hochschulen von der Förderung profitieren, die in diesem Bereich ohnehin gut aufgestellt sind. Diese Annahme wird durch den auszugsweisen Abgleich des Rankings des Gründungsradars mit den EXIST-Förderrunden gestützt. Ebenso wenig haben Sie den Handlungsbedarf im Bereich „Exzellenz“ dargelegt. Es bleibt offen, warum ein Eingreifen des Bundes notwendig ist (vgl. auch § 6 BHO). Fehlende finanzielle Kapazitäten von Ländern sind als Begründung nicht ausreichend. Die fehlende Begründung bestätigt unsere Zweifel an der Finanzierungszuständigkeit (vgl. Nummer 3 der Prüfungsmitteilung).

Vergleichbare Förderprogramme des Bundes und der Länder (vgl. Nummer 5 der Prüfungsmitteilung) haben Sie nicht betrachtet, obwohl sich dies auf die Bewertung der Ausgangslage

auswirkt. Außerdem haben Sie versäumt, Handlungsalternativen zu ermitteln und zu untersuchen. Hierbei hätten Sie auch die bisherige Umsetzung des Förderprogramms durch Ihr Haus kritisch hinterfragen müssen. Beispielsweise hätten sie prüfen müssen, ob auch andere Akteure eine Gründungsunterstützung anbieten können oder ob die Aufgabe regionalisiert werden kann, indem wenige, spezialisierte Hochschulen Interessenten von anderen Hochschulen in der Region beraten.

Es ist zweifelhaft, ob eine Projektförderung für diese Programmlinie geeignet ist. Eine Projektförderung hat befristeten Charakter. Zudem sind Finanzhilfen degressiv auszugestalten.³⁷ Die Förderung einiger Hochschulen über mehrere Förderrunden, zum Teil seit dem Jahr 1998, deutet darauf hin, dass sie die Projekte ohne Förderung nicht fortführen. Diese Annahme wird durch Ihre Feststellung bekräftigt, dass Hochschulen ressourcenintensive Aktivitäten nach Auslaufen der Förderung häufig einstellen.

Die im Jahr 2007 vom Bundesrechnungshof erhobene Forderung, einen dauerhaften Erhalt der mit Bundesgeldern geschaffenen Strukturen und Maßnahmen sicherzustellen, zielte dabei mitnichten auf eine Dauerförderung. Eine langfristige Finanzierung von Strukturen ist mit dem befristeten Charakter einer Projektförderung nicht vereinbar.

Sie müssen umgehend die Ziele der Programmlinie EXIST-Potentiale überprüfen und hinreichend bestimmen, VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO. Hierbei müssen Sie auch das langfristige Ziel der Maßnahme bestimmen und operationalisieren. Es wäre hilfreich, wenn Sie den erwarteten Wirkungsmechanismus darstellen würden, also wie die für die Zielerreichung eingebrachten Ressourcen und Aktivitäten die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele erreichen sollen. Auf dieser Basis müssen Sie die Erfolgskontrollen gemäß VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen.

Vor einer erneuten Fortführung der Programmlinie müssen Sie – neben der Schaffung der Voraussetzungen für eine Finanzierung durch den Bund (vgl. Nummer 3 der Prüfungsmitteilung) – die Ausgangslage und den Handlungsbedarf eingehend analysieren. Vergleichbare Förderprogramme des Bundes und der Länder sind hierbei zu berücksichtigen und die Notwendigkeit des Eingreifens des Bundes ist eingehend darzulegen. Sie müssen alle möglichen Handlungsalternativen ermitteln und untersuchen. Hierbei sollten Sie auch den derzeitigen Ansatz kritisch hinterfragen. Wenn vor diesem Hintergrund ein Bedarf an einem Förderprogramm Ihres Hauses besteht, sollten die Fördervoraussetzungen der wirtschaftlichen Handlungsalternative entsprechend dem Handlungsbedarf und der Ziele ausgestaltet werden. Wenn Sie das Ziel verfolgen, Defizite von Hochschulen im Bereich der Gründungsförderung innerhalb eines klar begrenzten Zeitraums zu beseitigen, muss das Vorliegen eines solchen Defizits Fördervoraussetzung sein. Sollten Sie zu dem Schluss kommen, dass eine Finanzierung der Strukturen an den Hochschulen ohne (Dauer-)Förderung nicht möglich ist, kommt eine Projektförderung und damit eine Weiterführung der Programmlinie nicht in Betracht.

³⁷ Subventionspolitische Leitlinien laut Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015.

6.7 Stellungnahme BMWK

Sie haben vertreten, dass die seit dem Jahr 1998 erzielte Verbesserung der Gründungskultur in der deutschen Hochschullandschaft im Wesentlichen auf die Förderung des Bundes zurückzuführen sei. Ohne eine staatliche Förderung des Bundes wären die Gründungspotentiale an Hochschulen nicht gehoben worden. Zu Beginn von EXIST-Potentiale hätten Sie verbindliche übergreifende sowie projektspezifische Indikatoren für die geförderten Projekte festgelegt, die bei der Zwischenbegutachtung zur Bewertung des Projekterfolgs herangezogen werden könnten. Im übergeordneten Monitoring der Programmlinie würden beispielsweise die bewilligten Personalstellen und sonstigen Investitionen über alle Projekte hinweg erfasst.

Die drei Schwerpunkte der Förderrichtlinie seien sehr unterschiedlich. Daher sei die Zielerreichung der drei Schwerpunkte sowie deren konkreter Output einzeln zu betrachten. Schwerpunktübergreifend erfasse der Projektträger alle sechs Monate für das Monitoring:

- Anzahl der verstetigten gründungsspezifischen Stellen.
- Anzahl der verstetigten Investitionen.
- Anzahl curricularer und außercurricularer Veranstaltungen.
- Anzahl der Erst- und Folgeberatungen von Gründungsinteressierten.
- Anzahl der Gründungsprojekte und der tatsächlich erfolgten Gründungen.
- Quote der Gründungen, mit Beteiligung von Gründerinnen.
- Anzahl und Art der akquirierten Förderungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene.
- Anzahl und Art der durch die Start-ups akquirierten Finanzierungen.
- Anzahl, Art und Reichweite von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

Auf Ebene der einzelnen Projekte entwickelten die Hochschulen Kennzahlensets, um die individuelle, projektspezifische Zielerreichung zu messen. Diese Kennzahlen würden ebenfalls halbjährig erfasst und stünden der begleitenden Evaluation zur Verfügung.

Sie wollen unsere Empfehlung aufgreifen und die vorhandenen Zielbeschreibungen und Indikatoren von EXIST-Potentiale noch einmal zusammenzufassen und konsistent dokumentieren. Hierzu wollen Sie auch den derzeit laufenden, begleitenden Evaluationsauftrag nutzen.

6.8 Abschließende Würdigung

Zwar erfassen Sie verschiedene Kennzahlen, dies allein erfüllt jedoch nicht die haushaltsrechtlich vorgesehenen Anforderungen an eine Erfolgskontrolle. Hierzu muss zunächst festgelegt werden, was die Maßnahme erreichen soll. Diese Ziele müssen sodann mit Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerten konkretisiert und überprüfbar gemacht werden. Zudem muss untersucht werden, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Außerdem ist zu prüfen, ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Auf unsere Feststellungen, dass Sie die gewählten Ziele weder umfassend noch ausreichend definiert haben, sind Sie nicht eingegangen. Sie haben z. B. den Schwerpunkt „International überzeugen“ weiterhin nicht konkretisiert. Die Notwendigkeit der Konkretisierung besteht unabhängig davon, ob die Ziele der Schwerpunkte separat zu betrachten sind. Zur Feststellung, dass Sie versäumt haben, den Handlungsbedarf hinreichend zu analysieren, haben Sie sich ebenfalls nicht geäußert.

Wir erwarten weiterhin, dass Sie umgehend gemäß VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO die Ziele der Programmlinie hinreichend bestimmen. Auf dieser Basis müssen Sie sodann die Erfolgskontrollen gemäß VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen.

Wir verweisen zudem auf das Risiko, dass diese Programmlinie stetig mit neuen Förderperioden verlängert wird, ohne dass die Haushaltsmittel zielgerichtet und wirtschaftlich eingesetzt werden. Vorausgesetzt, dass der Bund überhaupt hier fördern darf (vgl. Nummer 3 der Prüfungsmitteilung) und dass Sie den Bedarf an der Förderung nachweisen können, sollten Sie eine Strategie für eine befristete Förderung entwickeln, in der Sie klare und messbare Ziele bestimmen. Wenn der befristete Förderzeitraum abgelaufen ist, ist die Bundesförderung zu beenden.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.