

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

(Einzelplan 09)

7 Bund fördert Hochschulen seit 25 Jahren anstelle der Länder und nicht zielgerichtet

Zusammenfassung

Seit dem Jahr 1998 fördert der Bund mit EXIST-Gründungskultur Hochschulen, obwohl hierfür die Länder zuständig wären. Zudem ist unklar, ob das Förderprogramm notwendig ist und welche Ziele es hat.

Mit EXIST-Gründungskultur möchte das BMWK die Bedingungen an Hochschulen für Existenzgründungen aus der Wissenschaft verbessern. In der aktuellen fünften Förderrunde bewilligte es insgesamt 177 Mio. Euro.

Das BMWK finanziert das Förderprogramm, obwohl der Bund nicht zuständig ist. Das Hochschulwesen und damit auch die Hochschulförderung ist grundsätzlich Sache der Länder. Zudem sind Notwendigkeit und Ziele der Förderung unklar. Vor Beginn der aktuellen Förderrunde hat das BMWK nicht geprüft, warum und welche Hochschulen einer Förderung bedürfen. Auch hat es nicht hinterfragt, warum einige Hochschulen ohne EXIST-Förderung Unterstützungsangebote für Unternehmensgründungen aufbauen konnten, während andere mehrfach die Förderung in Anspruch genommen haben.

Das BMWK hat auf Gespräche der Bundesregierung mit den Ländern verwiesen. Es strebt an, die Gründungsstrukturen an Hochschulen zu verstetigen und eine anteilige Grundfinanzierung durch die Länder sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMWK auf, seine Förderung von EXIST-Gründungskultur auslaufen zu lassen.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Hochschulförderung seit dem Jahr 1998

Für die Finanzierung von Hochschulen sind grundsätzlich die Länder zuständig. Ausnahmsweise kann der Bund sie gemeinsam mit den Ländern in Fällen überregionaler Bedeutung und auf Grundlage einer Vereinbarung finanzieren.

Das BMWK will mit EXIST-Gründungskultur die Bedingungen für Unternehmensgründungen an Hochschulen verbessern. Die Förderung besteht seit dem Jahr 1998. Vier Förderrunden sind bereits abgeschlossen:

- **EXIST I (1998 bis 2005)**
Förderung von Hochschulen, die mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung in einer Region kooperieren und mit diesen regionale Netzwerke zur Gründungsförderung aufbauen.
- **EXIST II (2002 bis 2006)**
Förderung von Hochschulen in weiteren regionalen Netzwerken.
- **EXIST III (2006 bis 2011)**
Förderung von Gründungsnetzwerken an Hochschulen und Forschungseinrichtungen zur Schließung vorhandener Lücken und Entwicklung neuer Maßnahmen.
- **EXIST IV (2011 bis 2018)**
Förderung von Hochschulen bei der Entwicklung einer Strategie zur Förderung von Gründungskultur und Unternehmergeist.

Mit **EXIST V (2019 bis 2024)** will das BMWK Defizite an Hochschulen bei der Gründungskultur beseitigen und Exzellenz weiterentwickeln. Hierzu legte es drei Förderschwerpunkte fest:

- Potenziale heben – Unterstützung 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.

Das BMWK bewilligte insgesamt 177 Mio. Euro für die laufende Förderrunde.

Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2007 Mängel festgestellt

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2007 festgestellt, dass knapp die Hälfte der durch EXIST I und II geförderten Netzwerke ihr Angebot für Gründungsinteressierte nach Ende der Förderung einschränkten. Des Weiteren erhielten über die Hälfte der Netzwerke erneut eine Förderung über EXIST III.

Darüber hinaus beanstandete der Bundesrechnungshof bei EXIST III Folgendes: Das BMWK hatte nicht geregelt, unter welchen Voraussetzungen Hochschulen eine Förderung erhalten können. Ebenso wenig hatte es festgelegt, was die einzelnen Hochschulen mit der Förderung erreichen sollen. Dadurch förderte es Hochschulen, die bereits Angebote für Gründungsinteressierte hatten. Gleichzeitig stellte das BMWK nicht sicher, dass die Hochschulen mit der Förderung wesentliche Angebotslücken schlossen.

Notwendigkeit und Ziele der Förderung unklar

Das BMWK begründete die Notwendigkeit von EXIST V mit zu wenigen Unternehmensgründungen in Deutschland. Hochschulen seien wichtige Innovationsquellen, die über ein großes Potenzial an verwertbaren Forschungsergebnissen verfügten. Das Programm diene dazu, bundesweit an Hochschulen Strukturen aufzubauen, um die wirtschaftliche Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu unterstützen.

Mit EXIST V will das BMWK den Unternehmergeist und die Gründungskultur fördern. Es sollen 300 Unternehmen aus den Hochschulen heraus gegründet werden. Darüber hinaus legte es nicht fest, wie es den Unternehmergeist und die Gründungskultur messen will. Für konkrete Leistungen der Hochschulen bestimmte es hingegen messbare Ziele (z. B. 1 000 Veranstaltungen, 700 Netzwerke, 170 Gründungsberater).

In den Anträgen mussten die Hochschulen darlegen, dass die Aktivitäten in ihre Gesamtstrategie eingebunden und nachhaltig sind. Die Hochschulen sollten beschreiben, wie sie die Förderung umsetzen wollen. Das BMWK bewilligte in allen Fällen die maximale Förderquote von 90 bzw. 100 %. Es ging davon aus, dass die Hochschulen nicht über ausreichende finanzielle Mittel für solche Aktivitäten verfügen.

Das BMWK vertritt die Auffassung, dass der Bund für die Förderung zuständig sei. Die Förderung sei auf Unternehmensgründungen ausgerichtet. Daher handle es sich nicht um eine Hochschulförderung, sondern um eine Wirtschaftsförderung. Sie beziehe sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes und könne nicht durch ein Land allein wahrgenommen werden. Zudem fehle der Wille auf Landesebene, die gründungsunterstützenden Strukturen an Hochschulen dauerhaft zu finanzieren.

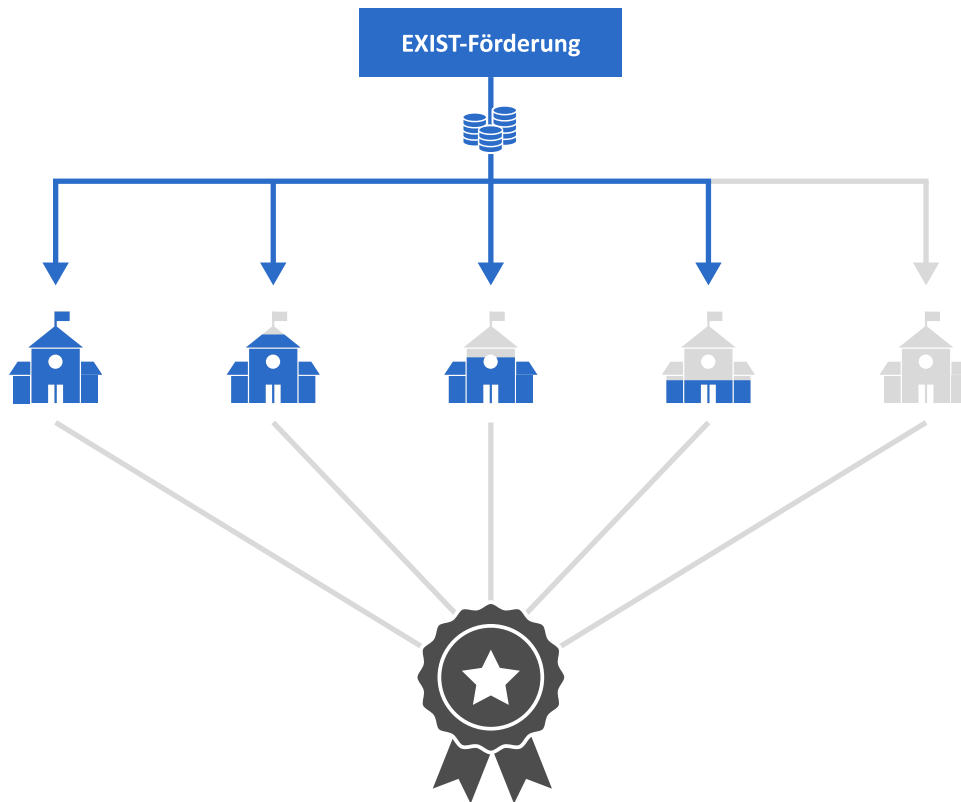
Unterschiedliche Inanspruchnahme der Förderung

Der sogenannte Gründungsradar vergleicht die Profile und Bemühungen von Hochschulen bei der Gründungsförderung. Der Bundesrechnungshof betrachtete, inwieweit gut bewertete Hochschulen mit EXIST-Gründungskultur gefördert wurden. Einige von ihnen haben alle EXIST-Förderrunden in Anspruch genommen. Andere haben noch nie eine EXIST-Förderung erhalten, manche erstmals mit EXIST V.

Abbildung 7.1

Gute Angebote unabhängig von EXIST-Förderung

Von den bestplatzierten Hochschulen nahmen einige alle, andere dagegen nur manche oder keine der EXIST-Förderrunden in Anspruch.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Gründungsradar 2022.

7.2 Würdigung

Das BMWK hat vor Beginn von EXIST V versäumt zu prüfen, warum und welche Hochschulen förderbedürftig sind. Es hat auch nicht hinterfragt, warum einige Hochschulen ohne EXIST-Förderung Angebote aufbauen konnten, während andere Hochschulen regelmäßig für ihre Angebote die Förderung in Anspruch genommen haben. Das BMWK hat die wesentlichen Fördervoraussetzungen nicht festgelegt. Zudem bleiben die Ziele vage. So wird das BMWK nicht überprüfen können, ob es diese Ziele erreicht.

Die bereits im Jahr 2007 festgestellten Mängel bestehen damit fort. Es ist bedenklich, dass nach 25 Jahren immer noch unklar ist, ob die Förderung notwendig ist und tatsächlich unterstützungsbedürftige Hochschulen erreicht.

Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass das BMWK das Förderprogramm immer wieder mit neuen Förderrunden verlängert, ohne die Haushaltsmittel zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Das Fehlen einer langfristig ausgerichteten Förderstrategie erhöht dieses Risiko.

Der Bund ist für die Förderung auch nicht zuständig. Sie kommt unmittelbar den Hochschulen zugute. Die Finanzierung der Hochschulen ist aber Sache der Länder.

Das BMWK sollte seine Förderung auslaufen lassen. Die zuständigen Länder müssen dann entscheiden, ob sie die Finanzierung übernehmen wollen. Wenn das BMWK und die Länder Hochschulen zusammen fördern möchten, müssen sie eine gemeinsame Förderung vereinbaren. Eine solche Förderung ist jedoch nur möglich, wenn es sich um einen Fall überregionaler Bedeutung handelt. Zudem müsste das BMWK die Notwendigkeit der Förderung nachweisen und klare, messbare Ziele entwickeln. Die Förderung wäre zu befristen und nach Ablauf der Frist zu beenden.

7.3 Stellungnahme

Das BMWK hat erwidert, es sei vertretbar, EXIST V als Maßnahme der Wirtschaftsförderung zu betrachten. EXIST V könne nicht losgelöst von EXIST-Gründungsstipendium und EXIST-Forschungstransfer betrachtet werden. EXIST V schaffe die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine Förderung konkreter Gründungsprojekte durch die beiden anderen Förderprogramme. Es trage nicht zur Forschung und Lehre bei, sondern zum Wissens- und Technologietransfer. Hochschulen unterstützten mit Aktivitäten und Personal Absolventinnen und Absolventen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dabei, durch Unternehmensgründungen von der Wissenschaft in die Wirtschaft zu wechseln. Sowohl die regionale als auch die überregionale Wirtschaft profitiere von den Ausgründungen. Zudem sehe der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) EXIST V als Bestandteil des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen.

Allerdings habe die Bundesregierung Gespräche mit den Ländern mit dem Ziel aufgenommen, die Gründungsstrukturen an Hochschulen zu verstetigen und ggf. eine anteilige Grundfinanzierung durch die Länder sicherzustellen. Ob und in welcher Form das BMWK die Gründungskultur an Hochschulen auch nach EXIST V fördern wird, sei derzeit offen.

Das BMWK hat auf verschiedene Studien und Evaluierungen verwiesen: Bei mit EXIST V geförderten Hochschulen sei die Anzahl der beantragten und bewilligten EXIST-Gründungsstipendien gestiegen. Es hätten sich auch positive Wirkungen auf die Außenkommunikation, die Sichtbarkeit und die Vernetzung der geförderten Hochschulen gezeigt. Zudem werde die stärkere Verankerung der Gründungsthematik in Hochschulstrategie und -entwicklungsplan sowie in den Curricula auf die Förderung zurückgeführt. Insgesamt hätten EXIST IV und V Aktivitäten der Gründungsunterstützung und -betreuung stimuliert. Sie hätten gründungsbezogene Strukturen verbessert und sehr wahrscheinlich – zumindest mittelbar – zu mehr Unternehmensgründungen beigetragen.

Für die drei aktuellen Schwerpunkte von EXIST V habe das BMWK die jeweiligen Ziele, Zielgruppen und Fördervoraussetzungen bestimmt. Sie seien in der Förderrichtlinie festgelegt und in einem ergänzenden Leitfaden erläutert. Bei Antragstellung hätten die Hochschulen

die mit der Förderung intendierte Entwicklung darstellen müssen. Zugleich hat das BMWK angegeben, derzeit die Förderziele für EXIST V zu konkretisieren.

7.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMWK hinsichtlich der Finanzierungszuständigkeit des Bundes überzeugt nicht. Auch wenn sich die drei EXIST-Programme ergänzen, können unterschiedliche staatliche Ebenen für die jeweilige Finanzierung zuständig sein. Die drei Programme haben jeweils eigene Förderrichtlinien und unterschiedliche Laufzeiten. Während das BMWK mit EXIST-Gründungsstipendium und EXIST-Forschungstransfer Gründungsteams fördert, finanziert es mit EXIST V Aktivitäten und Personal von Hochschulen. Dass die Wirtschaft von späteren etwaigen Unternehmensgründungen profitiert, begründet keine Bundeszuständigkeit. Denn nach dieser Logik müsste auch die Hochschulausbildung der Wirtschaftsförderung zugerechnet werden. Schließlich arbeiten Absolventinnen und Absolventen nach Abschluss ihrer Hochschulausbildung vielfach in der freien Wirtschaft. Mit seiner Zuordnung von EXIST V zum gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen hat der Haushaltsausschuss zum Ausdruck gebracht, dass er mit dem Programm strukturschwache Regionen fördern möchte. Er muss darauf vertrauen können, dass die Bundesregierung die Finanzierungskompetenz des Bundes geprüft hat.

Da Hochschulen mit der Förderung Aktivitäten und Personal zur Gründungsunterstützung finanzieren, überrascht es nicht, dass es während der Förderung mehr Gründungsvorhaben gibt. Das BMWK muss jedoch sicherstellen, dass diese Wirkung über die Förderdauer hinaus anhält. Das hat es nicht geschafft. Schließlich befindet sich EXIST-Gründungskultur bereits in der fünften Förderrunde und droht zu einer Dauerförderung zu werden. Die Bundesregierung strebt eine anteilige Grundfinanzierung der gründungsunterstützenden Strukturen durch die Länder an. Dies bestätigt, dass EXIST-Gründungskultur nicht geeignet ist, die gewünschten Angebote langfristig aufzubauen. Das Förderprogramm kann eine Grundfinanzierung nicht ersetzen.

Das BMWK hat immer noch nicht dargelegt, warum die Förderung notwendig ist und welche Defizite bestehen. Solange dies unklar ist, werden die Ziele der Förderung vage bleiben.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass das BMWK die Förderung von EXIST-Gründungskultur auslaufen lassen soll.