

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

19 Fraunhofer-Gesellschaft hält Fördermittel zurück – BMBF bleibt jahrelang untätig

(Kapitel 3004 Titelgruppe 60)

Zusammenfassung

Die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung angewandter Forschung e. V. (FhG) erhält mehr Fördermittel, als sie benötigt. Das BMBF hat hingenommen, dass die FhG Fördermittel ohne Bedarf abrief und in ihrem Kassenbestand behielt.

Die FhG verfügt über eine Rücklage von rund 404 Mio. Euro. Dennoch hat das BMBF seine Zuwendungen jährlich gesteigert und zusätzliche Corona-Hilfen gewährt. Wie hoch die Rücklage sein darf und für welche Zwecke die FhG sie nutzen kann, hat das BMBF nicht verbindlich festgelegt. Zudem nutzte die FhG die Fördermittel des BMBF, um externe Aufträge und Projekte vorzufinanzieren. Auch hierfür bestand angesichts der Rücklage kein Bedarf.

Jeweils am Jahresende gingen bei der FhG die Einnahmen aus den vorfinanzierten Aufträgen und Projekten ein. Die für die Vorfinanzierungen abgerufenen Zuwendungen wurden in dieser Höhe wieder frei und blieben letztlich im Haushaltsjahr ungenutzt. Sie führten zu hohen Kassenbeständen von bis zu 225 Mio. Euro. Die FhG übertrug sie ins Folgejahr, anstatt sie an die Bundeskasse zurückzuzahlen. Das BMBF hat die Vorgehensweise der FhG geduldet.

Die FhG rief die Zuwendungen stets nahezu vollständig ab. Demzufolge war der Anteil der nicht abgerufenen Zuwendungen (Selbstbewirtschaftungsmittel) gering. Nur hierüber berichtete das BMBF dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Diesem war nicht bekannt, dass die nicht verbrauchten Zuwendungen insgesamt deutlich höher waren. Damit konnte sich die FhG einer Diskussion über ihren tatsächlichen Zuwendungsbedarf entziehen.

Angesichts des jahrelangen regelwidrigen Verhaltens der FhG und der eigenen Untätigkeit muss das BMBF umgehend aktiv werden. Neben einer stärkeren Kontrolle des Handelns der FhG muss es die Regelungen zur Rücklage und zur Vorfinanzierung anpassen. Es muss Transparenz über die nicht verbrauchten und ins Folgejahr verschobenen Zuwendungen herstellen.

Auch wenn die FhG versichert, sie habe die Kassenbestände stets zweckgerecht verwendet, steht durch ihr regelwidriges Verhalten die ordnungsgemäße Geschäftsführung infrage.

19.1 Prüfungsfeststellungen

FhG finanziert sich weit überwiegend aus öffentlichen Mitteln

Die FhG ist eine der größten außeruniversitären Forschungseinrichtungen Deutschlands. Sie betreibt anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung. Im Jahr 2022 beliefen sich ihre Erträge auf insgesamt 3 Mrd. Euro. Die FhG generiert sie im Wesentlichen aus der sogenannten Vertragsforschung:

- Erträge aus privatwirtschaftlichen Aufträgen (Wirtschaftserträge),
- Mittel aus öffentlichen Forschungsprojekten (Projektförderung) und
- Öffentliche Zuwendungen aus institutioneller Förderung (Grundfinanzierung), um den dann noch bestehenden Fehlbedarf zu finanzieren.

Die drei Bereiche sollen die Einnahmen der FhG zu jeweils einem Drittel abdecken. Jedoch lag die Grundfinanzierung zuletzt deutlich über den Wirtschaftserträgen. Auch die öffentliche Projektförderung war höher. Im Jahr 2022 betrugen die Wirtschaftserträge nur 26 %.

Die Grundfinanzierung stellen der Bund und die Länder bereit. Der Anteil des Bundes liegt überwiegend bei 90 %, die Länder übernehmen 10 %. Für das Jahr 2023 sind 854 Mio. Euro im Haushalt des BMBF veranschlagt. In den letzten Jahren ist die Grundfinanzierung kontinuierlich angestiegen. Aufgrund des Paktes für Forschung und Innovation erhöht sie sich jährlich um 3 %. In den Jahren 2011 bis 2015 waren es sogar 5 %.

FhG bildet hohe Rücklage ohne betragsmäßige und inhaltliche Begrenzung

Grundsätzlich sind alle eigenen Mittel und Einnahmen eines institutionellen Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Abweichend davon darf die FhG seit dem Jahr 2005 Rücklagen in unbegrenzter Höhe bilden. Dafür kann sie Einnahmen nutzen, die die Wirtschaftsplanansätze übersteigen oder aus Lizenzen stammen und nicht für Ausgaben verwendet werden. Im ersten Jahr betrug die Rücklage rund 105 Mio. Euro. Seitdem ist sie erheblich angestiegen. Im Jahr 2022 waren es rund 404 Mio. Euro.

Die Zuwendungsgeber haben nicht festgelegt, wofür die Rücklage zu verwenden ist. Die FhG erklärte, die Rücklage diene insbesondere der Risikovorsorge und dem Liquiditätsmanagement. Bei den zahlreichen Aufträgen aus der Wirtschaft und den Projektförderungen könnten Zahlungsverzögerungen entstehen. Deshalb benötige sie ausreichende liquide Mittel, um die Aufträge und Projekte vorzufinanzieren.

Trotz ihrer Funktion als Risikovorsorge konnte die FhG die Rücklage auch in der Corona-Pandemie in voller Höhe behalten. Sie musste sie nicht einsetzen, um beispielsweise wegbrechende Wirtschaftserträge zu kompensieren. Denn der Bund gewährte ihr zu diesem Zweck

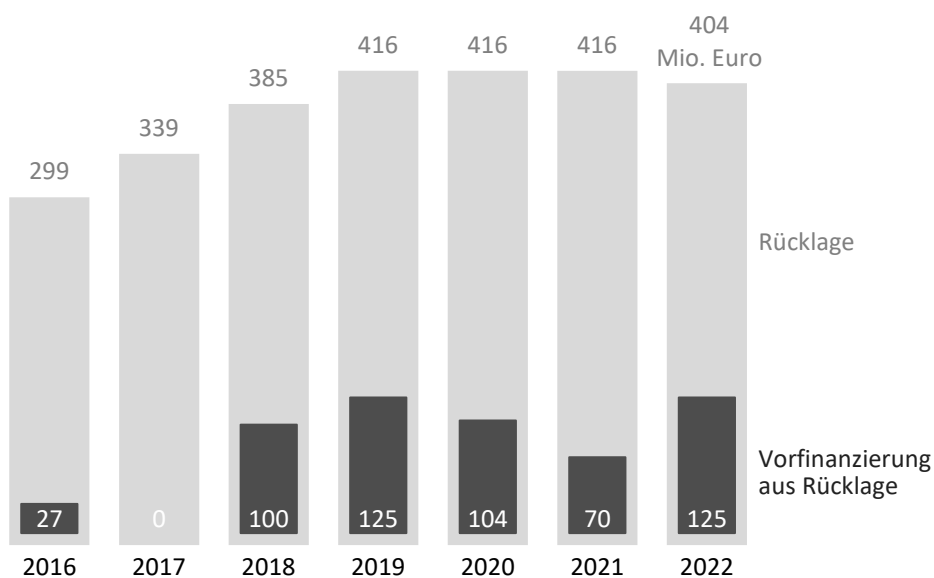
zusätzlich zur Grundfinanzierung eine Förderung von rund 279 Mio. Euro. Zugleich erzielte die FhG aus ihrer Rücklage allein im Jahr 2021 Zinserträge von 10,6 Mio. Euro.

Die FhG setzte die Rücklage in den Jahren 2016 bis 2022 nur zum Teil ein, um externe Projekte und Aufträge vorzufinanzieren. Hierfür nutzte sie in erheblichem Umfang Mittel aus der Grundfinanzierung. Bei entsprechendem Bedarf ist sie nach ihren Bewirtschaftungsgrundsätzen zur Vorfinanzierung aus Zuwendungsmitteln berechtigt. Diesen Bedarf legte sie jedoch, insbesondere angesichts ihrer hohen Rücklage, nicht dar. Das BMBF prüfte insoweit nicht, ob die FhG die Grundfinanzierung zu Recht nahezu vollständig abrief.

Abbildung 19.1

Rücklage bleibt zur Vorfinanzierung weitgehend ungenutzt

Die FhG hätte die Vorfinanzierungen zu einem größeren Teil aus der Rücklage bestreiten können. Die Grundfinanzierung hätte sie hierfür nicht so stark in Anspruch nehmen müssen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: FhG.

Die hohe Rücklage führte auch nicht dazu, dass die Zuwendungsgeber die Höhe der Grundfinanzierung überprüften und ggf. absenkten.

Hoher Übertrag unverbraucher Mittel – dennoch geringe Selbstbewirtschaftungsmittel

Die Einnahmen aus den mit der Grundfinanzierung vorfinanzierten Aufträgen und Projekten erhielt die FhG überwiegend erst zum Jahresende. In den Jahren 2016 bis 2022 verfügte sie dadurch jeweils über einen erheblichen Kassenbestand aus der Grundfinanzierung. Er betrug zwischen rund 40 und 225 Mio. Euro. Die für die Vorfinanzierungen abgerufenen

Zuwendungen wurden in dieser Höhe wieder frei. Die FhG hat sie in dem jeweiligen Jahr nicht verbraucht. Der Überschuss verblieb in der Kasse der FhG. Die Mittel schob sie jeweils ins Folgejahr.

Einen Teil der Grundfinanzierung rief die FhG nicht ab. Diese Mittel wies das BMBF auf Antrag der FhG als Selbstbewirtschaftungsmittel aus. Sie standen somit überjährig zur Verfügung. Hierüber informierte das BMBF den Haushaltsausschuss. In den letzten Jahren waren die Selbstbewirtschaftungsmittel im Vergleich zu den Kassenbeständen gering. Im Jahr 2021 beispielsweise waren es 4 Mio. Euro bei einem Kassenbestand von rund 225 Mio. Euro. Einen hohen Anteil an Selbstbewirtschaftungsmitteln sah die FhG als Risiko an. Sie befürchtete, dass der Haushaltsausschuss die Zuwendung kürzen oder Mittel sperren könnte.

Kassenbestände und Selbstbewirtschaftungsmittel zusammen bilden die nicht verbrauchten Mittel aus der Grundfinanzierung. Sie betrugen in den Jahren 2016 bis 2022 zwischen rund 85 und 290 Mio. Euro. Dies war aus den Berichten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung der Jahresabschlüsse der FhG erkennbar. Das BMBF nahm die hohen Kassenbestände bei vergleichsweise geringen Selbstbewirtschaftungsmitteln hin, ohne daraus Konsequenzen zu ziehen.

Das BMBF griff den Sachverhalt im Jahr 2022 erstmalig auf. Der FhG machte es deutlich, dass es nur mit dem Instrument der Selbstbewirtschaftung zulässig sei, Mittel überjährig zu verwenden. Bereits abgerufene, aber nicht verbrauchte Zuwendungen solle die FhG an die Bundeskasse zurückzahlen. Laut BMBF habe die FhG dargelegt, dass für die Verwendung der Kassenbestände konkrete Bedarfe vorlagen. Es habe keine Hinweise gegeben, dass die FhG sie nicht dem Zuwendungszweck entsprechend verwendete. Bei korrekter Vorgehensweise hätte es somit keinen Handlungsbedarf durch das BMBF gegeben.

19.2 Würdigung

Nutzen und Wirtschaftlichkeit der Rücklage fraglich

Mit ihrer hohen Rücklage wäre die FhG in der Lage, finanzielle Risiken abzufedern oder die Liquidität zu sichern. Dafür soll sie nach eigenen Angaben auch verwendet werden.

- Als Risikopuffer setzte die FhG die Rücklage jedoch nicht ein. So hätte sie Mittel aus der Rücklage einbringen können, um durch die Corona-Pandemie verursachte rückläufige Wirtschaftseinnahmen auszugleichen. Die gesonderte Unterstützung durch das BMBF wäre damit erst nachrangig in Anspruch zu nehmen gewesen.
- Auch als Liquiditätspuffer ließ die FhG die Rücklage größtenteils ungenutzt. Um externe Aufträge und Projekte vorzufinanzieren, hätte die FhG die Rücklage deutlich stärker heranziehen müssen. Ein Bedarf, hierfür die Grundfinanzierung zu verwenden, bestand in der in Anspruch genommenen Höhe nicht.

Die Zuwendungsgeber haben es versäumt, sich angesichts der Rücklage sukzessive aus der Pflicht zu nehmen. Sie haben sich weiterhin in einer „Nachschusspflicht“ gesehen, die sie aus der Fehlbedarfsfinanzierung abgeleitet haben. Sie haben die FhG finanziell so ausgestattet, dass sie selbst in Notlagen ihre Rücklage nicht antasten musste.

Das Bilden von Rücklagen widerspricht dem Wesen der Fehlbedarfsfinanzierung. Denn danach sind grundsätzlich alle Einnahmen als Deckungsbeiträge zur Finanzierung der förderfähigen Ausgaben heranzuziehen. Sonderregeln können nur gerechtfertigt sein, wenn sie einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz fördern. Dies ist hier nicht der Fall:

- Mangels entsprechender Vorgaben des BMBF kann die FhG selbst darüber bestimmen, in welcher Höhe und zu welchem Zweck sie Rücklagen bildet und verwendet. Anstatt sie – wie angekündigt – als Risiko- und Liquiditätspuffer einzusetzen, hat sie hierfür die Grundfinanzierung und weitere öffentliche Mittel genutzt.
- Die Rücklage führt nicht zu einem geringeren Zuwendungsbedarf. Das BMBF hat trotz hoher Rücklagen jährlich steigende Zuwendungen und zusätzliche Fördermittel bewilligt.
- Die Regelung verleitet die FhG, die Einnahmen im Wirtschaftsplan niedrig anzusetzen. Mehreinnahmen, die über den Ansatz im Wirtschaftsplan hinausgehen, können nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen der Rücklage zugeführt werden.

Das BMBF muss die grundsätzliche Notwendigkeit der Rücklage auf den Prüfstand stellen. Zumindest muss es Zweck und Obergrenze der Rücklage verbindlich festlegen. Es muss sicherstellen, dass die FhG die Rücklagen zweckentsprechend und vorrangig vor den Mitteln der Grundfinanzierung einsetzt. Nicht akzeptabel wäre es, wenn die FhG weiterhin unbegrenzt ungebundene Mittel ansparen kann, während die Grundfinanzierung stetig ansteigt.

Abruf der Zuwendungen nicht bedarfsgerecht

Die FhG nutzte die Grundfinanzierung, um Aufträge und Projekte vorzufinanzieren. Bei entsprechendem Bedarf ist sie nach ihren Bewirtschaftungsgrundsätzen hierzu berechtigt. Der erforderliche Bedarf bestand angesichts der hohen Rücklage nicht. Hierdurch hat die FhG den Bund geschädigt. Dem BMBF standen die Mittel nicht für andere Zwecke zur Verfügung. Die FhG selbst hat sich auf Kosten des Bundes einen ungerechtfertigten Zinsvorteil verschafft.

Das BMBF hat das Vorgehen der FhG hingenommen. Es hat sich den Bedarf zum Zeitpunkt der Mittelabrufe nicht darlegen lassen. Somit hat es zugelassen, dass die FhG Zuwendungsmittel zweckwidrig verwendete.

Selbstbewirtschaftungsmittel gering – Kassenbestände hoch

Zudem konnte die FhG stets relativ geringe Selbstbewirtschaftungsmittel ausweisen. Diese entstehen, wenn Zuwendungen nicht vollständig abgerufen werden. Die FhG hat jedoch die

Grundfinanzierung nahezu vollständig abgerufen. Die am Jahresende eingehenden Einnahmen aus mit der Grundfinanzierung vorfinanzierten Aufträgen und Projekten hat sie in ihrem Kassenbestand behalten.

Über die Selbstbewirtschaftungsmittel wird im Gegensatz zu den Kassenbeständen dem Haushaltsausschuss berichtet. Die nicht verbrauchten Zuwendungen waren aufgrund der hohen Kassenbestände tatsächlich jedoch deutlich höher. Dies wurde gegenüber dem Haushaltsausschuss nicht transparent. Es entstand der Eindruck, dass die FhG die Grundfinanzierung stets nahezu verbraucht hat, diese somit bedarfsgerecht war. So konnte die FhG sich Diskussionen um den tatsächlichen Zuwendungsbedarf leichter entziehen. Gleichzeitig konnte sie die Vorteile nutzen, die dadurch entstanden, dass die Kassenbestände überjährig verfügbar waren.

Fehlende Prüfungen und unzureichende Regelungen

Aus den Jahresabschlussprüfungen hatte das BMBF Kenntnis von den hohen Kassenbeständen der FhG. Dies hat jedoch nicht zu eigenen Prüfungen und Rückforderungen geführt. Insbesondere eine aufgrund der hohen Kassenbestände notwendige Prüfung des tatsächlichen Zuwendungsbedarfs der FhG hat es nicht durchgeführt. Die Intransparenz über die nicht verbrauchten Zuwendungen und die verzerrte Darstellung der Selbstbewirtschaftungsmittel hat es akzeptiert.

Zwar ist das BMBF inzwischen tätig geworden und hat gegenüber der FhG deutlich gemacht, dass sie ihr bisheriges Vorgehen so nicht fortsetzen dürfe. Das BMBF muss als Konsequenz aber auch seine eigene Kontrolle des bedarfsgerechten Mittelabrufs verstärken. Die Verwendungsnachweise muss es systematisch und eingehend selbst prüfen. Es muss dafür sorgen, dass die FhG die regelwidrige Restmittelübertragung abstellt. Die nicht verbrauchten und ins Folgejahr verschobenen Zuwendungen müssen transparent werden. Hinsichtlich der nicht bedarfsgerecht abgerufenen Mittel muss das BMBF den (Teil-)Widerruf der Zuwendungsbescheide sowie entsprechende Rückforderungen zuzüglich Zinsen prüfen.

Das BMBF sollte prüfen, ob die Regelung in den Bewirtschaftungsgrundsätzen der FhG angepasst werden sollte. Das Entstehen von Kassenbeständen und entsprechenden Zinsschäden beim Bund könnte durch Vorgaben zur Vorfinanzierung verhindert werden. Denkbar wäre der Zusatz, dass die Zuwendungen erst nachrangig zur Vorfinanzierung genutzt werden dürfen. In Betracht käme zudem eine Ergänzung, wie sie in den Bewirtschaftungsgrundsätzen der Helmholtz-Gemeinschaft enthalten ist. Danach müssen die zur Vorfinanzierung genutzten Zuwendungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt und innerhalb desselben Jahres ausgeglichen werden.

Auch wenn die FhG versichert, sie habe die Kassenbestände stets zweckgerecht verwendet, steht durch ihr dauerhaft regelwidriges Verhalten infrage, ob die ordnungsgemäße Geschäftsführung der FhG gesichert ist. Diese ist eine wesentliche Voraussetzung für den Empfang von Zuwendungen. Im Hinblick auf eine geordnete Buchführung muss die FhG die

Grundsätze von Wahrheit und Klarheit beachten. Über ihre Eigenmittel muss sie Transparenz schaffen. Zuwendungsmittel darf sie nur bei bestehendem Bedarf abrufen. Der Bundesrechnungshof hatte die Frage nach der ordnungsgemäßen Geschäftsführung bereits in seinem Bericht über Ausgewählte Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung der FhG vom 3. Februar 2023 aufgeworfen. Dort hatte er festgestellt, dass die FhG gegen interne und externe Vorgaben verstoßen hatte.

19.3 Stellungnahme

Das BMBF hat die Rücklagenbildung der FhG mit deren hohen Lizezeinnahmen insbesondere aus Lizenzen des von der FhG entwickelten mp3-Formats begründet. Diese Einnahmen sollten sich nicht auf die Grundfinanzierung der FhG auswirken. Die Bewirtschaftungsgrundsätze sähen daher weder eine Obergrenze noch einen Verwendungszweck für die Rücklage vor.

Der Bund habe die Erhöhungen der Grundfinanzierung in den letzten Jahren nicht beliebig vorgenommen. Voraussetzung hierfür seien der Pakt für Forschung und Innovation sowie Beschlüsse des Haushaltsausschusses gewesen. Mit den zusätzlichen Mitteln während der Corona-Pandemie sollte die FhG den Wegfall von Wirtschaftserträgen ausgleichen. Sie sollte nach der Corona-Pandemie ohne Einschränkungen wieder starten können. Deshalb habe der Bund sie nicht verpflichtet, ihre Rücklage einzusetzen.

Mittlerweile hätten die Zuwendungsgeber jedoch die Notwendigkeit erkannt, dass sie die Rücklagenhöhe und fehlende Zweckbindung regeln müssen. Bis zum Jahresende 2023 wollen sie Vorgaben für eine Obergrenze und Verwendung der Rücklage entwickeln. Ziel sei der Abbau der Rücklage auf ein gebotenes Maß. Das BMBF hat zugesagt, die hierzu vom Bundesrechnungshof geforderten Änderungen in den Bewirtschaftungsgrundsätzen in die Wege zu leiten.

Wie das BMBF bestätigt hat, nutzte die FhG die Grundfinanzierung in erheblichem Maße zur Vorfinanzierung ihrer externen Projekte und Aufträge. Mittel aus der Rücklage habe sie nur in geringem Maße hierfür verwendet. Die FhG habe angenommen, dass die Rücklage hierfür nicht vorrangig einzusetzen sei. Das BMBF hat zugesagt, die Bewirtschaftungsgrundsätze auch zu diesem Punkt zu überarbeiten. Künftig solle die FhG die Grundfinanzierung nur nachrangig für Vorfinanzierungen einsetzen dürfen. Darüber hinaus solle sie hierfür genutzte Zuwendungsmittel zum frühestmöglichen Zeitpunkt und innerhalb desselben Jahres ausgleichen.

Das BMBF hat eingeräumt, dass es die FhG konsequenter zur Korrektur ihrer Mittelabrufe hätte auffordern müssen. Es habe der FhG deutlich gemacht, dass die derzeitige Praxis der gleichwertigen Behandlung von Kassenbeständen und Selbstbewirtschaftungsmitteln nicht fortgesetzt werden dürfe. Ab dem Haushaltsjahr 2023 werde die FhG die überjährige Mittelverwendung entsprechend den Regelungen zur Selbstbewirtschaftung vollziehen. Das BMBF

werde dies bei den Mittelabrufen, bei der Auswertung der Jahresabschlussunterlagen und bei der Verwendungsnachweisprüfung nachhalten.

19.4 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat der FhG in den letzten Jahren in hohem Maße Flexibilität eingeräumt. Es muss nun erkennen, dass es hierbei die haushaltsrechtlichen Grenzen überschritten hat. Mit der aufgezeigten Verwaltungspraxis hat die FhG den Bund finanziell geschädigt. Das BMBF hat den Handlungsbedarf inzwischen zwar erkannt. Jedoch muss es als größter Zuwendungsgeber der FhG umgehend für Abhilfe sorgen. Es ist aufgefordert,

- die Regelung zur Rücklagenbildung auf den Prüfstand zu stellen,
- mindestens Zweck und Obergrenze der Rücklage festzulegen und die zweckentsprechende Nutzung zu kontrollieren,
- die Praxis des nicht bedarfsgerechten Mittelabrufs durch die FhG zu beenden und den (Teil-)Widerruf der Zuwendungsbescheide und eine Verzinsung der Erstattungsbeträge zu prüfen,
- zu regeln, dass die Grundfinanzierung erst nachrangig für Vorfinanzierungen genutzt werden darf und die Vorfinanzierungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt und innerhalb eines Jahres auszugleichen sind,
- Transparenz über die nicht verbrauchten Zuwendungen zu schaffen.

Es hat sich gezeigt, dass es der FhG an einem verantwortungsbewussten Umgang mit öffentlichen Mitteln mangelt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die Ordnungsgemäßheit der Geschäftsführung bei der FhG in Zweifel zu ziehen. Das BMBF muss nun handeln.