



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Informations- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung bei aus dem Einzelplan 30 grundfinanzierten Forschungseinrichtungen

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

Gz.: III 2 - 0002046

19. Oktober 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Ministerium muss von ihm geförderte Forschungseinrichtungen besser beaufsichtigen

Die privatrechtlich organisierten und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Forschungseinrichtungen müssen ihre internen Aufsichtsstrukturen in weiten Teilen deutlich verbessern. Sind sie in erheblichem Maße wirtschaftlich tätig, ist der Einfluss des BMBF auszuweiten. Vom BMBF in Aufsichtsgremien entsandte Beschäftigte dürfen nicht zugleich Entscheidungen im Zuwendungsverfahren treffen.

Worum geht es?

Der Einfluss des BMBF auf von ihm geförderte privatrechtliche Forschungseinrichtungen ist oft unzureichend, wenn diese wirtschaftlich tätig sind und der Bund nicht an ihnen beteiligt ist. Bei der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG) und der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) gibt es ferner strukturelle Mängel bei der internen Aufsicht. So ist die Kontrolle der Geschäftsführung teilweise keinem Organ zugewiesen oder sind Verantwortlichkeiten nicht getrennt. Vom BMBF in Aufsichtsgremien entsandte Beschäftigte waren unzulässigerweise teils auf Ministeriumsseite im Zuwendungsverfahren tätig.

Was ist zu tun?

Das BMBF muss sicherstellen, dass die für Beteiligungen vorgeschriebenen Informations- und Steuerungsrechte (§§ 65 ff. BHO) für alle institutionell geförderten Forschungseinrichtungen gelten, die in erheblichem Maße wirtschaftlich tätig sind. Bei FhG und MPG muss das BMBF außerdem auf Satzungsänderungen bezüglich der internen Aufsicht hinwirken, um Verantwortlichkeiten klar zu trennen und seinen Einfluss zu sichern. Für seine Mandatsträgerinnen und Mandatsträger muss das BMBF Mitwirkungs- und Betätigungsverbote beachten.

Was ist das Ziel?

Mit Informations- und Steuerungsrechten entsprechend §§ 65 ff. BHO für das BMBF würde zukünftig ein angemessener Einfluss des Bundes bei den institutionell geförderten Forschungseinrichtungen sichergestellt, die in erheblichem Maße wirtschaftlich tätig sind. Strukturelle Mängel bei den internen Aufsichtsgremien von FhG und MPG würden durch Satzungsänderungen behoben. Das BMBF könnte seinen Einfluss künftig in den Aufsichtsgremien der Forschungseinrichtungen ohne Interessenkonflikte ausüben.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einführung	9
2	BMBF nutzt bestehende Einflussmöglichkeiten als Zuwendungsgeber zu wenig	10
2.1	Sachverhalt	10
2.1.1	Zuwendungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	10
2.1.2	BMBF nutzt Finanzierungseinschränkungen nicht als Steuerungsmittel	11
2.2	Würdigung	12
2.3	Empfehlung	13
2.4	Stellungnahme des BMBF	13
2.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	14
3	Unzureichender Einfluss des BMBF bei privatrechtlichen Forschungseinrichtungen mit erheblicher wirtschaftlicher Tätigkeit	14
3.1	Sachverhalt	14
3.1.1	Besondere Vorgaben für grundfinanzierte Forschungseinrichtungen mit Bundesbeteiligung	15
3.1.2	Freiwillige Anwendung beteiligungsrechtlicher Instrumente auf Nicht-Beteiligungen	16
3.1.3	Umfang und Risiken wirtschaftlicher Tätigkeiten grundfinanzierter Forschungseinrichtungen	17
3.2	Würdigung	18
3.2.1	Unzureichende Informations- und Steuerungsmöglichkeiten bei wirtschaftlicher Betätigung der Forschungseinrichtungen	18
3.2.2	Bedarf entsprechender Anwendung der §§ 65 ff. BHO	19
3.3	Empfehlung	21
3.4	Stellungnahme des BMBF	21

3.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	21
4	Strukturelle Mängel bei der internen Aufsicht von Forschungseinrichtungen in Vereinsform	22
4.1	Sachverhalt	22
4.1.1	Interne Aufsichtsstrukturen der MPG	23
4.1.2	Interne Aufsichtsstrukturen der FhG	24
4.2	Würdigung	24
4.2.1	Strukturelle Defizite in der Organisation der internen Aufsicht bei der MPG	25
4.2.2	Fehlendes Aufsichtsgremium bei der FhG als strukturelles Defizit	25
4.3	Empfehlung	26
4.4	Stellungnahme des BMBF	26
4.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	26
5	Fehlende Trennung von Gremientätigkeit und zuwendungsrechtlicher Verwaltungstätigkeit	27
5.1	Sachverhalt	27
5.2	Würdigung	28
5.3	Empfehlung	29
5.4	Stellungnahme des BMBF	29
5.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	29
6	Fazit	30

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-I *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung*

B

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

C

CISPA *Helmholtz Zentrum für Informationssicherheit GmbH*

D

DESY *Deutsches Elektronen-Synchrotron*

DZHW *Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH*

E

EGO-BMBF *Ergänzende Geschäftsordnung des BMBF*

F

FhG *Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.*

FhG USA *Fraunhofer USA, Inc.*

G

GWK *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HGF *Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.*

HGrG *Haushaltsgrundsätzegesetz*

I

iBio *iBio, Inc.*

M

MPG *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.*

P

PCGK *Public Corporate Governance Kodex des Bundes*

PFI *Pakt für Forschung und Innovation*

V

VwVfG *Verwaltungsverfahrensgesetz Bund*

W

WGL *Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.*

WissFG *Wissenschaftsfreiheitsgesetz*

0 Zusammenfassung

Das BMBF fördert die FhG, die Mitgliedseinrichtungen der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF) mit 17 selbstständigen Zentren, die MPG sowie die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL) mit 73 unabhängigen Einrichtungen institutionell. Allein für diese Forschungseinrichtungen wendet es derzeit insgesamt rund 5,6 Mrd. Euro im Jahr auf.

Der Bundesrechnungshof hat die Informations- und Steuerungsmöglichkeiten des BMBF bei einigen dieser – gemeinsam mit den Ländern institutionell geförderten (grundfinanzierten) – Forschungseinrichtungen in privatrechtlicher Rechtsform geprüft. Das BMBF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme, die der Bundesrechnungshof berücksichtigt hat. Die Prüfung führte zu folgenden Feststellungen:

- 0.1 Für sämtliche vom BMBF grundfinanzierten privatrechtlichen Forschungseinrichtungen gelten die Vorgaben des Zuwendungsrechts. Dieses bietet bereits grundsätzlich Möglichkeiten, auf Zuwendungsempfänger einzuwirken. Das BMBF nutzt allerdings nicht die durch das Zuwendungsrecht gebotenen Möglichkeiten. So prüft das BMBF finanzwirksame Risiken für den Bundeshaushalt nur bei der erstmaligen Bewilligung der Förderung. Spätere Entwicklungen bleiben außen vor. Zudem sieht das BMBF Einschränkungen der Finanzierung per se nicht als geeignetes Instrument an, um auf die Forschungseinrichtungen einzuwirken (Tz. 2).
- 0.2 In den letzten Jahren hat sich die wirtschaftliche Tätigkeit der Forschungseinrichtungen deutlich erhöht. Im Zeitraum 2020 bis 2022 erwirtschafteten 24 Forschungseinrichtungen Erträge von jeweils über 1 Mio. Euro. Die wirtschaftliche Tätigkeit birgt gegenüber rein gemeinnütziger Forschungstätigkeit zusätzliche Haftungsrisiken. Dies gilt besonders bei einer Tätigkeit im Ausland. Verluste aus der wirtschaftlichen Betätigung wirken sich auf die institutionelle Förderung in Form der Fehlbedarfsfinanzierung und damit auf den Bundeshaushalt aus. Je geringer die Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung sind, desto höher muss der Bund den Fehlbedarf ausgleichen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Einrichtung den Mehrbedarf nicht durch eigene Mittel decken kann.

Von den 24 Forschungseinrichtungen mit erheblicher wirtschaftlicher Tätigkeit sind lediglich sechs als Beteiligung organisiert. Dort gelten neben den Vorgaben des Zuwendungsrechts auch die des Beteiligungsrechts (§§ 65 ff. BHO). Nur in diesen Fällen verfügt das BMBF über die bei Bundesunternehmen üblichen gesetzlichen Informations- und Steuerungsmöglichkeiten zur Steuerung und Kontrolle der Unternehmestätigkeit. Auch unterliegt das Ministerium selbst Prüfungs- und Informationspflichten.

Für die übrigen Forschungseinrichtungen gelten die regelmäßigen standardisierten Vorgaben des Zuwendungsrechts. Diese stellen jedoch nicht ausdrücklich auf eine unternehmerische Tätigkeit von Zuwendungsempfängern ab und sind in ihrer Zielrichtung und Wirkung nicht mit dem beteiligungsrechtlichen Rahmen vergleichbar. Die

bestehenden Informations- und Steuerungsmöglichkeiten des BMBF sind daher unzureichend. Sie werden im Übrigen auch nicht ausreichend vom BMBF genutzt.

Der Bundesrechnungshof fordert daher, vom BMBF grundfinanzierte Forschungseinrichtungen in privatrechtlicher Rechtsform, die in erheblichem Maße wirtschaftlich tätig sind, entsprechend Bundesbeteiligungen gemäß § 65 BHO zu behandeln.

Auch dies kann über zuwendungsrechtliche Maßgaben geschehen. Das BMBF sollte die für Beteiligungen gesetzlich vorgeschriebenen Aufsichtsstrukturen durch Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid auch für die Forschungseinrichtungen verbindlich machen, die keine Beteiligungen im Sinne der §§ 65 ff. BHO, aber in erheblichem Maße wirtschaftlich tätig sind (Tz. 3).

- 0.3 Die eingetragenen Vereine FhG und MPG verfügen darüber hinaus über kein klassisches Aufsichtsgremium wie einen Aufsichtsrat. Angesichts der Größe und der finanziellen Bedeutung beider Einrichtungen muss sich das BMBF für Änderungen der Satzungen von FhG und MPG einsetzen, um strukturelle Mängel bei der internen Aufsicht aufzulösen (Tz. 4).
- 0.4 Um Interessenkollisionen zu vermeiden, sind Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien oder eines gleichartigen Organs von der zuwendungsrechtlichen Verwaltungstätigkeit zu trennen. Das BMBF missachtet dieses Mitwirkungs- und Betätigungsverbot. Die Mitgliedschaft in Gremien beispielsweise der Helmholtz-Zentren und im Senat der FhG sind nicht klar von der zuwendungsrechtlichen Kontrolle der jeweiligen Forschungseinrichtungen getrennt. Oftmals besteht Personenidentität. Dies kann dazu führen, dass die oder der in Gremien entsandte Beschäftigte des BMBF ihre oder seine Tätigkeit in Teilen selbst beaufsichtigt. Das BMBF muss künftig das Mitwirkungs- und Betätigungsverbot beachten (Tz. 5).
- 0.5 Das BMBF hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen zurückgewiesen. Es nutze seine faktischen und rechtlichen Einflussmöglichkeiten auf institutionell geförderte Forschungseinrichtungen. Die zuwendungsrechtliche Steuerung sei nicht verbesserungsbedürftig (Tz. 2.4). Die Informations- und Steuerungsrechte der §§ 65 ff. BHO könnten und müssten nicht auf privatrechtlich verfasste Forschungseinrichtungen übertragen werden, die keine Bundesbeteiligungen sind. Das BMBF verfüge bei diesen durch das Zuwendungsrecht, die Gremienbeschlüsse der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) und die Vertretung in den Organen der jeweiligen Forschungseinrichtungen über ausreichenden Einfluss. Es lehnt es angesichts jährlich fluktuierender Ertragszahlen ab, zwischen den Einrichtungen anhand des Umfangs der wirtschaftlichen Betätigung zu differenzieren (Tz. 3.5). Die interne Aufsicht der MPG und FhG sei zwar auch aus Sicht des BMBF ausbaufähig. Strukturen und Prozesse könnten die Zuwendungsgeber jedoch weder einseitig verändern, noch bestimmte Regelwerke pauschal übertragen (Tz. 4.4). Für Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Gremien von Forschungseinrichtungen beachte das BMBF gesetzliche sowie interne Mitwirkungs- und Betätigungsverbote (Tz. 5.4).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Das BMBF sollte unter anderem prüfen, inwiefern oftmals weitreichende Ausnahmen zu den Vorgaben der §§ 23, 44 BHO und den jeweiligen Verwaltungsvorschriften für Forschungseinrichtungen notwendig sind (Tz. 2.5). Sind diese erheblich wirtschaftlich tätig und hält der Bund daran keine Beteiligung, sind die Informations- und Steuerungsrechte unzureichend. Das BMBF sollte zusätzlich die Vorgaben der §§ 65 ff. BHO im Zuwendungsbescheid als Auflagen berücksichtigen. Die Intensität seiner Betreuung sollte es davon abhängig machen, wie sich die wirtschaftlichen Erträge von Forschungseinrichtungen über einen Zeitraum von drei Jahren entwickeln. Diese Differenzierung bietet Verlässlichkeit und berücksichtigt die Entwicklung der jeweiligen Forschungseinrichtung (Tz. 3.5). Das Bestehen struktureller Mängel bei der internen Aufsicht der MPG und FhG gesteht das BMBF zu. Als größter Zuwendungsgeber muss es aber mit Nachdruck auf Satzungsänderungen hinwirken. Dabei sollte es sich an den Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes orientieren (Tz. 4.5). Sind Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in dem Aufsichtsgremium einer Forschungseinrichtung zugleich am zuwendungsrechtlichen Verfahren beteiligt, liegt der Fall einer gesetzlichen Interessenskollision vor. Dem muss das BMBF Rechnung tragen, um den Anschein sachfremder Einflüsse zu vermeiden (Tz. 5.5).

1 Einführung

Das BMBF fördert – gemeinsam mit den Ländern – 100 außeruniversitäre Forschungseinrichtungen institutionell. Im Wesentlichen sind das die FhG, MPG und die Mitgliedseinrichtungen der HGF (17 Zentren) und der WGL (73 Einrichtungen).¹ Grundlage hierfür ist Artikel 91b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz. Mit der Finanzierung verfolgt das BMBF öffentliche Interessen. Die grundfinanzierten Forschungseinrichtungen betreiben Wissenschaft und Forschung in unterschiedlichen Disziplinen und stellen ihre Forschungsergebnisse der Allgemeinheit zur Verfügung. Sie verfolgen gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung.

Bei der institutionellen Förderung handelt es sich um Zuwendungen im Sinne von § 23 BHO. Diese sind Leistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.² Im Gegensatz zur Projektförderung dient die institutionelle Förderung der Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgrenzbaren Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers.³ Sie soll die laufenden Ausgaben für den Betrieb und die Investitionen der Forschungseinrichtungen abdecken. Die institutionelle Förderung der Forschungseinrichtungen durch das BMBF ist dabei prinzipiell als anteilige Fehlbedarfsfinanzierung ausgestaltet.⁴ Das BMBF finanziert den verbleibenden Betrag, den die jeweilige Forschungseinrichtung nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag.⁵ Grundlage hierfür ist der jeweilige Wirtschaftsplan.

Im Einzelplan 30 des Bundeshaushalts 2023 sind allein für die vier Forschungsorganisationen FhG, HGF, MPG und WGL insgesamt rund 5,6 Mrd. Euro veranschlagt.

Die Finanzierungsquoten legen Bund und Länder jeweils in der GWK fest. Demnach werden die FhG⁶ und Mitgliedseinrichtungen der HGF jeweils im Verhältnis 90 (Bund) : 10 (Länder) vom Bund finanziert. Der Verteilungsschlüssel für die MPG⁷ und die Mitgliedseinrichtungen der WGL liegt (in der Regel) im Verhältnis bei 50 (Bund) : 50 (Länder). Zudem hat die GWK Fachausschüsse eingerichtet. Diese genehmigen die Wirtschaftspläne der FhG und der MPG und stellen auf dieser Grundlage den jährlichen Zuwendungsbedarf fest.

Der Bundesrechnungshof hat übergreifend die Informations- und Steuerungsmöglichkeiten des BMBF und deren Wahrnehmung durch das BMBF bei aus dem Einzelplan 30 grundfinan-

¹ Weitere durch institutionell geförderte außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sind die Max-Weber-Stiftung (MWS), das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) und das Berliner Institut für Gesundheitsforschung in der Charité (Berlin Institute of Health). Ferner werden aus dem Kapitel 3004 Titelgruppe 90 seit dem 1. Juli 2022 fünf KI-Kompetenzzentren institutionell gefördert.

² Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 1.1 zu § 23 BHO.

³ VV Nummer 2.2 zu § 23 BHO.

⁴ Ziffer 2 Anlage 1 zur VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO, Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I).

⁵ VV Nummer 2.2.2 zu § 44 BHO.

⁶ Die FhG erhält eine weitere institutionelle Förderung aus dem Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung).

⁷ Die MPG bildet gemeinsam mit den rechtlich selbstständigen Einrichtungen Max-Planck-Institut für Eisenforschung GmbH und dem Max-Planck-Institut für Kohlenforschung eine Antragsgemeinschaft.

zierten Forschungseinrichtungen geprüft. Wegen der erheblichen Feststellungen berichtet der Bundesrechnungshof an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss).

2 BMBF nutzt bestehende Einflussmöglichkeiten als Zuwendungsgeber zu wenig

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Zuwendungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Das Zuwendungsrecht soll eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der für Zuwendungen aufgewendeten Haushaltsmittel sicherstellen. Institutionell geförderte Zuwendungsempfänger müssen den Zuwendungsgebern Wirtschaftspläne vorlegen. Diese sind ein wichtiges Instrument für die Steuerung der Einrichtungen.

Für alle institutionell geförderten Forschungseinrichtungen gelten die Regelungen des Zuwendungsbescheides und seiner Nebenbestimmungen.⁸ Diese gibt das BMBF als Zuwendungsgeber vor und muss dabei die Vorgaben der §§ 23, 44 BHO sowie der zugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV) beachten.⁹ In einigen Bereichen kann das BMBF Abweichungen davon selbst regeln¹⁰, teilweise darf es dies nur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF).¹¹ Oftmals gewährt das BMBF den Forschungseinrichtungen weitreichendere Handlungsfreiheiten, als sie die genannten Vorschriften für den Regelfall vorsehen. In diesem Sinne erlauben die Bewirtschaftungsgrundsätze der geförderten Forschungseinrichtungen oftmals Ausnahmen von den VV zu § 44 BHO. Beispielsweise wird den Helmholtz-Zentren die Möglichkeit eingeräumt, drittmittelfinanzierte Aufwendungen zunächst mit Zuwendungsmitteln vorzufinanzieren.

Weiter kommen für Forschungseinrichtungen ggf. Informations- und Steuerungsmöglichkeiten auf Basis des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes (WissFG)¹² in Betracht. Das WissFG bietet für bestimmte außeruniversitäre Forschungseinrichtungen die Möglichkeit, Globalhaushalte zu bewirtschaften. Auch können die Ausgaben zur Förderung der Einrichtungen zur

⁸ VV Nummer 4.2.9 zu § 44 BHO i. V. m. VV Nummer 5 zu § 44 BHO.

⁹ Insbesondere muss es die ANBest-I unverändert zum Bestandteil seines Zuwendungsbescheides machen; Anlage 1 zu Nummer 5.1 zu § 44 BHO. VV Nummer 5.1 Satz 2 zu § 44 BHO. Die ANBest-I gelten nicht direkt für die MPG.

¹⁰ VV Nummer 5.2 und 5.3 zu § 44 BHO.

¹¹ Für Abweichungen den Verwendungsnachweis betreffend, hat das BMBF zusätzlich das Einvernehmen des Bundesrechnungshofes einzuholen, § 44 Absatz 1 Satz 4 BHO, VV Nummer 15.1, 15.2 und 15.4 zu § 44 BHO.

¹² § 3 Absatz 3 WissFG.

Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, sodass die Mittel den Einrichtungen auch über-jährig zur Verfügung stehen.¹³ Im Gegenzug sieht das WissFG vor, dass zugunsten des Bundes geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente festgelegt werden. Als Kontrollmechanismus nach dem WissFG führt das BMBF beispielsweise das Finanzstatut der HGF an. Dieses enthalte Regelungen zur möglichen Einflussnahme des Aufsichtsgremiums auf die unverbindlichen Stellenpläne oder auf mögliche Abweichungen vom Besserstellungsverbot bei der Vergütung von wissenschaftlichem Personal. Außerdem regelt eine Verwaltungsvorschrift das vereinfachte Bauverfahren nach dem WissFG.

Der jährliche Bericht zum Pakt für Forschung und Innovation stellt dar, in welchem Umfang Forschungseinrichtungen von den Möglichkeiten des WissFG Gebrauch machen. Das BMBF sieht den jährliche Monitoring-Bericht zum Pakt für Forschung und Innovation (PFI)¹⁴ ausschließlich als Information hinsichtlich der forschungspolitischen Zielsetzungen an. Die erforderliche interne Kontrolle leiste regelmäßig und vorrangig ein internes Aufsichtsgremium, das die Geschäftsführung überwacht und welches mit Vertreterinnen und Vertretern des BMBF besetzt ist.

2.1.2 BMBF nutzt Finanzierungseinschränkungen nicht als Steuerungsmittel

Prinzipiell darf das BMBF Forschungseinrichtungen institutionell nur fördern, wenn der Bund an ihrer Tätigkeit im Ganzen ein erhebliches Interesse hat. Dieses ist regelmäßig zu prüfen. Im Antragsverfahren spielen zudem finanzielle Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre bzw. Risiken für den Bundeshaushalt eine Rolle.¹⁵ In der Praxis des BMBF läuft die Förderung aber nach einmal positiv beschiedenem Antrag ohne erneute ausdrückliche Prüfung möglicher finanzwirksamer Risiken für den Bundeshaushalt fort. Die jährlichen Zuwendungsbescheide setzen im Wesentlichen die Höhe der jährlichen Förderung fest.

Einschränkungen der Finanzierung sieht das BMBF in der Regel nicht als geeignetes Mittel an, um Einfluss auf die Forschungseinrichtungen zu nehmen. Denkbar wären etwa gezielte Ansatzkürzungen oder auch Sperren bei einzelnen Ansätzen der Wirtschaftspläne. Im März 2023 sah das BMBF insoweit davon ab, seiner Forderung personeller Veränderungen im Vorstand der FhG auf diese Weise Nachdruck zu verleihen.

¹³ § 3 Absatz 1 und 2 WissFG.

¹⁴ Bund und Länder haben im Jahr 2005 den PFI beschlossen und bereits mehrfach fortgeschrieben. Der Pakt gilt insbesondere für die vier Forschungsorganisationen FhG, HGF, MPG und WGL. Er zielt u. a. darauf, den Transfer von Forschungsergebnissen und Wissen in die Wirtschaft weiter zu intensivieren. Der PFI sieht einen jährlichen Mittelaufwuchs von 3 % für die beteiligten Einrichtungen vor.

¹⁵ VV Nummer 3.4 zu § 23 BHO i. V. m. VV Nummer 3.3.5 zu § 44 BHO.

Beispiel: FhG

Der Haushaltsausschuss beriet in seiner Sitzung am 1. März 2023 einen Bericht des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der FhG in den Jahren 2016 bis 2021.¹⁶ Darin stellte er erhebliche Verstöße des Vorstands der FhG gegen interne und externe Vorschriften fest, die die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der FhG infrage stellten. Im Wesentlichen ging es um Reise-, Repräsentations- und Dienstwagenkosten. Teilweise gelangte der Bundesrechnungshof bereits in einer Prüfung im Jahr 2016 zu ähnlichen Feststellungen. Noch am 1. März 2023 forderte die Bundesbildungsministerin einen „schnellstmöglichen personellen Neustart im Vorstand“ der FhG.¹⁷ Die Vorsitzende des Senats der FhG verwies indes insoweit auf die Zuständigkeit ihres Gremiums. Die FhG erhielt dennoch ungekürzte Zuwendungen seitens des BMBF. Seiner Forderung nach Wiederherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung hätte das BMBF z. B. mit Ansatzkürzungen im Wirtschaftsplan Nachdruck verleihen können.

2.2 Würdigung

Unabhängig von der erwünschten Unabhängigkeit der eigentlichen Forschungstätigkeit, muss das BMBF die ihm durch das Zuwendungsrecht zukommenden Steuerungsmöglichkeiten nutzen, wenn sich eine Forschungseinrichtung nicht so entwickelt wie gewünscht, gegen interne und externe Vorschriften verstößt oder sich die Risikolage für den Bund erhöht. Bislang nutzt das BMBF die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten nicht ausreichend:

- Das Zuwendungsrecht sieht im Fall einer institutionellen Förderung nicht nur eine Betrachtung der Tätigkeit des Zuwendungsempfängers im Ganzen vor. Auch konkrete potenzielle finanzwirksame Risiken für den Bundeshaushalt sind zu prüfen. Dies prüft das BMBF allerdings nur bei der erstmaligen Bewilligung der Förderung. Spätere Entwicklungen bleiben außen vor. Diese bewertet das BMBF allenfalls bei der Verwendungsnachweisprüfung nach Abschluss eines Haushalts- oder Wirtschaftsjahres. Auf diese Weise kann es zumindest im Nachhinein erkennen, wenn sich eine Forschungseinrichtung nicht wie gewünscht entwickelt oder sich die Risikolage für den Bund erhöht. In solchen Fällen müssen aus dem Prüfergebnis, neben ggf. Rückforderungen für die Vergangenheit, auch Konsequenzen für die Zukunft folgen. Auch dies ist Sinn der Prüfung des Verwendungsnachweises. Konsequenzen für die Finanzierung sieht das BMBF aber per se nicht als geeignetes Instrument an, um auf die Forschungseinrichtungen einzuwirken. Dabei könnten gerade finanziell einschneidende Folgen die Bereitschaft zu Veränderungen fördern.

Prinzipiell verlangt das Zuwendungsrecht, im Einzelfall auf eine institutionell geförderte Forschungseinrichtung als Zuwendungsempfänger einzuwirken. Nur so kann ggf. die wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung aber auch das für die Bewilligung einer

¹⁶ 43. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 1. März 2023, Haushaltsausschussdrucksache 20/3573.

¹⁷ Siehe auch Pressemitteilung 19/2023 des BMBF vom 14. März 2023.

Zuwendung konstitutive erhebliche Bundesinteresse (§ 23 BHO) sichergestellt werden. Insofern könnte das BMBF über Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid seine Informations- und Steuerungsmöglichkeiten verbessern. Diese Möglichkeiten nutzt es bislang jedoch nicht ausreichend. Im Gegenteil gewährt das BMBF den Forschungseinrichtungen in ihren Bewirtschaftungsgrundsätzen sogar weitreichendere Handlungsfreiheiten, als sie das Zuwendungsrecht grundsätzlich vorsieht. Punktuell bei Ausnahmen vom sogenannten Besserstellungsverbot bei der Bezahlung von Beschäftigten und vereinfachten Bauverfahren eingeräumte Informationspflichten und Genehmigungsvorbehalte ermöglichen keine umfassende Risikoanalyse durch das BMBF als Zuwendungsgeber. Angesichts von Verstößen der Vorstände der FhG gegen interne und externe Vorschriften, die die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung infrage stellen, war das BMBF nicht gewillt, zuwendungsrechtliche Möglichkeiten zu nutzen, um personelle Veränderungen im Vorstand durchzusetzen.

- Die jährlichen Berichte der Forschungseinrichtungen gemäß dem PFI bieten ebenfalls keine ausreichenden Informations- und Steuerungsmöglichkeiten. Sie beziehen sich im Schwerpunkt auf die Ziele des PFI und deren Umsetzung und informieren das BMBF nicht umfassend über die Gesamttätigkeit der Forschungseinrichtungen und möglicherweise damit verbundene Risiken.

2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMBF, die ihm zukommenden rechtlichen und faktischen Einflussmöglichkeiten zu nutzen. Finanzwirksame Risiken für den Bundeshaushalt infolge der Tätigkeiten von Forschungseinrichtungen sollten nicht nur bei der erstmaligen Bewilligung einer institutionellen Zuwendung, sondern regelmäßig bei weiteren Bewilligungen geprüft werden. Die Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden und die jeweiligen Bewirtschaftungsgrundsätze sollten, insbesondere im Hinblick auf Ausnahmen, auf den Prüfstand gestellt werden. Auch die punktuelle Einschränkung der weiteren Finanzierung von Zuwendungsempfängern darf als Steuerungsmittel nicht von vorneherein ausgeschlossen werden.

2.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es sein zuwendungsrechtliches Instrumentarium laufend weiterentwickle sowie Nebenbestimmungen bei Bedarf anpasse. Es sehe aktuell aber keinen konkreten Verbesserungsbedarf. Einschränkungen der Finanzierung institutionell geförderter Forschungseinrichtungen hat das BMBF in der Regel nicht als geeignetes Mittel zur Einflussnahme auf diese angesehen. Vorzugswürdig sei die Einflussnahme über die Vertretung des Bundes in Aufsichtsgremien. Das PFI-Monitoring könne und müsse selbst nicht den Rahmen bieten, um die Tätigkeit sowie die Risiken der Forschungseinrichtungen kritisch zu begleiten. Es könne allenfalls zu den hierfür erforderlichen Informationen beitragen.

2.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das BMBF bleibt aufgefordert, zu prüfen, inwiefern die oft weitreichenden Ausnahmen von den Vorgaben der §§ 23, 44 BHO und der jeweiligen Verwaltungsvorschriften für Forschungseinrichtungen sinnvoll sind. Dies gilt umso mehr, als die vom BMBF angestrebte Einflussnahme in Aufsichtsgremien problematisch ist. Denn bei der internen Aufsicht von Forschungseinrichtungen in Vereinsform bestehen strukturelle Mängel (dazu Tz. 4). Die wirtschaftlichen Risiken der Einrichtungen könnte das BMBF ferner durch Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid besser im Blick behalten, etwa durch die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger zur Vorlage von Risikoberichten. Notwendig ist ein Überblick des BMBF über die Gesamttätigkeiten der Forschungseinrichtungen und möglicherweise damit verbundene Risiken. Der PFI-Monitoring-Bericht genügt auch nach Bekunden des BMBF dafür nicht. Insofern bedarf es anderer Kontrollmöglichkeiten.

3 Unzureichender Einfluss des BMBF bei privatrechtlichen Forschungseinrichtungen mit erheblicher wirtschaftlicher Tätigkeit

3.1 Sachverhalt

Mehr als 75 % der vom BMBF institutionell geförderten Forschungseinrichtungen bestehen in privatrechtlichen Rechtsformen.¹⁸ Bei der Mehrheit handelt es sich um eingetragene Vereine oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH). Rund ein Siebtel dieser privatrechtlichen Einrichtungen sind Stiftungen bürgerlichen Rechts. Die Rechtsform folgt dabei keinen spezifischen Kriterien, sondern ergibt sich in der Regel aus den Umständen zur Zeit der Gründung einer Forschungseinrichtung. Die vom BMBF grundfinanzierten privatrechtlichen Forschungseinrichtungen unterliegen unabhängig vom Zuwendungsrecht besonderen Informations- und Steuerungsmechanismen.

¹⁸ Von den 100 vom BMBF geförderten Forschungseinrichtungen sind 76 privatrechtlich organisiert. Davon sind 25 Forschungseinrichtungen (eingetragene) Vereine. 23 Forschungseinrichtungen firmieren als GmbH. Bei elf Forschungseinrichtungen handelt es sich um Stiftungen bürgerlichen Rechts. Weitere 17 Forschungseinrichtungen stehen als rechtlich unselbstständige Institute in privatrechtlicher Trägerschaft.

3.1.1 Besondere Vorgaben für grundfinanzierte Forschungseinrichtungen mit Bundesbeteiligung

Derzeit ist der Bund an zwölf privatrechtlichen Forschungseinrichtungen¹⁹ als Gesellschafter beteiligt. Für diese Forschungseinrichtungen gelten zusätzlich zu den in Tz. 2 skizzierten Regelungen für Zuwendungsempfänger die für eine Bundesbeteiligung maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften (§§ 65 ff. BHO). Diese sehen verschiedene Kontrollmechanismen und Möglichkeiten zur Einflussnahme vor:

- Es ist gesetzlich vorgegeben, dass der Bund einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan der jeweiligen Forschungseinrichtung erhalten soll.²⁰
- Die vom BMBF in das Überwachungsorgan entsandten Bundesvertreterinnen und -vertreter sollen bei ihrer Tätigkeit nicht nur die Interessen der Forschungseinrichtung, sondern auch die besonderen Interessen des Bundes berücksichtigen.²¹
- Bei Gesellschaften, in denen der Bund keine Mehrheit besitzt, soll das BMBF außerdem darauf hinwirken, dass dem Bund die Befugnisse nach § 53 Absatz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) eingeräumt werden.²² Demnach kann das BMBF verlangen, dass die Forschungseinrichtungen eine erweiterte Jahresabschlussprüfung durchführen lassen. Diese umfasst insbesondere die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung.²³

Die Vorgaben der §§ 65 ff. BHO unterstellen nicht nur die Forschungseinrichtungen einer Kontrolle, sondern auch das BMBF als beteiligungsführendes Ministerium. Zunächst existiert ein interner Kontrollmechanismus: Das BMBF muss die eigene Betätigung bei der jeweiligen Forschungseinrichtung prüfen und einen Vermerk dazu erstellen.²⁴ Diesen Bericht muss das BMBF einschließlich der dem BMBF vorliegenden Unterlagen zu der Beteiligung dem Bundesrechnungshof jährlich übersenden.²⁵ Diese Unterlagen dienen dem Bundesrechnungshof auch als Grundlage für seine Betätigungsprüfung.

Kontrollrechte kommen bei Bundesbeteiligungen auch dem Deutschen Bundestag zu. Die Bundesregierung unterrichtet ihn über alle grundsätzlichen und wesentlichen Fragen der Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen und der Beteiligungsverwaltung.

¹⁹ Helmholtz-Zentrum für Informationssicherheit (CISPA) GmbH, Deutsches Primatenzentrum GmbH - Leibniz-Institut für Primatenforschung (DPZ), Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH (DZHW), Leibniz-Institut für Informationsinfrastruktur GmbH - FIZ Karlsruhe (FIZ), Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ), Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH (GSI), Helmholtz-Zentrum München Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt (HMGU), Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie GmbH (HZB), Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH (HZI), Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ), Helmholtz-Zentrum Geesthacht - Zentrum für Material- und Küstenforschung GmbH (Hereon, früher HZG), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB).

²⁰ § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO.

²¹ § 65 Absatz 6 BHO.

²² § 67 Satz 1 BHO. Für Mehrheitsbeteiligungen würde § 53 HGrG unmittelbar gelten.

²³ § 53 Absatz 1 Nummer 1 HGrG.

²⁴ § 69 Satz 2 BHO.

²⁵ § 69 Satz 1 BHO.

Unabhängig davon informiert das BMF in einem jährlichen Bericht über die Beteiligungen des Bundes.²⁶

3.1.2 Freiwillige Anwendung beteiligungsrechtlicher Instrumente auf Nicht-Beteiligungen

64 der 76 vom BMBF grundfinanzierten Forschungseinrichtungen in privatrechtlicher Rechtsform sind keine Beteiligungen im Sinne des § 65 BHO. Für sie gelten die durch die §§ 65 ff. BHO vorgesehenen Kontrollrechte nicht.

Zwar entsendet das BMBF Vertretungen in die Gremien einiger der von ihm grundfinanzierten Forschungseinrichtungen, die keine Bundesbeteiligungen sind. Auf diese Weise sollen öffentliche Interessen (z. B. wissenschaftspolitische Ziele, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit) gewahrt werden. Die Vertretungsentsendung durch das BMBF beruht allerdings nicht auf einer einheitlichen Grundlage. Sie ist vielmehr in den jeweiligen Satzungen der Forschungseinrichtungen geregelt. Der Einfluss der Vertretungen des BMBF ist je nach Satzung sehr unterschiedlich ausgestaltet:

- Bei der Stiftung Deutsche Elektronen-Synchrotron (DESY) etwa können Beschlüsse nicht gegen die Bundesvertretung getroffen werden.
- Bei der als Verein organisierten MPG dagegen ist der Bund in einzelnen Gremien (z. B. Prüfungsausschuss) gar nicht vertreten und stellt in anderen (z. B. Senat) nur einen geringen Teil der stimmberechtigten Mitglieder (ca. 4 %).

Die Satzungen der als Verein organisierten Forschungseinrichtungen können ohne Zustimmung des Bundes abgeändert werden.

Außerdem beauftragen viele der vom BMBF grundfinanzierten Forschungseinrichtungen freiwillig eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung gemäß § 53 HGrG und übersenden den Prüfungsbericht an das BMBF.²⁷ Anlassbezogen besteht ferner die Möglichkeit eines Informationsaustausches zwischen der grundfinanzierten Forschungseinrichtung und dem zuständigen Fachreferat des BMBF.

Im September 2020 trat die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes in Kraft.²⁸ Die Grundsätze bestehen aus dem Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) und den Richtlinien für aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien). Während sich der PCGK an Bundesbeteiligungen richtet, enthalten die Richtlinien Vorgaben für die Ministerien, die die Bundesbeteiligungen führen, sie verpflichten jedoch nicht die Unternehmen. Abschnitt 5 der Richtlinien gilt auch für die Besetzung von Mandaten in Geschäftsführungen

²⁶ Zudem bestehen Kontrollrechte des Bundesfinanzierungsgremiums, § 69a BHO.

²⁷ So namentlich die Forschungseinrichtungen der HGF, die MPG und FhG.

²⁸ Beschluss des Bundeskabinetts vom 16. September 2020.

und Überwachungsorganen oder ähnlichen Gremien von „sonstigen Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund“. Zu diesen sonstigen Institutionen gehören u. a. die Forschungseinrichtungen FhG und MPG.²⁹

3.1.3 Umfang und Risiken wirtschaftlicher Tätigkeiten grundfinanzierter Forschungseinrichtungen

Neben ihrer gemeinnützigen Forschungsarbeit sind viele der grundfinanzierten Forschungseinrichtungen zusätzlich wirtschaftlich tätig. Sie bieten etwa forschungsbezogene Leistungen und Produkte gegen Entgelt am Markt an. Auch betätigen sich viele davon als Vermieter oder Verpächter. Der Umfang der wirtschaftlichen Betätigung hat sich auch infolge der Anreize durch den PFI in den letzten Jahren stetig erhöht. Dieser zielt darauf ab, den Transfer von Forschungsergebnissen und Wissen in die Wirtschaft zu intensivieren, etwa durch:

- Auftragsforschung,
- Kooperationen mit und das Erbringen von (Dienst-)Leistungen für Unternehmen,
- Geschäfte mit Lizenzen und Patenten sowie
- Ausgründungen.

Von den 76 privatrechtlichen Forschungseinrichtungen, die das BMBF institutionell fördert, erwirtschafteten 24 in den Jahren 2020 bis 2022 Erträge aus wirtschaftlicher Tätigkeit von jeweils mehr als 1 Mio. Euro. Spitzenreiter war die FhG³⁰ mit Erträgen von zuletzt über 830 Mio. Euro im Jahr 2022. Von diesen 24 Forschungseinrichtungen – darunter ist beispielsweise auch die in erheblichem Umfang wirtschaftlich tätige MPG – führt das BMBF aktuell sechs als Beteiligungen nach § 65 BHO. Die übrigen 18 Forschungseinrichtungen sind keine Bundesbeteiligungen. Einige als Bundesbeteiligungen geführte Einrichtungen hingegen erzielen keine Erträge aus Wirtschaftsaktivitäten. Beispielsweise haben sich das Helmholtz Zentrum für Informationssicherheit GmbH (CISPA) und das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH (DZHW) im Jahr 2022 gar nicht wirtschaftlich betätigt.

Unabhängig von der Rechtsform der Forschungseinrichtungen birgt die wirtschaftliche Tätigkeit gegenüber einer rein gemeinnützigen Forschungstätigkeit zusätzliche Risiken. Insbesondere sind Forschungseinrichtungen als Dienstleister, Hersteller, Lizenzgeber, Vermieter oder Betreiber gesetzlichen und vertraglichen Haftungs- und Leistungsrisiken ausgesetzt. Als Wettbewerber auf einem Forschungsmarkt müssen Forschungseinrichtungen daneben die Vorgaben des nationalen, europäischen und gegebenenfalls internationalen Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts beachten. Bei Verstößen können Sanktionen drohen. Auch aus dem internationalen Engagement und selbstständigen Auslandsgesellschaften können Risiken für die Finanzlage der jeweiligen Forschungseinrichtung als Muttergesellschaft resultieren:

²⁹ BMF, Dokumentensammlung zu den Grundsätzen für gute Unternehmens- und aktive Beteiligungsführung im Bereich des Bundes vom 25. Januar 2021, Anlage 10, S. 98 f.

³⁰ Die FhG fördert die angewandte Forschung im Austausch mit der Wirtschaft. Ihr Finanzierungsmodell sieht vor, dass etwa ein Drittel der Vertragsforschung als Auftragsforschung für die Wirtschaft erfolgt.

Beispiel: FhG

Im Oktober 2017 informierte der Vorstand den Senat über einen Strategiewechsel zum Auslandsengagement. Bisher habe er dem Management der Auslandstöchter weitreichende Freiräume zugestanden, um Durchgriffshaftungen auf die FhG zu vermeiden. Fortan wolle die FhG ihre Auslandstöchter in den Bereichen Governance, Compliance, Controlling sowie Investitionen und Vertragswesen enger an sich binden.

Im November 2017 und im Januar 2020 versuchte das US-amerikanische Unternehmen iBio, Inc. (iBio), die FhG in einen Rechtsstreit mit ihrer Tochtergesellschaft Fraunhofer USA, Inc. (FhG USA) wegen Verletzung geistigen Eigentums einzubeziehen. Der in den USA geforderte Schadensersatz belief sich auf 65 Mio. US-Dollar. Die iBio vertrat die Ansicht, die FhG habe hinsichtlich der vorgeworfenen Rechtsverletzungen beherrschenden Einfluss und Kontrolle über die FhG USA ausgeübt. Der Rechtsstreit endete im April 2021 durch einen außergerichtlichen Vergleich. Dieser enthielt unter anderem einen Klageverzicht gegenüber der FhG.

Wie alle Wirtschaftsteilnehmer sind wirtschaftlich tätige Forschungseinrichtungen auch abhängig von der wirtschaftlichen Gesamtsituation.³¹ Vorhersehbare Verluste oder Zusatzbelastungen berücksichtigen diese bereits bei der Aufstellung ihres Wirtschaftsplans. Die Zuwendungsgeber gleichen Fehlbedarfe infolge realisierter Risiken wirtschaftlicher Tätigkeit mit der institutionellen Förderung aus. Kommt es zu unvorhergesehenen Verlusten oder Mindereinnahmen, sind diese zunächst durch Einsparungen oder durch Rücklagen zu kompensieren. Vor allem die liquiden Mittel einer Forschungseinrichtung haben die Funktion, mögliche Risiken abzufangen, z. B. infolge marktbedingter Schwankungen und konjunkturbedingter Veränderungen wie beispielsweise den Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020. Verfügt eine Forschungseinrichtung aber nicht über ausreichende liquide Mittel oder sind Einsparungen nicht möglich, benötigt sie die Unterstützung der Zuwendungsgeber Bund und Länder.

3.2 Würdigung

3.2.1 Unzureichende Informations- und Steuerungsmöglichkeiten bei wirtschaftlicher Betätigung der Forschungseinrichtungen

In den letzten Jahren hat sich der Fokus vieler Forschungseinrichtungen auf Maßnahmen des Wissens- und Technologietransfers und damit zugleich auf wirtschaftliche Tätigkeiten verstärkt. Hieraus können finanzielle Verluste z. B. infolge konjunktureller Schwankungen oder gesetzlicher und vertraglicher Haftungs- und Leistungsrisiken für Forschungseinrichtungen

³¹ Bundestagsdrucksache 17/3655, S. 3.

resultieren. Über die institutionelle Förderung in Form der Fehlbedarfsfinanzierung können sich Verluste auf den Bundeshaushalt auswirken.

Für die wirtschaftlich tätigen Zuwendungsempfänger gilt in besonderer Weise, dass das BMBF frühzeitig erkennen können muss, wenn sich die Risikolage für den Bund erhöht. Hierzu muss es ausreichend über die Tätigkeiten der Forschungseinrichtungen informiert sein und benötigt gesicherte Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das Aufsichtsorgan. Daneben muss sichergestellt sein, dass das BMBF seinerseits regelmäßig die Tätigkeit der Forschungseinrichtungen mit erheblichen wirtschaftlichen Aktivitäten prüft und den Bundesrechnungshof und den Deutschen Bundestag über die Ergebnisse informiert. Dem werden die geltenden haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für Forschungseinrichtungen in privatrechtlicher Rechtsform ohne Beteiligung des Bundes nicht gerecht:

- Die Informations- und Steuerungsmöglichkeiten über Mitgliedschaften in den Gremien der Forschungseinrichtungen genügen nicht, um die aufgezeigte Lücke bei den Steuerungsrechten des BMBF nachhaltig und risikominimierend zu schließen. Zum einen variiert der Einfluss des BMBF auf die Aufsichtsgremien³² der von ihm grundfinanzierten Forschungseinrichtungen je nach Ausgestaltung der Satzung. Dies zeigen die Beispiele MPG und DESY deutlich. Zum anderen fehlt den Regelungen die erforderliche Verbindlichkeit. So kann bei der MPG etwa die Satzung ohne Zustimmung des Bundes durch die Hauptversammlung geändert werden.
- Ein parlamentarisches Kontrollrecht existiert nur für Forschungseinrichtungen mit Bundesbeteiligung.³³ Über grundsätzliche und wesentliche Fragen der restlichen grundfinanzierten Forschungseinrichtungen wird der Deutsche Bundestag nicht informiert. Gegenwärtig hat er keine Kenntnis, wenn grundfinanzierte Forschungseinrichtungen ohne Bundesbeteiligung wirtschaftliche Aktivitäten entwickeln und daraus Risiken für den Bundeshaushalt folgen.

3.2.2 Bedarf entsprechender Anwendung der §§ 65 ff. BHO

Für die vom BMBF als förmliche Beteiligung gemäß § 65 BHO geführten grundfinanzierten Forschungseinrichtungen bestehen gesicherte zusätzliche Informations- und Steuerungsrechte. Die Verpflichtung, einen angemessenen Einfluss in einem Aufsichtsorgan sicherzustellen, ist gesetzlich vorgeschrieben. Auch die Kontrolle durch den Bundesrechnungshof und den Deutschen Bundestag ist gesetzlich vorgegeben.

Damit entscheidet allein die Frage, ob der Bund an einer Forschungseinrichtung gesellschaftsrechtlich beteiligt ist, über die Informations- und Steuerungsrechte des Bundes. Dies gilt, obwohl der Kapitaleinsatz des Bundes durch eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung in einem völlig untergeordneten Verhältnis zu der Höhe der Zuwendungen stehen kann.

³² Ausnahme FhG und MPG. Diese verfügen über kein singuläres Aufsichtsgremium.

³³ § 69a BHO.

Das BMBF muss aber unabhängig von Rechtsform und Gesellschafterstruktur frühzeitig erkennen können, wie sich die wirtschaftliche Situation einer maßgeblich von ihm grundfinanzierten Forschungseinrichtung entwickelt. Einzelfallregelungen in den Zuwendungsbescheiden, Bewirtschaftungsgrundsätzen oder Satzungen, die gegebenenfalls nach Belieben festgelegt und geändert werden können, genügen hier nicht. Auch im Interesse der Zuwendungsempfänger bedarf es eines einheitlichen Rechtsrahmens.

Bei erheblicher wirtschaftlicher Tätigkeit braucht das BMBF gesicherte Informationspflichten und Steuerungsmöglichkeiten sowie Prüfpflichten. Darüber hinaus muss der Deutsche Bundestag über alle wesentlichen sowie grundsätzlichen Fragen der grundfinanzierten Forschungseinrichtungen mit wirtschaftlicher Tätigkeit informiert sein. Dabei ist zu beachten, dass das Budgetrecht des Parlaments aufgrund von Globalhaushalten und Selbstbewirtschaftungsmitteln bereits eingeschränkt ist. Aus der erhöhten wirtschaftlichen Tätigkeit von grundfinanzierten Forschungseinrichtungen folgt ein erhöhtes Informations- und Steuerungsbedürfnis. Die Rechte des BMBF müssen entsprechend gestärkt und wahrgenommen werden.

Es darf nicht hingenommen werden, dass sich Zufälligkeiten der Rechtsform und Gesellschafterstellung bei der Begründung von Forschungseinrichtungen (z. B. GmbH oder Verein) als Risiken auf den Bundeshaushalt auswirken (dazu Tz. 3.1). Die besonderen Risiken bei grundfinanzierten Forschungseinrichtungen liegen im jeweiligen Tätigkeitsprofil und zeigen sich nicht anhand ihrer Rechtsform sowie ihrer Gesellschafterstruktur. So liegen die finanziellen Risiken einiger Forschungseinrichtungen mit Bundesbeteiligung weit unterhalb derer einiger Forschungseinrichtungen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Insbesondere haben sich CISPA und DZHW im Jahr 2022 gar nicht wirtschaftlich betätigt. Gleichwohl werden diese – anders als beispielsweise die erheblich wirtschaftlich tätige MPG – als Bundesbeteiligung geführt. Im Endeffekt verfügt das BMBF so für einen grundsätzlich weniger risikobehafteten Bereich über umfassende Informations- sowie Steuerungsrechte. Demgegenüber muss es seine Verantwortung in deutlich risikoreicheren Fällen teilweise auf der Grundlage eines uneinheitlichen und weniger weitreichenden Regelungsrahmens wahrnehmen.

Die besondere Bedeutung grundfinanzierter Forschungseinrichtungen bringen auch die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung zum Ausdruck. Darin sind die FhG, die Forschungseinrichtungen der HGF, die nicht schon Bundesbeteiligungen im Sinne von § 65 BHO sind, sowie die MPG als „Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund“ benannt. Für diese sollen die Richtlinien des BMBF für die Beteiligungsverwaltung teilweise Anwendung finden. Diese gelten jedoch nur für das BMBF selbst, geben ihm aber keine Handhabe gegenüber den Forschungseinrichtungen.

Um den Bundeshaushalt wirksam vor finanziellen Risiken schützen zu können, sollten die aus dem Einzelplan 30 grundfinanzierten Forschungseinrichtungen, deren Tätigkeits- bzw. Risikoprofil dem eines Unternehmens mit Bundesbeteiligung gleicht, entsprechend einem solchen behandelt werden. Maßgeblich ist damit nicht mehr eine formale Betrachtung (Rechtsform und Gesellschafterstruktur), sondern eine inhaltliche Bewertung der Tätigkeit. Es würde sich um ein flexibles und risikoorientiertes System handeln, das den jeweils konkreten Aktivitäten einer grundfinanzierten Forschungseinrichtung Rechnung trägt.

3.3 Empfehlung

Grundfinanzierte Forschungseinrichtungen in Rechtsformen des Privatrechts sollten wie Bundesbeteiligungen im Sinne von § 65 BHO behandelt werden, wenn sie in erheblichem Maße wirtschaftlich tätig sind. Davon ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auszugehen, wenn die in den letzten drei Jahren durch wirtschaftliche Tätigkeit erzielten Erträge jeweils 1 Mio. Euro übersteigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMBF, umgehend die erforderlichen Schritte einzuleiten, um in diesen Fällen generell die rechtssichere Anwendung der Norminhalte der §§ 65 ff. BHO sowie des § 53 HGrG zu gewährleisten. Sachgerecht dürfte es sein, die Norminhalte der §§ 65 ff. BHO als Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheides für alle betroffenen Forschungseinrichtungen einheitlich zu formulieren.

3.4 Stellungnahme des BMBF

Die Übernahme der Vorgaben aus den §§ 65 ff. BHO für in erheblichem Maße wirtschaftlich tätige Forschungseinrichtungen hat das BMBF als unnötig und ungeeignet abgelehnt. Einerseits seien die forschungspolitischen und fiskalischen Interessen des Bundes angemessen über das Zuwendungsrecht, aber auch über die Gremienbeschlüsse der GWK und die Vertretung in den Organen der jeweiligen Forschungseinrichtungen sichergestellt. Teilweise bringe das BMBF risikominimierende Instrumente wie die erweiterte Jahresabschlussprüfung nach § 53 HGrG auch bereits zur Anwendung. Mit dem Bundeshaushalt 2022 sei für Fragen des Beteiligungsmanagements zusätzliches Personal gewährt worden; damit werde es Wissenschaftseinrichtungen zukünftig noch intensiver begleiten und sein Handeln mehr an den Richtlinien ausrichten. Auf die Mitgliedseinrichtungen der HGF, die keine Bundesbeteiligungen sind, will das BMBF den PCGK entsprechend anwenden. Eine Projektgruppe „Beteiligung“ entwickle dazu einen Leitfaden. Andererseits könnten die §§ 65 ff. BHO auch formal nicht in das Zuwendungsverhältnis in Form von Nebenbestimmungen übernommen werden. Diese sollten sicherstellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes – hier: des Zuwendungsbescheides – erfüllt würden. Die §§ 65 ff. BHO dienen indes dazu, Vermögensverluste des Bundes zu vermeiden oder die Risiken transparent und beherrschbar zu machen.

Eine differenzierte Betrachtung von Forschungseinrichtungen anhand von Pauschalbeträgen hat das BMBF angesichts jährlich fluktuierender Ertragszahlen als nicht sinnvoll abgelehnt.

3.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Die Tatsache, dass das BMBF einen Optimierungsprozess vorbereitet hat, zeigt gerade, dass die derzeitigen Informations- und Steuerungsmöglichkeiten bei grundfinanzierten Forschungseinrichtungen auch aus Sicht des BMBF unzureichend sind. Interne Maßnahmen und Personalaufstockungen wären

anderenfalls nicht erforderlich. Außerdem hat der Zuwendungsempfänger keinen Rechtsanspruch auf eine Zuwendung. Demnach kann der Zuwendungsbescheid nach § 36 Absatz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) mit Nebenbestimmungen verbunden werden, die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorschreiben. Entgegen dem BMBF ist dieses nicht darauf beschränkt, die Erfüllung gesetzlicher Vorschriften sicherzustellen. Insbesondere erscheint eine Information des Deutschen Bundestages bei steigenden Risiken infolge erheblicher wirtschaftlicher Tätigkeit von Forschungseinrichtungen unverzichtbar.

Entgegen der Ansicht des BMBF handelt es sich bei den Ertragszahlen der Forschungseinrichtungen auch um ein sinnvolles und praktikables Differenzierungskriterium. Gerade weil die Höhe der Erträge jährlich schwankt, empfiehlt der Bundesrechnungshof, jeweils einen Zeitraum von drei Jahren zu betrachten. Erzielt eine Forschungseinrichtung drei Jahre in Folge Erträge von jeweils über 1 Mio. Euro, soll diese unabhängig von ihrer Rechts- und Organisationsform entsprechend einer Bundesbeteiligung gemäß § 65 BHO behandelt werden.

4 Strukturelle Mängel bei der internen Aufsicht von Forschungseinrichtungen in Vereinsform

4.1 Sachverhalt

Mit dem WissFG flexibilisierte der Gesetzgeber haushaltsrechtliche Vorgaben für grundfinanzierte Forschungseinrichtungen. Insbesondere schaffte er die Möglichkeit, Wirtschaftspläne als Globalhaushalte zu führen und Zuwendungsmittel zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen.³⁴ Demnach steigt auch aus Sicht des BMBF die Eigenverantwortung der betroffenen Forschungseinrichtungen. Sie benötigen ein internes Aufsichtsgremium, das unter anderem überprüft, ob die Geschäftsführung die Instrumente des WissFG zur haushaltsrechtlichen Flexibilisierung verantwortungsvoll nutzt.

Das BMBF gibt für die von ihm entsandten Vertretungen in Aufsichtsgremien eine Handreichung für „Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien“ heraus, in der auf die „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bundesbereich“ verwiesen wird. Teil dieser Grundsätze ist der PCGK des Bundes. Im PCGK macht das BMF detaillierte Vorgaben zu Aufgaben und Zusammensetzung von Überwachungs- bzw. Aufsichtsgremien. Danach soll im Gesellschaftsvertrag ein Überwachungsorgan verankert sein. Schwerpunktmäßige Aufgabe des Aufsichtsgremiums ist die Überwachung und Beratung der Geschäftsführung im Hinblick auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.³⁵

³⁴ Vgl. § 3 WissFG.

³⁵ BMF, Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil 1: Public Corporate Governance Kodex des Bundes, Stand: 16. September 2020, Ziffer 6.1.1.

Insgesamt verfügen beinahe alle vom BMBF grundfinanzierten Forschungseinrichtungen in privatrechtlicher Rechtsform über ein Aufsichtsgremium. Abweichungen bestehen bei der MPG und der FhG. Als eingetragene Vereine besitzen sie kein klassisches Aufsichtsgremium wie den Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft.

4.1.1 Interne Aufsichtsstrukturen der MPG

Bei der vom Bund hälftig grundfinanzierten MPG sind Aufsichtsfunktionen auf verschiedene Gremien verteilt:

- Der **Verwaltungsrat** führt durch den Präsidenten die Aufsicht über die Generalverwaltung der Forschungseinrichtung. Zusammen mit der zurzeit amtierenden Generalsekretärin bildet er den Vorstand der MPG gemäß den gesetzlichen Vorschriften.³⁶
- Der **Senat** trifft die grundlegenden Entscheidungen in der MPG. Er kann über alle Vorgänge Beschlüsse fassen, die nicht der Hauptversammlung vorbehalten sind.

Dem Senat der MPG gehören zurzeit 47 stimmberechtigte Mitglieder an. Davon sind 15 Mitglieder qua Amt (z. B. der Präsident der MPG) und 32 Mitglieder als gewählte Senatorinnen und Senatoren stimmberechtigt. Zu ersteren zählen zwei Senatorinnen und Senatoren, die von der Bundesregierung benannt werden. Derzeit sind dies ein Staatssekretär des BMF und die Bundesministerin für Bildung und Forschung. Als ständiger Gast ist für den Bund die Parlamentarische Staatssekretärin oder der Parlamentarische Staatssekretär des BMBF im Senat vertreten.

Zahlreiche Mitglieder des Senats sind auch Mitglieder des Verwaltungsrats und damit des Leitungs- und Führungsorgans (alle neun Verwaltungsratsmitglieder sind im Senat). Die Amtssenatoren sind gleichzeitig auch Mitglied in der Hauptversammlung.

- Der Senat hat einen **Prüfungsausschuss** eingerichtet und wählt dessen Mitglieder.³⁷ Dieser Ausschuss prüft die Rechtmäßigkeit des Haushaltsvollzugs. Ihm gehören drei Mitglieder an. Zwei davon sind Senatoren. Der Bund ist darin zurzeit nicht vertreten.
- Die **Hauptversammlung** prüft die Jahresrechnung und entlastet den Vorstand. Zurzeit sind dort 1 390 Mitglieder vertreten. Bei der letzten Versammlung waren rund 800 Teilnehmer anwesend.

Vorsitzender sowohl des Senats, des Verwaltungsrates als auch der Hauptversammlung ist satzungsgemäß der Präsident der MPG. In Fällen, die keinen Aufschub dulden, kann er über die in der Satzung genannten Befugnisse hinaus Entscheidungen treffen.

³⁶ §§ 15, 17 MPG-Satzung i. V. m. §§ 21 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches.

³⁷ § 14 Absatz 1 MPG-Satzung, § 1 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Prüfungsausschusses.

4.1.2 Interne Aufsichtsstrukturen der FhG

Die Satzung der FhG teilt keinem Organ speziell die Aufgabe zu, die Geschäftsführung hinsichtlich Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen zu überwachen:

- Der **Senat** der FhG nimmt teilweise Aufsichts- bzw. Überwachungsfunktionen wahr. Insbesondere beschließt er die Jahresrechnung, die dann der Mitgliederversammlung vorzulegen ist. Er schlägt der Mitgliederversammlung auch die Entlastung des Vorstandes vor. Die Satzung sieht zudem einen Zustimmungsvorbehalt für bestimmte Grundstücksgeschäfte und für allgemeine Grundsätze über die Verwendung von Erträgen u. a. aus Lizenzgeschäften vor.³⁸

Primär ist der Senat jedoch ein Lenkungsgremium. Ihm obliegt unter anderem die Entscheidung über die Grundzüge der Wissenschafts- und Forschungspolitik der FhG, die Forschungs- und Ausbauplanung sowie die mittel- und langfristige Finanzplanung.³⁹ Seine Mitglieder sind ehrenamtlich tätig.

- Weitere Überwachungsfunktionen nimmt die **Mitgliederversammlung** mit über 1 150 stimmberechtigten Mitgliedern wahr, die einmal im Jahr stattfindet.

Aufgabe der Mitgliederversammlung ist u. a. die Entlastung des Vorstands und des Senates.⁴⁰ Der Vorstand informiert die Mitgliederversammlung vor dem Entlastungsbeschluss über die Entwicklung des vorherigen Jahres und das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung. Die Teilnehmenden erhalten den Jahresbericht des Vorstands, nicht aber den Prüfungsbericht der Wirtschaftsprüfer.

Von den über 1 150 stimmberechtigten Mitgliedern sind regelmäßig nur 80 bis 130 anwesend. Die Mitgliederversammlung ist unabhängig von der Zahl der Anwesenden beschlussfähig.⁴¹ Im Jahr 2019 dauerte sie beispielsweise drei Stunden.

4.2 Würdigung

Bei der FhG und der MPG sind die Organisationsstrukturen im Hinblick auf die Aufsicht der Geschäftsführung verbesserungsbedürftig. Um die nachfolgend skizzierten Mängel zu beheben, bietet der PCGK des Bundes geeignete Vorgaben. Diese sind auf die beiden Forschungseinrichtungen zu übertragen, obwohl es sich bei diesen nicht um Bundesbeteiligungen handelt. Ihre Größe und finanzielle Bedeutung sowie die damit einhergehende Komplexität der Geschäftsführungsentscheidungen rechtfertigen eine entsprechende Anwendung.

³⁸ § 12 Absatz 2 Buchstabe f) und Absatz 3 Buchstaben e) und f), § 9 Absatz 1 Buchstabe c) 2. Hs. Satzung FhG.

³⁹ § 12 Absatz 2 Satzung FhG.

⁴⁰ § 9 Absatz 1 Buchstabe c) Satzung FhG.

⁴¹ § 8 Absatz 4 Satzung FhG.

4.2.1 Strukturelle Defizite in der Organisation der internen Aufsicht bei der MPG

Die auf mehrere Organe aufgeteilte Aufsicht bei der MPG ist zu bündeln. Rollen und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Organe sollten klar definiert und getrennt werden. Dies ist im Senat momentan nicht gegeben, weil dessen Mitglieder zugleich im Leitungs- und Führungsorgan – dem Verwaltungsrat – vertreten sind. Eine solche Doppelfunktion schließt eine wirksame Kontrolle von vornherein aus. Ebenso entspricht die Aufgabenstellung des Senats nicht denen eines klassischen Aufsichts- oder Kontrollorgans. Wenn dieser die grundlegenden Entscheidungen trifft, kann er darüber nicht gleichzeitig die Aufsicht führen.

Der vom Senat eingesetzte Prüfungsausschuss behebt diesen Mangel nicht. Zum einen ist er mit drei Mitgliedern sehr klein. Eine Bundesvertretung hat es bisher dort noch nie gegeben. Der Bund hätte aber die Möglichkeit, eine gewählte Vertretung zu bestellen. Dadurch ist eine Wahrung von Bundesinteressen durch die personell ohnehin stark eingeschränkte Aufsicht nicht sichergestellt. Die unzureichenden Kontrollbefugnisse des Bundes sind angesichts seines Finanzierungsanteils nicht gerechtfertigt. Zum anderen ist der Prüfungsausschuss nicht in ausreichendem Maße legitimiert, um die Aufsicht in der MPG sicherzustellen. Dazu müsste er von der Hauptversammlung gebildet oder gewählt werden und nicht vom Senat. Dieser ist zur Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben weder vorgesehen noch satzungsmäßig ermächtigt.

4.2.2 Fehlendes Aufsichtsgremium bei der FhG als strukturelles Defizit

Bei der FhG fehlt ein spezielles Gremium, das die Geschäftsführung beaufsichtigt. Demnach benötigt sie dringend einen gesicherten internen Kontrollmechanismus in Form eines Aufsichtsgremiums, das aktiv auf potenzielle Risiken schaut und bestehende Missstände behebt. Die aktuelle Organisationsstruktur der FhG kann das fehlende Aufsichtsgremium nicht kompensieren. Die ehrenamtlichen Mitglieder des Senats verfügen nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht über die notwendigen Kapazitäten, die Jahresrechnung der FhG gründlich und kritisch zu prüfen.

Die Mitgliederversammlung hat zwar die Aufgabe, sowohl den Vorstand als auch den Senat zu entlasten. Ihre potenzielle Größe mit über Tausend stimmberechtigten Teilnehmerinnen und Teilnehmern und der enge zeitliche Rahmen der Veranstaltung gestalten eine sachliche Diskussion und Beschlussfassung jedoch äußerst schwierig. Zudem werden die Mitglieder der FhG nicht ausreichend über die Geschäftsführungstätigkeit informiert. Während der Mitgliederversammlung werden sie einzig über organisatorische und finanzielle Entwicklungen und das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung in Kenntnis gesetzt. Jedoch können sie sich nicht kritisch mit den Einzelheiten der Geschäftsführungstätigkeit auseinandersetzen. Das fehlende Quorum zur Beschlussfähigkeit der Mitgliederversammlung ermöglicht überdies, dass nur wenige Mitglieder wichtige Beschlüsse fassen.

4.3 Empfehlung

Das BMBF sollte bei der FhG und MPG jeweils auf Satzungsänderungen im Hinblick auf ein Aufsichtsgremium hinwirken, die

- eine klare Trennung von Geschäftsführung und interner Aufsicht festlegen,
- die Aufsicht innerhalb der Forschungseinrichtungen in einem angemessenen Umfang sicherstellen und diese in einem Gremium sinnvoll bündeln und
- die dem Bund einen angemessenen Einfluss bzw. eine angemessene Vertretung sichern.

Die Satzungsänderungen sollten die Vorgaben des PCGK des Bundes widerspiegeln.

4.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsgeber ihren Einfluss vorwiegend in den GWK-Gremien und nicht in den Aufsichtsgremien der Vereine ausüben. Gleichwohl hat es anerkannt, dass die Governance-Standards bei der MPG fortentwickelt werden müssten. Im Austausch mit den Ländern sowie der Forschungseinrichtung will es auf eine stärkere und klare Trennung der ausführenden und beaufsichtigenden Organe bei der MPG hinwirken. Außerdem will das BMBF prüfen, ob die Überwachungs- und Beratungsfunktion des Senats der FhG durch die Zuweisung entsprechender Kompetenzen gestärkt werden sollte. Strukturen und Prozesse der Organisationen könnten die Zuwendungsgeber ohne satzungsrechtliche Einflussmöglichkeiten aber nicht ohne Weiteres verändern; unilateral sei das schon gar nicht möglich. Eine pauschale Übertragung der Vorgaben des PCGK hat das BMBF abgelehnt. Es sieht diese jedoch als „wesentlichen Referenzpunkt“ für eigene Vorschläge an.

4.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Im Kern stimmt das BMBF den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu. Es versteckt sich allerdings hinter der Selbstständigkeit der Forschungseinrichtungen. Obgleich es keinen direkten Einfluss auf die innere Verfasstheit derselben hat, sollte es – zumal als zentraler Zuwendungsgeber – die Initiative ergreifen, um nachdrücklich auf Änderungen bestehender Strukturen hinzuwirken. Ohne funktionierende Aufsichtsgremien, die die Geschäftsführungstätigkeit der MPG und FhG überwachen und auf Ordnungs-, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit kontrollieren, fehlt eine zentrale Stelle, die Fehlentwicklungen und Missstände frühzeitig erkennen und beheben kann. Dies belegen auch die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Verfehlungen des Vorstandes der FhG. In der Folge drohen nicht nur finanzielle, sondern zugleich Reputationsschäden. Ein jeweiliges Aufsichtsgremium kann die beiden Vereine überdies besser von Innen überwachen. Im Gegensatz dazu greift der jeweilige GWK-Ausschuss vorwiegend Themen auf, die zuvor z. B. bereits der Senat der FhG behandelt hat. Als Vorbild für die Veränderungen erscheinen die Vorgaben des PCGK angesichts der

Größe und Bedeutung beider Forschungseinrichtungen alternativlos. Der Bundesrechnungshof bittet, ihm über die Fortschritte zu berichten.

5 Fehlende Trennung von Gremientätigkeit und zuwendungsrechtlicher Verwaltungstätigkeit

5.1 Sachverhalt

In seiner Handreichung „Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien, Handreichung für Mandatsträger und Referate“ macht das BMBF Vorgaben für die Besetzung von Aufsichtsgremien:

„Die Mitgliedschaft im Aufsichtsgremium einer Einrichtung ist grundsätzlich von der zuwendungsrechtlichen Aufsicht über die Einrichtung zu trennen.“⁴²

Die Vorgabe beruht auf dem Mitwirkungs- und Betätigungsverbot des § 20 VwVfG. Demnach darf gemäß § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 VwVfG in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht tätig werden, wer bei einem Beteiligten als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist. Ein Organ ist gleichartig im Sinne der Vorschrift, wenn es leitende oder kontrollierende Befugnisse hat.⁴³ Eine Ausnahme für eine Mitgliedschaft in amtlicher Eigenschaft besteht nicht.⁴⁴

Die vom BMBF in die Aufsichtsgremien einzelner Forschungseinrichtungen entsandten Mitglieder sind mitunter zugleich in leitender Position tätig, z. B. als Leitung der Betreuungsreferate oder deren Unterabteilungs- bzw. Abteilungsleitung. Insofern sind sie neben der Beratung und Unterstützung der Einrichtungen auch für das Zuwendungsverfahren verantwortlich. Die Beschäftigten dieser Referate erstellen den Bewilligungsbescheid sowie den Vermerk für die Verwendungsnachweisprüfung. Dies veranschaulichen folgende Beispiele.

Beispiel: DESY (Stiftung)

Die Referatsleitung des Betreuungsreferats und die zuständige Unterabteilungsleitung sind Mitglieder im Stiftungsrat von DESY. Die Beschäftigten des Betreuungsreferats (Referentenebene und Sachbearbeitung), die den Zuwendungsbescheid erstellen, begleiten die Referatsleitung zu den Sitzungen des Stiftungsrats und des Finanzausschusses. Sie bereiten die Sitzungsunterlagen für die Gremienvertretungen des BMBF bei DESY vor.

⁴² BMBF, Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien, Handreichung für Mandatsträger und Referate, Stand: 28. April 2015, S. 17.

⁴³ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 20, Rn. 36.

⁴⁴ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 20, Rn. 37.

Beispiel: Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH (HZI)

Die zuständige Abteilungsleitung im BMBF hat den Vorsitz im Aufsichtsrat des HZI inne. Die Sachbearbeitung und die Referentenebene des Betreuungsreferats nehmen als Gäste an der Aufsichtsratssitzung teil. Sie bereiten die Sitzungsunterlagen für die Abteilungsleitung vor.

Beispiel: FhG (Verein)

Das BMBF entsendet eine Parlamentarische Staatssekretärin oder einen Parlamentarischen Staatssekretär als Mandatsträger in den Senat der FhG. Diese bzw. dieser ließ sich in den Jahren 2017 und 2019 mitunter von der Leitung der Abteilung 4 (Hochschul- und Wissenschaftssystem) des BMBF sowie von der jeweiligen Leitung des Referats 424 (FhG, MPG) des BMBF vertreten. Die Leitung der Abteilung 4 unterzeichnet die Zuwendungsbescheide der FhG im Auftrag des BMBF. Das Referat 424 ist u. a. zuständig für die Vorbereitung der Zuwendungsbescheide sowie die Aufgabenbereiche Titelverwaltung, Finanzplanung, Wirtschaftsplan und Verwendungsnachweis der FhG.

5.2 Würdigung

Das BMBF missachtet bei den geprüften Forschungseinrichtungen das Mitwirkungs- und Betätigungsverbot in § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 VwVfG. Dies belegen die aufgeführten Beispiele.

Die Mitgliedschaft in Aufsichtsgremien grundfinanzierter Forschungseinrichtungen ist nicht eindeutig von der zuwendungsrechtlichen Verwaltungstätigkeit getrennt. Vielmehr besteht oftmals Personenidentität. Dies kann dazu führen, dass in Gremien entsandte Beschäftigte des BMBF ihre Tätigkeit teils selbst kontrollieren oder beaufsichtigen. Überdies besteht aufgrund der Weisungsbefugnis von Vorgesetzten die Möglichkeit, auf die zuwendungsrechtliche Tätigkeit und somit auf Entscheidungen von Beschäftigten Einfluss zu nehmen. Auch wenn es sich bei dem Senat der FhG zwar nicht um ein Aufsichtsgremium im engeren Sinne handelt, erfüllt er aber die Voraussetzungen eines „gleichartigen Organs“ nach § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 VwVfG, da ihm die FhG Satzung teils leitende und überprüfende Aufgaben zuweist (Tz. 4.1).

Zur Vermeidung jeglicher Einflussnahme darf für das BMBF als Mandatsträgerin bzw. Mandatsträger im Aufsichtsgremium einer grundfinanzierten Forschungseinrichtung nicht tätig werden, wer beispielsweise als Leitung des zuständigen Betreuungsreferats in das zuwendungsrechtliche Verfahren für diese Einrichtung eingebunden ist. Denn Rechtsgedanke des Mitwirkungs- und Betätigungsverbotes ist es, sachfremde Einflüsse vom Verwaltungsv erfahren fernzuhalten.

Das BMBF muss einzelne Aufgaben aus dem Betreuungsreferat auf andere Organisationseinheiten verlagern. Alternativ sollten Gremienvertretungen nicht mehr durch Vorgesetzte oder

Beschäftigte des Betreuungsreferats, sondern durch „neutrale Dritte“ aus dem Kreis der Beschäftigten des BMBF wahrgenommen werden.

5.3 Empfehlung

Das BMBF muss Mitwirkungs- und Betätigungsverbote beachten. Zur Vermeidung jeglicher Einflussnahmen oder Interessenkonflikte dürfen Vertretungen des Bundes in Aufsichtsgremien grundfinanzierter Forschungseinrichtungen nicht am zuwendungsrechtlichen Verwaltungsverfahren beteiligt sein. Die Rollentrennung ist auch im Vertretungsfall einzuhalten. Das BMBF sollte die Gremienmitgliedschaften, insbesondere bei der FhG und der HGF insofern überprüfen. Es sollte über das Veranlasste unterrichten.

5.4 Stellungnahme des BMBF

Bei Mandatsträgerinnen und -trägern des BMBF in Aufsichtsgremien von Forschungseinrichtungen sei kein Verstoß gegen Ziffer 2.3 der Ergänzenden Geschäftsordnung des BMBF (EGO-BMBF) – entspricht § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 VwVfG – zu erkennen. Diese Regelung gewährleiste, dass die vom BMBF in Aufsichtsgremien von Forschungseinrichtungen entsandten Vertreterinnen und Vertreter sich jeder Einflussnahme im entsprechenden Verwaltungsverfahren zu enthalten und insbesondere Weisungen oder weisungsähnliche Handlungen zu unterlassen haben.

5.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Wer Mitglied im Aufsichtsgremium einer Forschungseinrichtung ist, darf nicht am zuwendungsrechtlichen Verfahren beteiligt sein und umgekehrt. Seine Würdigung sieht der Bundesrechnungshof auch durch Ziffer 2.3 EGO-BMBF bestätigt. Dort heißt es unter anderem: „Ein Organ ist als gleichwertig anzusehen, wenn es wie ein Vorstand oder Aufsichtsrat leitende oder kontrollierende Funktion hat“. Die tatbestandlich erfüllte Vermutung der Interessenskollision nach § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 VwVfG ist unwiderlegbar. Das BMBF ignoriert dies und läuft damit Gefahr, den Anschein sachfremder Einflüsse zu schaffen bzw. aufrecht zu erhalten.

6 Fazit

Aus den dargelegten Feststellungen zieht der Bundesrechnungshof insgesamt die folgenden Schlussfolgerungen:

- Das BMBF sollte sich an den zuwendungsrechtlichen Grundsätzen nach den §§ 23, 44 BHO sowie der einschlägigen Verwaltungsvorschriften orientieren. Risiken für den Bundeshaushalt sollte es jährlich prüfen und berücksichtigen.
- Institutionell geförderte Forschungseinrichtungen in den Rechtsformen des Privatrechts sollten außerdem wie Bundesbeteiligungen im Sinne von §§ 65 ff. BHO behandelt werden, wenn sie in erheblichem Maße wirtschaftlich tätig sind. Davon ist auszugehen, wenn deren wirtschaftliche Erträge in den letzten drei Jahren jeweils über 1 Mio. Euro liegen.
- Das BMBF sollte bei FhG und MPG darüber hinaus jeweils auf Satzungsänderungen hinwirken, um eine wirksame Aufsicht durch ein Gremium sicherzustellen. Notwendig ist eine klare Trennung von Verantwortlichkeiten, die effektive Kontrolle der Geschäftsführung sowie die Sicherstellung eines angemessenen Einflusses für den Bund.
- Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in Aufsichtsgremien von institutionell geförderten Forschungseinrichtungen dürfen nicht am zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorgang beteiligt sein.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.