

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt über die
Prüfung

Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR) – Institutionelle Förderung

Kapitel 3009 Titel 685 90 und 894 90

9. Juni 2026

Geschäftszeichen: III 1 - 0002267

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	9
2	Selbstbewirtschaftungsmittel.....	10
3	Verwendungsnachweis der Zuwendungen für die institutionelle Förderung	14
4	Überprüfungen von Instituten und Einrichtungen des DLR durch Gutachterausschüsse	17
5	Subventionserhebliche Tatsachen	19

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

D

DLR *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V.*

DLR-Senat *Senat des DLR*

H

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

HGF-Senat *Senat der HGF*

S

SB-Mittel *Selbstbewirtschaftungsmittel*

StGB *Strafgesetzbuch*

V

VV *Verwaltungsvorschriften zur BHO*

W

WissFG *Wissenschaftsfreiheitsgesetz*

Z

ZFB *Zentrumsfortschrittsbericht*

0 Zusammenfassung

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR) ist eines der 18 rechtlich selbstständigen Forschungszentren der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF). Der Bundesrechnungshof hat ausgewählte Aspekte der institutionellen Förderung des DLR geprüft. Im Jahr 2025 waren für diese institutionelle Förderung 848 Mio. Euro im Bundeshaushalt veranschlagt, davon 797 Mio. Euro im Einzelplan 09 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE). Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des inzwischen federführend zuständigen Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) stellt der Bundesrechnungshof abschließend Folgendes fest:

0.1

Die BHO erlaubt es, Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird.

Selbstbewirtschaftungsmittel (SB-Mittel) stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Seit Jahren sind die SB-Mittel des DLR kontinuierlich gestiegen. So verfügte das DLR zum 31. Dezember 2024 über SB-Mittel von deutlich über einer halben Milliarde Euro.

Die Selbstbewirtschaftung kollidiert mit tragenden Prinzipien des Zuwendungsrechts. Deshalb ist vorrangig eine bedarfsgerechte Veranschlagung der Haushaltsmittel sicherzustellen, damit die Bestände von SB-Mitteln nicht übermäßig ansteigen. Für den Bundesrechnungshof erschließt sich nicht, inwiefern das Instrument der Selbstbewirtschaftung hier eine sparsame Bewirtschaftung der Haushaltsansätze fördert.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die dem DLR zur Verfügung stehenden SB-Mittel deutlich reduziert werden.

Das BMFTR hat in seiner Stellungnahme zugestimmt, dass der gegenwärtige Stand der SB-Mittel beim DLR grundsätzlich deutlich zu hoch sei. Als Ursache dafür führte es Sondereffekte wie die Quantencomputing-Initiative des DLR, die Beschaffung eines Forschungsschiffes, pandemiebedingte Effekte nach der Gründung von 22 neuen Instituten des DLR und Drittmittelvorauszahlungen an. Es geht davon aus, dass die SB-Mittel in den nächsten zwei Jahren um über 50 % sinken werden. Für die Prüfung einer sparsamen Bewirtschaftung durch die Bildung von SB-Mitteln für das DLR sehe das BMFTR keine Notwendigkeit. Über die sachliche Berechtigung habe der Gesetzgeber mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) schon selbst entschieden.

Der Bundesrechnungshof folgt der Auffassung des BMFTR nicht, die sachliche Berechtigung für SB-Mittel habe der Gesetzgeber schon selbst entschieden. Auch nach dem WissFG dürfen die Ausgaben nur unter den Voraussetzungen des § 15 Absatz 2 BHO zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden. Es muss nachweislich eine sparsame Bewirtschaftung gefördert werden. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) weist darauf regelmäßig hin.

Der Bundesrechnungshof erwartet auch nach dem Ende der Sondereffekte immer noch SB-Mittel, die deutlich über dem Niveau der Jahre 2017 und davor liegen. Er hält deshalb daran fest, die dem DLR zur Verfügung stehenden SB-Mittel deutlich zu reduzieren. Das BMFTR sollte einen „Fahrplan“ mit dem DLR vereinbaren, der festlegt, bis zu welchem Jahr wie viele SB-Mittel abgebaut sein müssen. (Tz. 2)

0.2

Als zahlenmäßigen Nachweis der Verwendung der institutionellen Förderung legt das DLR den kaufmännischen Jahresabschluss vor. Der Abschlussprüfer prüft im Rahmen seiner handelsrechtlichen Prüfungshandlungen auch die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung. Als Sachbericht dient der sogenannte Zentrumsfortschrittsbericht (ZFB). Der ZFB wird den Gremien des DLR und der HGF vorgelegt. Auf eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014 hin führte das BMWF in Ergänzung zur Prüfung der Verwendungsnachweise Vor-Ort-Prüfungen durch. Diese führten zu erheblichen Beanstandungen.

Anders als bisher sollten künftig alle Prüfungshandlungen und deren Ergebnisse zusammengefasst dokumentiert und bewertet werden. Die Vor-Ort-Prüfungen sollten intensiviert werden.

Das BMFTR will die Ergebnisse der einzelnen Prüfungshandlungen zusammenfassen. Seit dem Jahr 2024 seien zwei Vor-Ort-Prüfungen pro Jahr vorgesehen.

Das BMFTR folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die zweckmäßige Anzahl von Vor-Ort-Prüfungen wird auch anhand der Ergebnisse solcher Prüfungen der jeweils letzten Jahre zu beurteilen und bei Bedarf anzupassen sein. (Tz. 3)

0.3

Institute und Einrichtungen des DLR sollen nach einem Beschluss des Senats des DLR (DLR-Senat) aus dem Jahr 1988 für die fachliche Erfolgskontrolle alle vier bis fünf Jahre durch Gutachterausschüsse überprüft werden. Die Ergebnisse werden dem DLR-Senat vorgestellt. Seit dem Jahr 2015 fanden insgesamt 36 Überprüfungen bei Instituten des DLR statt, waren in Durchführung oder konkret geplant. In den letzten fünf Jahren hat das DLR von seinen 55 nur neun Institute überprüfen lassen und damit weniger als 20 %.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, auf eine fachliche Prüfung der Institute und Einrichtungen des DLR nach den Vorgaben hinzuwirken.

Das BMFTR hat ausgeführt, Überprüfungen der Institute und Einrichtungen des DLR würden gemäß Beschluss des DLR-Senats aus dem Jahr 1988 grundsätzlich regelmäßig durchgeführt. In den Jahren 2020 bis 2025 seien neben 15 Institutsüberprüfungen sechs Prüfungen im Format einer Strukturkommission durchgeführt worden. In die Arbeit einer Strukturkommission würden Elemente der Institutsüberprüfungen einbezogen. Im Jahr 2025 hätten darüber hinaus 19 Institute der Programmbereiche Luftfahrt, Raumfahrt, Verkehr und Energie an wissenschaftlichen Begutachtungen der HGF teilgenommen. Damit seien rund 75 % aller Institute bzw. Einrichtungen des DLR direkt oder zumindest in bedeutenden Teilen ihres Forschungsfeldes durch eine fachliche Evaluation abgedeckt worden. Zur Bewertung dieser Kennzahl sei zu berücksichtigen, dass einige Institute bzw. Einrichtungen des DLR erst nach dem Jahr 2019 gegründet oder strukturell verändert worden seien.

Dessen ungeachtet wolle das BMFTR sich für eine häufigere fachliche Evaluation von Instituten und Einrichtungen zwecks höherer Abdeckungsquote im Sinne des Senatsbeschlusses aus dem Jahr 1988 einsetzen. (Tz. 4)

0.4

Nach den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 BHO sind bei Zuwendungen an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil der Förderung der Wirtschaft dienen sollen, dem Subventionsempfänger die subventionserheblichen Tatsachen im Sinne des § 264 Strafgesetzbuch (StGB; Subventionsbetrug) genau zu bezeichnen. Ungeachtet einer entsprechenden Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014 hat das BMWF weiterhin auf einen entsprechenden Hinweis im Zuwendungsbescheid an das DLR verzichtet. Es hat dies damit begründet, dass es sich nach dem EU-Beihilferahmen bei der institutionellen Förderung von Forschungseinrichtungen nicht um eine Subvention handele.

Der Subventionsbegriff nach dem StGB ist ein anderer als der im EU-Beihilferahmen. Beide Regelungen haben unterschiedliche Ziele. Daher ist auch der Subventionsbegriff unterschiedlich auszulegen. Der Subventionsbegriff des StGB umfasst auch die institutionelle Förderung an das DLR. Das DLR ist als Unternehmen anzusehen. Es wird kaufmännisch geführt. Außerdem soll die Förderung seiner anwendungsnahen Forschung der Wirtschaft zugutekommen.

Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für erforderlich, in den Zuwendungsbescheiden an das DLR auf subventionserhebliche Tatsachen und die strafrechtlichen Folgen eines Subventionsbetrugs hinzuweisen.

Das BMFTR hat erwidert, der Subventionsbegriff des § 264 StGB sei hier nicht einschlägig, da die institutionelle Förderung des DLR auch nicht teilweise „der Förderung der Wirtschaft“

dienen solle. Der Zuwendungsgeber bezwecke mit der institutionellen Förderung des DLR keine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft. Eine institutionelle Förderung sei eine normale Haushaltszuweisung und keine Sonderunterstützung, die den Charakter einer Subvention nach § 264 StGB haben kann.

Der Bundesrechnungshof sieht in der institutionellen Förderung des DLR unter anderem den Zweck, die Wirtschaft durch Wissenschaft und Forschung zu fördern und hält an seiner Empfehlung fest. Dabei weist er darauf hin, dass der Hinweis in den Zuwendungsbescheiden an das DLR auf subventionserhebliche Tatsachen und die strafrechtlichen Folgen eines Subventionsbetrugs auch die Bediensteten vor möglichen Konsequenzen schützt. Ein erkennbarer Nachteil ist aus solch einem Hinweis nicht ersichtlich. (Tz. 5)

1 Vorbemerkung

Das DLR ist eines der 18 rechtlich selbstständigen Forschungszentren der HGF.

Die satzungsgemäßen Organe des DLR sind die Mitgliederversammlung, der DLR-Senat, der Aufsichtsrat, der Ausschuss für Raumfahrt, der Vorstand und der Wissenschaftlich-Technische Rat.

Das DLR wurde bis zum Jahr 2025 federführend vom BMW institutionell gefördert. In den Bundeshaushalten seit dem Jahr 2021 waren folgende Haushaltsmittel für die institutionelle Förderung des DLR veranschlagt (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Haushaltsmittel für die institutionelle Förderung

Soll-Ausgaben	2021	2022	2023	2024	2025
	<i>in Tsd. Euro</i>				
Kapitel 0901 Titel 685 31	546 661	681 816	718 799	549 373	642 711
Kapitel 0901 Titel 894 31	83 765	86 241	88 791	91 242	93 772
Kapitel 1404 Titel 685 11	41 935	43 445	45 612	56 122	48 122
Kapitel 1404 Titel 894 11	2 900	4 340	4 820	5 440	2 900
Kapitel 6002 Titel 893 43 ^a	n.a. ^b	0	42 436	48 709	60 383
Gesamt	675 261	815 842	900 458	750 886	847 888

Erläuterung:

^a Mitveranschlagung bei den Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen aus dem Geschäftsbereich des BMW.

^b Im Jahr 2021 ist diese Haushaltsstelle in den Erläuterungen zu Kapitel 0901 Titel 685 31 nicht aufgeführt.

Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2021 bis 2025.

Mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 ist die Zuständigkeit für die institutionelle Förderung des DLR auf das BMFTR übergegangen. Die Mittel für die institutionelle Förderung sind ab dem Bundeshaushalt 2026 im Einzelplan 30 veranschlagt.¹

Wir haben ausgewählte Aspekte der institutionellen Förderung des DLR vertieft geprüft. Dazu zählen die Veranschlagung der Ausgaben für die institutionelle Förderung

¹ Kapitel 3009 Titel 685 90 und 894 90.

als SB-Mittel, die Prüfung von Verwendungsnachweisen, fachliche Überprüfungen beim DLR durch Gutachterausschüsse und die Zuwendungsbescheide an das DLR. Dazu haben wir Erhebungen beim BMWF sowie beim DLR durchgeführt. Unsere Prüfungsfeststellungen richten wir an Sie als inzwischen zuständiges Ressort.

Unter Berücksichtigung Ihrer Stellungnahme zu unseren Prüfungsfeststellungen stellen wir hiermit das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend fest.

2 Selbstbewirtschaftungsmittel

(1) Nach § 15 Absatz 2 BHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. SB-Mittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Einnahmen, die aus der Bewirtschaftung entstehen, fließen den SB-Mitteln zu. SB-Mittel dienen der haushaltsrechtlichen Flexibilisierung. Die Veranschlagung von SB-Mitteln soll neben der sparsamen Mittelverwendung auch langfristige Planungen ermöglichen. Die bewirtschaftende Stelle soll ein Eigeninteresse an einem wirtschaftlichen Umgang mit den zugewiesenen Haushaltsmitteln entwickeln.

Das Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außer-universitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG) sieht in § 3 Absatz 2 Satz 3 vor, dass von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, Ausgaben gemäß § 15 Absatz 2 BHO zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen. Die auf diese Weise bereitgestellten Mittel bleiben für die Wissenschaftseinrichtungen überjährig und für einen unbegrenzten Zeitraum verfügbar. Dies soll ihnen die Möglichkeit eröffnen, ihre Mittel zeitlich flexibel und möglichst effizient einzusetzen.

Eine Reihe von Wissenschaftseinrichtungen dürfen auf Grundlage des WissFG das Instrument der Selbstbewirtschaftung für 100 % ihrer Zuwendungsmittel nutzen. Zu diesen Einrichtungen gehört das DLR als Mitglied der HGF. Dies bedeutet, dass das DLR ungenutzte Zuwendungen eines Jahres in die Selbstbewirtschaftung überführen lassen kann. Damit stehen diese Mittel in Form von haushaltsrechtlichen Ermächtigungen über das laufende Haushaltsjahr hinaus auf gesonderten Konten zur Verfügung. Für den Bund gelten die Mittel bereits mit der Umbuchung auf das SB-Konto als verausgabt.

Bei den vom BMWF bis zum Jahr 2025 bewirtschafteten beiden Titeln im Einzelplan 09 für die institutionelle Förderung des DLR entwickelten sich die SB-Mittel wie folgt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Selbstbewirtschaftungsmittel beim DLR

Selbstbewirtschaftungsmittel (Kapitel 0901 Titel 685 31 und 894 31)	
Stichtag	<i>in Tsd. Euro</i>
31. Dezember 2008	23 400
31. Dezember 2009	67 700
31. Dezember 2010	55 000
31. Dezember 2011	53 000
31. Dezember 2012	37 500
31. Dezember 2013	40 000
31. Dezember 2014	0
31. Dezember 2015	0
31. Dezember 2016	60 000
31. Dezember 2017	85 000
31. Dezember 2018	94 000
31. Dezember 2019	143 000
31. Dezember 2020	195 000
31. Dezember 2021	355 000
31. Dezember 2022	492 000
31. Dezember 2023	647 350
31. Dezember 2024	570 000

Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2008 bis 2024.

Das DLR begründete die Buchung von SB-Mitteln jeweils zum Jahresende. Es teilte dem BMWF detailliert mit, welche Projekte sich verzögert hätten und in welcher Höhe es für diese Projekte künftig noch SB-Mittel benötige. Im Ergebnis wurden in den vergangenen Jahren jeweils alle noch nicht verbrauchten Haushaltsmittel regelmäßig als SB-Mittel gebucht.

(2) Wir haben den Anstieg der SB-Mittel auf deutlich über eine halbe Milliarde Euro als eindeutig zu hoch bewertet. Es erschließt sich für uns nicht, inwiefern das Instrument der Selbstbewirtschaftung hier die sparsame Mittelbewirtschaftung der Haushaltsansätze fördert.

Wir haben zunächst darauf hingewiesen, dass die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln mit tragenden Prinzipien des Zuwendungsrechts kollidiert.² SB-Mittel sind daher auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen. Dazu trägt insbesondere eine am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Veranschlagung bei. Zu prüfen ist durch den Zuwendungsgeber zudem, ob die mit der Selbstbewirtschaftung vorrangig angestrebte überjährige Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln auch anderweitig erreicht werden kann. Wir haben auf die Möglichkeit verwiesen, im Haushaltsaufstellungsverfahren die Übertragbarkeit der entsprechenden Mittel zu beantragen.

Sofern die Selbstbewirtschaftung der Ausgaben für die institutionelle Förderung des DLR beibehalten werden soll, ist künftig sicherzustellen, dass die SB-Mittel nicht übermäßig ansteigen. Dazu ist auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung der Ausgaben für die institutionelle Förderung des DLR zu achten. Die über die Jahre praktisch ständig steigenden SB-Mittel belegen, dass im Einzelplan 09 wiederholt deutlich zu viel Mittel für die institutionelle Förderung des DLR veranschlagt worden sind.

Wir sind davon ausgegangen, dass künftig die aufgezeigten haushaltsrechtlichen Möglichkeiten konsequent genutzt werden, um SB-Mittel in der derzeitigen Höhe zu vermeiden. Außerdem ist nachzuweisen, dass der Einsatz des Instruments der Selbstbewirtschaftung zu einer sparsamen Mittelverwendung durch das DLR führt. Wir haben hierzu auf unseren Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Selbstbewirtschaftungsmitteln bei der HGF vom 25. September 2024 verwiesen.³

Wir haben empfohlen, dass die dem DLR zur Verfügung stehenden SB-Mittel deutlich reduziert werden.

(3) Sie haben die Gesamthöhe der SB-Mittel in der zeitlichen Entwicklung bestätigt. Es müsse aber für eine sachgerechte Bewertung differenziert betrachtet werden, wie sich die SB-Mittel zusammensetzen, ob sie sachlich begründet, notwendig und angemessen sind und ob sie eine wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung fördern.

Sie haben grundsätzlich zugestimmt, dass der gegenwärtige Stand der SB-Mittel beim DLR deutlich zu hoch sei. Dazu hätten jedoch umfangreiche Sondereffekte geführt. So gehe der überwiegende Teil der SB-Mittel auf Sondermaßnahmen des Bundes zurück.

² Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Leitsätze 04/03 Zuwendungen (Zuweisungen; Zuschüsse), Selbstbewirtschaftungsmittel insbesondere im Zuwendungsbereich, 6. Dezember 2012.

³ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Selbstbewirtschaftungsmittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft, Kapitel 3004 Titel 894 70 und 685 70 vom 25. September 2024, Gz.: III 2 - 0002292.

Dies seien die Quantencomputing-Initiative des DLR für 540 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket 2020 und die Beschaffung eines Forschungsschiffes für 36 Mio. Euro. Diese Mittel seien aus einem ungenutzten Haushaltsansatz für Flüssiggas-Bunkerschiffe Ende 2021 übertragen worden. Mit dem Abschluss der Sondermaßnahmen würden sich die SB-Mittel bis Ende des Jahres 2027 um rund 300 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2025 reduzieren.

Bei einem weiteren Teil der SB-Mittel handele es sich um Drittmittelvorauszahlungen und -bindungen. Das DLR dürfe die institutionelle Förderung nicht abrufen, solange solche Vorauszahlungen auf seinem Konto liegen.

Ferner seien SB-Mittel auch auf pandemiebedingte Effekte nach der Gründung von 22 neuen Instituten des DLR in den Jahren 2017 bis 2020 zurückzuführen.

Der Anstieg dieser SB-Mittel seit dem Jahr 2018 auf im Mittel etwa 100 Mio. Euro sei auch mit dem Wachstum des DLR nach der Gründung von 22 neuen Instituten und entsprechend mehr Infrastrukturen an mehreren neuen Standorten begründet. So habe sich das Gesamtbudget von 967 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 1 746 Mio. Euro im Jahr 2025 um 80 % erhöht. Nach Auslaufen der Sondereffekte sei davon auszugehen, dass die SB-Mittel in den nächsten zwei Jahren um über 50 % sinken werden.

Der vorgeschlagene Ersatz von SB-Mitteln durch Übertragbarkeit im Haushaltsaufstellungsverfahren sei keine Alternative. Eine Übertragbarkeit der Mittel sei durch die notwendige Deckung von Ausgaberesten durch Minderausgaben an anderer Stelle systemisch ungeeignet. Der Gesetzgeber habe die Sonderregelung zur Selbstbewirtschaftung im WissFG⁴ als *lex specialis* mit Vorrang vor den allgemeinen Regelungen in der BHO bewusst geschaffen. Eine zusätzliche Begründung, dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Bewirtschaftung fördert, sei nicht erforderlich. Über die sachliche Berechtigung habe der Gesetzgeber schon selbst entschieden.

(4) Wir nehmen Ihre Ausführungen zur Höhe der SB-Mittel und zu dem von Ihnen erwarteten Rückgang um über 50 % bis zum Jahr 2027 zur Kenntnis. Die SB-Mittel werden im Jahr 2027 dann allerdings immer noch deutlich über 200 Mio. Euro betragen und über dem Niveau der Jahre 2017 und davor liegen. Ihre Begründung, der hohe Bestand der SB-Mittel sei auf den Anstieg der Gesamtausgaben des DLR um 80 % seit dem Jahr 2017 zurückzuführen, überzeugt nicht. Denn die SB-Mittel sind im gleichen Zeitraum weit überproportional angestiegen. Somit steht für die vergangenen Haushaltsjahre infrage, inwieweit die Mittelveranschlagung am tatsächlichen Bedarf für das jeweilige Haushaltsjahr ausgerichtet war.

Die Sonderregelung zur Selbstbewirtschaftung im WissFG sieht vor, dass von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, Ausgaben gemäß § 15 Absatz 2 BHO zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen. Die Bildung von SB-Mitteln ist nach dem WissFG

⁴ § 3 Absatz 2 Satz 3 WissFG.

nicht zwingend vorgeschrieben. Die Soll-Vorschrift des WissFG schränkt nur das Ermessen auf der Rechtsfolgenseite ein, entbindet aber nicht von der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Absatz 2 BHO. Demnach muss durch die Veranschlagung zur Selbstbewirtschaftung eine sparsame Bewirtschaftung gefördert werden. Das BMF weist in seinen jährlichen Haushaltsaufstellungsroundschreiben, zuletzt für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2027, darauf hin, dass die Ausbringung von Selbstbewirtschaftungsvermerken gemäß § 15 Absatz 2 BHO nur dann in Betracht kommt, wenn hierdurch nachweislich eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird und dieses Ziel nicht auf andere Weise zu erreichen ist. Insoweit folgen wir Ihrer Auffassung, die sachliche Berechtigung für SB-Mittel habe der Gesetzgeber schon selbst entschieden, nicht.

Wir halten daran fest, dass die dem DLR zur Verfügung stehenden SB-Mittel zügig deutlich reduziert werden müssen. Sie sollten dafür einen „Fahrplan“ mit dem DLR vereinbaren, der festlegt, bis zu welchem Jahr wie viele SB-Mittel abgebaut sein müssen.

3 Verwendungsnachweis der Zuwendungen für die institutionelle Förderung

(1) Als zahlenmäßigen Nachweis der Verwendung der institutionellen Förderung legt das DLR den kaufmännischen Jahresabschluss vor. Der Abschlussprüfer prüft zusammen mit seinen Prüfungshandlungen nach Handelsrecht auch die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung. Grundlage dieser Prüfung ist das Prüfungsschema „Feststellung der Wirtschaftsprüfer zur zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungsmittel durch die Helmholtz-Zentren (HZ) im Rahmen der Jahresabschlussprüfung“ (Stand 15. August 2017).

Als Sachbericht zum Nachweis der Verwendung der institutionellen Förderung dient der sogenannte ZFB. Der ZFB wird den Gremien des DLR und der HGF vorgelegt. ZFB und Programmfortschrittsbericht werden jährlich vom Senat der HGF (HGF-Senat) beraten und sind wesentliche Instrumente des wissenschaftsadäquaten Controllings durch die HGF. Tabelle 3 zeigt die Befassung dieser Gremien und des BMWF mit dem ZFB.

Tabelle 3

Befassung von Gremien der HGF und des DLR mit den ZFB

ZFB zum Jahr	Befassung HGF-Senat	Befassung DLR-Senat	Ergebnis BMW
2021	21. Juni 2022	6. Juli 2022	Die Entwicklung des Zentrums ist auch im Berichtsjahr 2021 insgesamt weiterhin als sehr gut zu bewerten. Die Forschung in allen Programmen wurde entsprechend den Planungen für die Durchführung im Berichtsjahr 2021 durchgeführt.
2022	20. Juni 2023	15. Juni 2023	Die Entwicklung des Zentrums ist im Berichtsjahr 2022 insgesamt weiterhin als hervorragend zu bewerten. Die Forschung in allen Programmen wurde entsprechend den Planungen für die Durchführung im Berichtsjahr 2022 durchgeführt.
2023	18. Juni 2024	11. Juli 2024	Die Entwicklung des Zentrums ist im Berichtsjahr 2023 insgesamt weiterhin als hervorragend zu bewerten. Die Forschung in allen Programmen wurde entsprechend den Planungen für die Durchführung im Berichtsjahr 2023 durchgeführt.

Quelle: BMW.

Das BMW fertigte zu den Geschäftsjahren 2021 bis 2023 jeweils einen Vermerk zum ZFB.

Einen Vermerk zur Prüfung des Verwendungsnachweises, in dem die Tätigkeiten und die Erkenntnisse aller Beteiligten (z. B. des Abschlussprüfers, des HGF-Senats) zusammengefasst sind, erstellte das BMW nicht. Es dokumentierte auch nicht, wie es die Ergebnisse der rechnerischen Prüfung durch den Abschlussprüfer bewertet.

Wir forderten das BMW im Jahr 2014 auf, die Prüfung der Verwendungsnachweise durch Vor-Ort-Prüfungen zu ergänzen. Diese könnten sich auf stichprobenartige Überprüfungen und einzelne, wechselnde Themenbereiche beschränken. Aus den Akten des BMW ergab sich, dass es seit dem Jahr 2016 folgende acht Vor-Ort-Prüfungen beim DLR durchgeführt hatte (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Vor-Ort-Prüfungen des BMW bei DLR

Jahr	Thema	Feststellungen
2016	Reisekosten	Nur geringe Stichprobe gezogen. Reisekostenabrechnungen im Nachhinein kaum prüfbar.
2017	Bewirtung	Viele Bewirtungen auf das Konto Öffentlichkeitsarbeit gebucht. Belege nicht immer nachvollziehbar. Tagesordnung und Teilnehmerliste fehlten häufig.
2018	Dienst-Kfz-Beschaffung	Durch Leasing werden Vorgaben zur Preisobergrenze bei Pkw umgangen, im Ergebnis deutlich zu teure und zu große Dienst-Kfz.
2019	Beratungsleistungen	Es werden gravierende Mängel bei der Praxis der Vergabe gesehen sowie bei der Beauftragung und Steuerung externer Beratungsleistungen.
2019	Aus- und Fortbildung	DLR-Räumlichkeiten werden nicht genutzt. Frühere Beanstandung einer anderen Prüfinstanz werde nicht beachtet, dass die Durchführung von Rahmenprogrammen mit touristischem und erlebnisorientiertem Charakter nicht mit den Auflagen des Zuwendungsgebers (Besserstellungsverbot) in Einklang zu bringen sind. Für ein Zweiradtraining von Motorradfahrern/Rollerfahrern ist Bedarf nicht nachgewiesen. Hohe Verpflegungskosten auf Fortbildungen, die im Hotel stattfinden.
2023	Immobilien	Schlechte Dokumentation der Entscheidungen, Nutzerwünsche zu wenig hinterfragt, Büroflächen zu groß, Wirtschaftlichkeit (Miete/Kauf) nicht immer nachgewiesen.
2024	Reisekosten	Teure Flugreisen nicht immer begründet. Einzelne auffällige Beispiele, dass Bahnfahrt viel günstiger möglich gewesen wäre.
2024	Dienst-Kfz-Beschaffung	Leasing aufgegeben, jetzt „kleinere“ Dienst-Kfz. Aber Bedarf und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen nicht nachgewiesen.

Quelle: BMW.

(2) Die zur Prüfung der institutionellen Zuwendung angelegte Struktur und Aufgabenverteilung sind grundsätzlich geeignet, wesentliche Mängel zu erkennen.

Sie sollten allerdings künftig die Ergebnisse der verschiedenen Prüfungshandlungen zusammenfassend dokumentieren und bewerten.

Die erheblichen Beanstandungen bei den Vor-Ort-Prüfungen beim DLR zeigen, dass solche Prüfungen erforderlich sind.

Die Vor-Ort-Prüfungen sollten deshalb intensiviert werden.

(3) Sie haben ausgeführt, dass das bisher zuständige BMW auf eine Zusammenfassung der einzelnen Prüfungsergebnisse in einem Vermerk verzichtet habe. Künftig wollen Sie dies auf Basis des BMFTR-Musters tun.

Zu den Vor-Ort-Prüfungen haben Sie ausgeführt, dass aufgrund der Kontaktbeschränkungen in der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 keine Vor-Ort-Prüfungen stattgefunden haben. Seit dem Jahr 2024 würden Sie zwei Vor-Ort-Prüfungen pro Jahr durchführen bzw. vorsehen. Diese Prüfhäufigkeit solle mit Blick auf den Prüfaufwand und die Ergebnisse beibehalten werden.

(4) Mit Ihren Zusagen folgen Sie unserer Empfehlung. Die zweckmäßige Anzahl von Vor-Ort-Prüfungen wird auch anhand der Ergebnisse solcher Prüfungen der jeweils letzten Jahre zu beurteilen und bei Bedarf anzupassen sein.

4 Überprüfungen von Instituten und Einrichtungen des DLR durch Gutachterausschüsse

(1) Institute und Einrichtungen des DLR sollen für die fachliche Erfolgskontrolle alle vier bis fünf Jahre überprüft werden. Die Arbeit der einzelnen Institute des DLR wird dabei von Gutachterausschüssen fallweise überprüft. Grundlage ist ein Beschluss des DLR-Senats vom 15. September 1988. Die Ergebnisse der Überprüfungen werden im DLR-Senat vorgestellt. Bei Befassung des DLR-Senats liegen das Votum der Gutachter, die Stellungnahme des Vorstands des DLR sowie die Stellungnahme des Wissenschaftlich-Technischen Rats vor.

Einmal jährlich ist zudem über die Umsetzung der Empfehlungen vorangegangener Überprüfungen zu berichten (Beschluss des Senatsausschusses des DLR vom 28. Oktober 2015). In der 116. Sitzung des DLR-Senats am 11. Juli 2024 berichtete der Vorstand über die Umsetzung von Empfehlungen aus Überprüfungen. Auf unsere Nachfrage hin ergänzte das BMWV Angaben zu acht Überprüfungen. Demnach fanden seit dem Jahr 2015 insgesamt 36 Überprüfungen bei Instituten des DLR statt, waren in Durchführung oder konkret geplant. Seit dem Jahr 2021 ließ das DLR neun seiner 55 Institute prüfen.

(2) Die fachliche Prüfung der Institute durch extern besetzte Gutachterausschüsse ist eine sinnvolle Ergänzung der übrigen Prüfungen beim DLR. Entgegen der Vorgabe des Beschlusses des DLR-Senats hat das DLR weniger als 20 % seiner Institute in den letzten fünf Jahren überprüfen lassen, anstatt alle Institute zumindest einmal. Soweit Angaben zu vorherigen Prüfungen vorliegen, liegen diese zum Teil deutlich länger als fünf Jahre zurück.

Wir halten es für notwendig, auf eine Prüfung nach den Vorgaben des DLR-Senats hinzuwirken.

(3) Sie haben angemerkt, dass wir Ihnen im Prüfungsverfahren keine Gelegenheit eingeräumt hätten, sich zu den Sachverhaltsdarstellungen zu äußern. Sie haben sich deshalb veranlasst gesehen, Ergänzungen zum Sachverhalt mitzuteilen.

Sie haben ausgeführt, die Überprüfungen der Institute und Einrichtungen des DLR würden gemäß Beschluss des DLR-Senats aus dem Jahr 1988 grundsätzlich regelmäßig durchgeführt. Zu berücksichtigen sei, dass im Jahr 1988 lediglich 20 Einrichtungen des DLR bestanden hätten, davon 18 seit mehr als zehn Jahren. Außerdem habe es die HGF in ihrer heutigen Struktur mit der programmorientierten Förderung und entsprechenden Evaluationserfordernissen noch nicht gegeben.

In der Gesamtschau seien in den Jahren 2020 bis 2025 insgesamt 15 Institutsüberprüfungen sowie sechs Prüfungen im Format einer Strukturkommission durchgeführt worden. Eine Strukturkommission soll vor der Besetzung eines Instituts mit einer neuen Leitung Empfehlungen zum geforderten Leitungsprofil sowie zur Entwicklung des Instituts geben. In diesen Fällen werde auf eine gesonderte Institutsüberprüfung verzichtet und deren Elemente in die Arbeit der Strukturkommission einbezogen. Im Jahr 2025 hätten darüber hinaus 19 Institute der Programmbereiche Luftfahrt, Raumfahrt, Verkehr und Energie an wissenschaftlichen Begutachtungen der HGF teilgenommen (direkte oder indirekte Teilevaluationen). Die Begutachtungsergebnisse der Programmbereiche seien ohne die substantiierten und qualitativ hochwertigen Teilergebnisse der Institute nicht möglich.

Damit seien rund 75 % aller Institute bzw. Einrichtungen des DLR direkt oder zumindest in bedeutenden Teilen ihres Forschungsfeldes durch eine fachliche Evaluation abgedeckt worden. Zur Bewertung dieser Kennzahl sei zu berücksichtigen, dass sieben Institute bzw. Einrichtungen des DLR erst im Jahr 2019 und neun weitere erst im Jahr 2020 oder später gegründet worden seien (30 % aller zu evaluierenden Organisationseinheiten). Nach Angaben des DLR werde die erste Überprüfung dabei nicht schon nach vier oder fünf Jahren durchgeführt. Denn einer neuen Leitung solle zunächst Gelegenheit gegeben werden, ihre eigenen Vorstellungen zum Forschungsportfolio und zur Struktur der Einrichtung umzusetzen. Zudem müsse die Aufbauphase berücksichtigt werden. Der DLR-Vorstand habe die Aufbauphase der neuen Institute gleichwohl eng begleitet. Zudem habe es zur Gründung der neuen Institute und wissenschaftlichen Einrichtungen eine HGF-Evaluierung der Institutskonzepte gegeben.

Im Prüfungszeitraum hätten sich darüber hinaus fünf Institute strukturell verändert (7 % aller zu evaluierenden Einheiten durch Fusionen von Instituten und eine Institutsauflösung).

Unter Würdigung dieser Umstände wollen Sie sich gegenüber dem DLR für eine häufigere fachliche Evaluation von Instituten und Einrichtungen zwecks höherer Abdeckungsquote im Sinne des Senatsbeschlusses aus dem Jahr 1988 einsetzen.

(4) Wir widersprechen Ihrer Anmerkung, Sie hätten keine Gelegenheit gehabt, sich im Prüfungsverfahren zu dem Sachverhalt zu äußern. Wir hatten Ihnen die Zusammenstellung der uns bekannten Überprüfungen bei Instituten gemäß Beschluss des DLR-Senats aus dem Jahr 1988 zur Verfügung gestellt und darum gebeten, diese ggf. zu ergänzen. Ihre seinerzeitigen Ergänzungen haben wir vollständig berücksichtigt. Auch der DLR-Vorstand weist in seinen jährlichen Berichten an den DLR-Senat zu Institutsüberprüfungen nicht auf andere Formate solcher oder vergleichbarer Prüfungen hin. Gleichwohl berichtet er über sie in anderen Zusammenhängen.

Ihre Ausführungen zu den strukturellen Unterschieden im Vergleich zum Zeitpunkt des Beschlusses des DLR-Senats im Jahr 1988 und zu weiteren Prüfungsanlässen und -formen nehmen wir zur Kenntnis. Allerdings hat das DLR offenbar bislang keinen Anlass gesehen, die Vorgaben für die Institutsüberprüfungen zu ändern. Insoweit gibt es keinen neuen Maßstab, anhand dessen die Anzahl und der Rhythmus der Überprüfungen bewertet werden kann.

Mit Ihrer Zusage, sich für eine häufigere fachliche Evaluation von Instituten und Einrichtungen einzusetzen, folgen Sie unserer Empfehlung.

Wir empfehlen, dass der DLR-Vorstand dem DLR-Senat umfassend zu den verschiedenen Überprüfungen oder Evaluationen bei Instituten und Einrichtungen berichtet, so wie Sie es in Ihrer Stellungnahme getan haben. Zusätzlich wäre dabei auf Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede der Untersuchungsgegenstände und Formate einzugehen.

Wir empfehlen zudem, die Vorgaben für die verschiedenen Formate von Überprüfungen oder Evaluationen der Institute und Einrichtungen zu überarbeiten, um zu erreichen, dass sie zueinander konsistent und möglichst überschneidungsfrei sind.

5 Subventionserhebliche Tatsachen

(1) Wir hatten dem BMW im Jahr 2014 empfohlen, auf subventionserhebliche Tatsachen (§ 264 StGB) und die strafrechtlichen Folgen eines Subventionsbetrugs im Zuwendungsbescheid hinzuweisen. Nach VV Nummer 3.4.1 zu § 44 BHO sind bei Zuwendungen an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil der Förderung der Wirtschaft dienen sollen, dem Subventionsempfänger die subventionserheblichen

Tatsachen im Sinne des § 264 StGB⁵ genau zu bezeichnen. Werden subventionserhebliche Tatsachen nicht hinreichend konkret bezeichnet, fehlt es an der Grundvoraussetzung für die Ahndung von unrichtigen und unvollständigen Angaben des Subventionsempfängers als Subventionsbetrug. In diesen Fällen ist § 264 StGB nicht anwendbar.

Die Zuwendungsbescheide des BMW E enthielten keine Hinweise auf subventionserhebliche Tatsachen und die strafrechtlichen Folgen eines Subventionsbetrugs. Das BMW E begründete dies mit Nummer 3.1.1 des EU-Beihilferahmens bei der institutionellen Förderung von Forschungseinrichtungen. Demnach handele es sich bei diesen Förderungen um keine Subventionen.

Auch bei den Zuwendungsbescheiden der Länder Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Brandenburg fehlt ein entsprechender Hinweis. Nur die Länder Bayern und Sachsen-Anhalt weisen in ihren Zuwendungsbescheiden an das DLR auf subventionserhebliche Tatsachen hin (Stand: 2024).

(2) Der Subventionsbegriff nach § 264 Absatz 8 StGB⁶ ist nicht identisch mit dem Begriff der Beihilfe im EU-Beihilferahmen. Beide Regelungen haben unterschiedliche Ziele. Daher ist auch der darin verwendete Subventionsbegriff unterschiedlich auszulegen. Der Subventionsbegriff des StGB umfasst auch die institutionelle Förderung an das DLR. Das DLR ist als Unternehmen anzusehen. Es wird kaufmännisch geführt. Außerdem soll die Förderung seiner anwendungsnahen Forschung der Wirtschaft zugutekommen.

Wenn Sie weiterhin den Subventionsempfänger im Zuwendungsbescheid auf die subventionserheblichen Tatsachen nicht hinweisen und auch nicht die Folgen einer Zuwiderhandlung darlegen, führt dies dazu, dass bei einem Subventionsbetrug eine strafrechtliche Verfolgung ausscheidet. Dies könnte zu disziplinarischen Konsequenzen für die Bediensteten führen, die den Zuwendungsvorgang bearbeiten.

Wir haben es deshalb weiterhin für erforderlich gehalten, in den Zuwendungsbescheiden an das DLR auf subventionserhebliche Tatsachen und die strafrechtlichen Folgen eines Subventionsbetrugs hinzuweisen.

(3) Aus Ihrer Sicht ist der Subventionsbegriff in § 264 Absatz 8 StGB nicht einschlägig, da die institutionelle Förderung des DLR auch nicht teilweise „der Förderung der Wirtschaft“ dienen sollte. Abzustellen sei dabei auf die Zielsetzung des Zuwendungsgebers und auf den von ihm beabsichtigten Endzweck der Zuwendung, nicht hingegen auf deren bloße Wirkung. Laut § 1 Absatz 2 Satz 2 der Satzung des DLR sei der alleinige Zweck

⁵ § 264 StGB Subventionsbetrug.

⁶ Subvention im Sinne dieser Vorschrift ist

1. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil

a) ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und

b) der Förderung der Wirtschaft dienen soll; (...).

der Gesellschaft die Förderung von Wissenschaft und Forschung. Der Zuwendungsgeber bezwecke mit der institutionellen Förderung des DLR keine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft. Eine institutionelle Förderung sei daher eine normale Haushaltszuweisung und keine Sonderunterstützung, die den Charakter einer Subvention nach § 264 StGB haben kann.

(4) Wir folgen Ihrer Argumentation nicht. Wir gehen davon aus, dass mit der institutionellen Förderung des DLR zum Teil auch der Zweck verfolgt wird, die Wirtschaft durch Wissenschaft und Forschung zu fördern. Auch unterstützt das DLR ganz konkret die Wirtschaft, indem es z. B. seine Windkanäle gegen eine nicht kostendeckende Gebühr Unternehmen der Luftfahrt- und Autoindustrie zur Verfügung stellt.

Um Ihre Bediensteten vor möglichen Konsequenzen zu schützen, bleiben wir bei unserer Empfehlung, in den Zuwendungsbescheiden an das DLR auf subventionserhebliche Tatsachen und die strafrechtlichen Folgen eines Subventionsbetrugs hinzuweisen. Einen erkennbaren Nachteil aus solch einem Hinweis erkennen wir nicht.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.