Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zum Standortbewerbungsverfahren für die Forschungsfertigung Batteriezelle

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

Gz.: III 2 - 2019 - 0965

Bonn, den 1. September 2020

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 4

1 Vorbemerkung 17

1.1 Ausgangslage 17

1.2 Konzeption der Forschungsfertigung Batteriezelle 19

1.2.1 Ziele und Strategie 19

1.2.2 Konzept für die Forschungsfertigung Batteriezelle 20

1.2.3 Dachkonzept des BMBF 21

1.2.4 Derzeitiger Stand des Konzepts für die Forschungsfertigung Batteriezelle 23

2 Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens 23

2.1 Planung des Auswahlprozesses 23

2.1.1 Feststellungen 23

2.1.2 Würdigung 30

2.1.3 Stellungnahme des BMBF 32

2.1.4 Abschließende Würdigung 33

2.2 Besetzung und Aufgaben der Gründungskommission 34

2.2.1 Feststellungen 34

2.2.2 Würdigung 37

2.2.3 Stellungnahme des BMBF 39

2.2.4 Abschließende Würdigung 40

2.3 Kontakte mit interessierten Ländern 40

2.3.1 Feststellungen 40

2.3.2 Würdigung 42

2.3.3 Stellungnahme des BMBF 43

2.3.4 Abschließende Würdigung 43

2.4 Festlegung der Kriterien 44

2.4.1 Feststellungen 44
2.4.2 Würdigung 47
2.4.3 Stellungnahmen des BMBF und des BMWi 49
2.4.4 Abschließende Würdigung 49
3 Ablauf des Standortauswahlverfahrens 50
3.1 Planungen zur Auswertung der Bewerbungen 51
3.1.1 Feststellungen 51
3.1.2 Würdigung 52
3.1.3 Stellungnahme des BMBF 53
3.1.4 Abschließende Würdigung 54
3.2 Zustandekommen der Auswahlentscheidung 54
3.2.1 Feststellungen 54
3.2.2 Würdigung 66
3.2.3 Stellungnahmen des BMBF und des BMWi 71
3.2.4 Abschließende Würdigung 73
4 Dokumentation und Aktenführung 75
4.1 Feststellungen 75
4.2 Würdigung 78
4.3 Stellungnahme des BMBF 79
4.4 Abschließende Würdigung 79
5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen 79
Anhang 1: Liste der Länderkontakte
Anhang 2: Liste des BMBF mit weiteren Kontakten

0 Zusammenfassung

0.1 Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützt seit Ende des Jahres 2019 die Errichtung einer Forschungsfertigung Batteriezelle am Standort Münster. Der Entscheidung für den Standort ging ein Auswahlverfahren voraus. Daran waren neben dem BMBF und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) eine Gründungskommission, bestehend aus Vertretern der Industrie, sowie die Fraunhofer Gesellschaft (FhG) als spätere Betreiberin der Forschungsfertigung beteiligt. Das BMBF gab das Ergebnis des Auswahlverfahrens am 28. Juni 2019 bekannt.

Die Entscheidung stieß auf teils heftige Kritik. In seiner Sitzung am 7. November 2019 bat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den Bundesrechnungshof, das Verfahren bei der Standortentscheidung für die Forschungsfertigung Batteriezelle zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat diese Prüfungsbitte aufgegriffen und grundsätzliche Fragen des Auswahlverfahrens untersucht. Maßstab für die Bewertung der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens war – neben den allgemeinen Grundsätzen für das Verwaltungshandeln – das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG).

Die Ergebnisse der Prüfung sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst. Er berücksichtigt die Stellungnahmen, die das BMBF und das BMWi zum Entwurf dieses Berichts abgegeben haben. (Tz. 1.1)

0.2 Etwa ab dem Jahr 2015 verstärkte die Bundesregierung ihre Bemühungen, die Industrie beim Aufbau einer Batteriezellproduktion in Deutschland und Europa zu unterstützen. Die Europäische Kommission signalisierte die Bereitschaft, die Batteriefertigung als Important Project of Common European Interest (IPCEI) anzuerkennen. Das BMWi arbeitete in der Folge daran, Industriepartner zu finden und die Voraussetzungen für die Notifizierung durch die Europäische Kommission zu schaffen. Das BMBF wollte die Forschungsfertigung Batteriezelle als forschungsseitigen deutschen Beitrag und Bestandteil des noch zu diskutierenden IPCEI einbringen. (Tz. 1.2.1)

0.3 Aufgrund ihrer Erfahrungen in der Zellproduktion kamen BMBF und FhG überein, dass die FhG ein Konzept für die Forschungsfertigung Batteriezelle entwickeln und diese später betreiben sollte. Das BMBF selbst entwarf Ende 2018 ein Dachkonzept Forschungsfabrik Batterie, in dem es die verschiedenen Module der Batterieforschung verknüpfte. Das Konzept der FhG für die Forschungsfertigung Batteriezelle war ein Baustein dieses Dachkonzepts. Die FhG entwickelte das Konzept bis zum Sommer 2019 fort. Im Juli 2019 reichte sie einen ersten Antrag auf die Gewährung von Fördermitteln zum Aufbau der Forschungsfertigung Batteriezelle ein, den das BMBF am 30. Oktober 2019 bewilligte. (Tzn. 1.2.2 bis 1.2.4)

0.4 Das BMBF entschied, den Standort für die Forschungsfertigung Batteriezelle in einem wettbewerblichen Verfahren festzulegen. Das Verfahren sollte von der FhG initiiert und durchgeführt werden. Sie sollte die Bewerbungen aufbereiten. Die Bewertung und Empfehlung der Vorschläge sollten einem externen Gremium (Gründungskommission) obliegen. Die Entscheidung sollte letztlich das BMBF treffen.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass das BMBF im Hinblick auf die Durchführung des Auswahlverfahrens durch die FhG das Mitwirkungsverbot (§ 20 VwVfG) nicht beachtet hat. Dieses bestand, weil mehrere (rechtlich unselbstständige) FhG-Institute an den Standortbewerbungen beteiligt waren und die FhG als Antragstellerin Beteiligte im Zuwendungsverfahren zur Errichtung der Forschungsfertigung Batteriezelle ist.

Der Vorbehalt der Entscheidung durch das BMBF war nicht ausreichend, um dem Anschein einer möglichen Befangenheit entgegenzuwirken, denn es bestand die konkrete Möglichkeit einer Einflussnahme der FhG auf das Verfahren und den Inhalt der Entscheidung. Ob sich das BMBF letztlich tatsächlich davon beeinflussen ließ, ist unerheblich. Ziel der Regelung ist es, ein faires objektives Verfahren zu garantieren (Objektivitäts- und Unabhängigkeitsprinzip). Das BMBF hätte die Mitwirkung der FhG auf die Konzeptentwicklung und Formulierung der Anforderungen an den Standort beschränken und das Auswahlverfahren

selbst (bzw. durch einen unbefangenen Beauftragten) initiieren und durchführen müssen.

Das BMBF hat erwidert, die Beauftragung der FhG mit der organisatorischen Durchführung des Auswahlverfahrens sei nicht zu beanstanden. Die Entscheidung habe sie nicht treffen sollen. Es sei wichtig gewesen, die FhG in das Verfahren einzubinden, weil sie die Forschungsfertigung Batteriezelle zusammen mit einem noch auszuwählenden Standort errichten sollte. Eine Befangenheit einzelner FhG-Mitarbeiter habe keine Auswirkungen auf das Auswahlverfahren haben können, da letztlich die Bewerbung aus Münster zum Zuge kam, an der kein FhG-Institut beteiligt gewesen sei.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Der Einwand des BMBF, dass sich die Befangenheit einzelner FhG-Mitarbeiter nicht auswirke, trägt nicht. Die Befangenheit der ausgeschlossenen Personen wird unwiderleglich vermutet; bereits der „böse Schein", der das Vertrauen in die Objektivität des Verfahrens untergraben kann, soll vermieden werden.

Auch die vorgetragene Notwendigkeit, die FhG aufgrund ihrer baufachlichen Expertise einbeziehen zu müssen, führt zu keiner anderen Würdigung. Auch wenn die Expertise der FhG von besonderer Wichtigkeit war, hätte diese jedoch bei Konzepterstellung und Formulierung der Standortkriterien in ausreichender Weise berücksichtigt werden können. (Tz. 2.1)

0.5 Die Aufgaben der Gründungskommission waren die Definition des Kriterienkatalogs sowie die Formulierung einer Standortempfehlung. Bei allen Industrievertretern in der Gründungskommission lagen Interessenkonflikte vor. Dies war bereits bei Einberufung der Gründungskommission absehbar und spätestens seit Eingang der Bewerbungen gesicherte Erkenntnis. Das BMBF hatte die Mitglieder auf die üblichen Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten hingewiesen.

In der entscheidenden Sitzung der Gründungskommission am 25. Juni 2019 führte die Befangenheit der Mitglieder dazu, dass der

Vorsitzende die Sitzung ohne Ergebnis vorzeitig abbrechen musste. Die Diskussion in der Gründungskommission konnte nicht als Grundlage für die Standortauswahl genutzt werden. Die Regelungen zum Umgang mit Befangenheit bei Begutachtungen waren verletzt worden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die Hinzuziehung der Gründungskommission für die Standortauswahlentscheidung nicht zwingend erforderlich. Das BMBF hätte die Auswahl anhand der unter Einbeziehung der Industrievertreter festgelegten Kriterien selbst treffen können. Spätestens die Erkenntnis des BMBF, dass bei allen Mitgliedern der Gründungskommission Interessenkonflikte vorlagen, hätte dazu führen müssen, die Gründungskommission aus dem Entscheidungsprozess über die Standortauswahl herauszunehmen.

Das BMBF hat erwidert, die Einsetzung einer „Gründungskommission" habe auf die beim BMBF wohletablierte Praxis zur Einbindung externer Expertise abgezielt. Die Befangenheiten der Mitglieder seien zwar absehbar gewesen, jedoch nicht in dieser Dimension. Im Ergebnis habe das BMBF – wie auch vom Bundesrechnungshof gefordert – in Abstimmung mit dem BMWi selbst und nicht auf Grundlage eines Votums der Gründungskommission die Entscheidung getroffen. Es werde sich auch in Zukunft von externen Expertinnen und Experten beraten lassen, wolle aber künftig noch sorgfältiger darauf achten, dass mögliche Befangenheiten angesprochen und dokumentiert werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF auf, vom Einbeziehen externer Expertise mit Augenmaß Gebrauch zu machen. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass es ausgereicht hätte, die Expertise bei der Erstellung des Konzepts und der Formulierung der Auswahlkriterien einzubeziehen. Das gilt insbesondere deshalb, weil absehbar war, dass es zu Interessenkonflikten kommen würde.

Im Ergebnis hat das BMBF beim Umgang mit den Interessenkonflikten zu spät reagiert. Die Interessenkonflikte hatten sich spätestens mit Auswertung der Bewerbungen bestätigt. Durch rechtzeitiges Handeln hätten die Schwierigkeiten rund um die letzte Sitzung der Gründungskommission vermieden werden können. (Tz. 2.2)

0.6 Mehrere Bundesländer bekundeten gegenüber dem BMBF ihre Bereitschaft, eine Forschungsfabrik im eigenen Land zu unterstützen. Sie suchten im Vorfeld und auch während des Standortauswahlverfahrens immer wieder den Kontakt zum BMBF. Bei einigen war der Kontakt jedoch besonders eng und führte zu einer Weitergabe von Informationen im Vorfeld des Auswahlverfahrens. So gab das BMBF an das Land Nordrhein-Westfalen detaillierte Informationen zum benötigten Grundstück und Gebäude weiter. Die anderen Länder erhielten diese für die spätere Bewerbung wichtigen Informationen nicht. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung war nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen beanstandet. Das BMBF hätte die Informationen aus Gründen der Gleichbehandlung entweder nicht an das Land Nordrhein-Westfalen herausgeben dürfen oder die Informationen allen potenziell an den Bewerbungen beteiligten Ländern zukommen lassen müssen.

Das BMBF hat betont, dass alle an den Bewerbungen beteiligten Landesministerien im Vorfeld des Bewerbungsverfahrens beim BMBF Fragen zum Verfahren gestellt haben. Die Initiative hierfür sei in keinem Fall vom BMBF ausgegangen. Die für die Bewerbung relevanten Informationen zu Grundstück und Gebäude seien erst mit dem Schreiben der FhG zum Standortbewerbungsprozess zur Verfügung gestellt worden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, denn das BMBF hat die Informationen zu Grundstück und Gebäude ausschließlich an das Land Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Dadurch hat es den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt. Auch wenn die letztlich für das Verfahren geltenden Anforderungen erst mit dem Schreiben der FhG allen Bewerbern zur Verfügung gestellt worden sind, ändert das nichts an der Tatsache, dass wesentliche Informationen zu dem Zeitpunkt dem Land Nordrhein-Westfalen bereits bekannt waren. (Tz. 2.3)

0.7 Das BMBF, die FhG und die Gründungskommission definierten gemeinsam Auswahlkriterien für den Standort der Forschungsfertigung Batteriezelle. Demnach musste das Sitzland ein geeignetes Grundstück und

Gebäude für die Forschungsfertigung kostenlos und schnell bezugsfertig zur Verfügung stellen. Beides musste bestimmte Fest- und Mindestanforderungen erfüllen. Entscheidend waren zudem die Kriterien Kompetenz, Industrie, Zeit und Finanzierung, die mit unterschiedlicher Gewichtung in die Wertung eingingen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Kriterien für die Standortauswahl zum Teil nicht hinreichend konkret und damit nicht prüfbar formuliert. Dies erschwerte die Auswertung und Beurteilung der Kriterienerfüllung. Zudem waren nicht alle für die Standortentscheidung notwendigen Auswahlkriterien ausreichend benannt worden. So wurde der Zusammenhang zwischen Forschungsfertigung und geplantem IPCEI, der ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl des Standorts war, in den Bewerbungsunterlagen nicht ausreichend dargestellt.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass für zukunftsorientierte, innovationsgeleitete Initiativen eine Quantifizierbarkeit von Kriterien oftmals nur bedingt möglich sei, sodass auch qualitative Bewertungen, wie in diesem Auswahlverfahren geschehen, genutzt werden müssten.

Das BMWi hat bestätigt, dass ihm der Bezug der Forschungsfertigung Batteriezelle zu den IPCEI wichtig gewesen sei. Im Übrigen sei es an der Vorbereitung des Auswahlverfahrens nicht beteiligt gewesen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es bei der Formulierung der Auswahlkriterien unabhängig von quantitativen oder qualitativen Kriterien um die Prüfbarkeit der Kriterien geht. Für diejenigen, die die Bewerbungen auswerten und dabei die Erfüllung eines Kriteriums bewerten, ist ein eindeutiger Maßstab zur Beurteilung erforderlich. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass die Kriterien zum Teil konkreter hätten formuliert werden sollen. Auf das Fehlen des Kriteriums „Passfähigkeit zum IPCEI" ist das BMBF in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes haben damit weiterhin Bestand. (Tz. 2.4)

0.8 Zur Auswertung der Bewerbungen entwickelte die FhG ein Auswertungstool in Form einer Nutzwertanalyse. Das BMBF überließ die

Methodik der Auswertung allein der FhG und der Gründungskommission. Da die Auswertung neben der Einschätzung der Gründungskommission die wesentliche Entscheidungsgrundlage für das BMBF werden sollte, hätte sich das BMBF selbst damit auseinandersetzen müssen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der bei der FhG und der Gründungskommission bestehenden Interessenkonflikte.

Das BMBF hat erwidert, die FhG habe vorgeschlagen, als Grundlage für die Arbeit der Gründungskommission eine Nutzwertanalyse zu entwerfen. Die Schwierigkeiten bei der Bewertung der Standortangebote auf Grundlage einer Nutzwertanalyse seien anfangs für das BMBF nicht erkennbar gewesen und hätten sich erst im Laufe des Verfahrens manifestiert.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass sich das BMBF auch mit der Art und Weise der Auswertung der Bewerbungen hätte auseinandersetzen müssen. Auch wenn die Auswertung zunächst für die Gründungskommission gedacht war, war sie doch letztendlich eine gewichtige Grundlage für die Entscheidungsfindung des BMBF. (Tz. 3.1)

0.9 Beim Befüllen des Bewertungsschemas durch die FhG traten erhebliche Probleme auf. Die Wertungen der Kriterien wurden im Laufe des Verfahrens mehrfach geändert. Dies führte jeweils zu veränderten Rangfolgen, wobei der Standort Münster im zeitlichen Verlauf jeweils um einen Platz nach vorne rückte. Die Diskussionsprozesse und Gründe für die Änderungen sind nicht oder kaum nachvollziehbar, da eine Dokumentation weitgehend fehlt.

Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit die Wertungen und Rangfolgen der FhG die Entscheidung des BMBF letztlich beeinflusst haben. Das BMBF hat zwar betont, es habe sich nicht auf die Nutzwertanalyse der FhG gestützt und die FhG habe die Wertungsspalte nicht ausfüllen sollen. Dennoch ist die Nutzwertanalyse mit ihren Wertungen mehrfach von der FhG fortgeschrieben und dem BMBF vorgelegt worden. Auch hat sich das BMBF darauf berufen, dass die FhG drei Bewerbungen für besser geeignet hielt als die anderen und nur diese drei Bewerbungen in seine eigenen Betrachtungen zu Kompetenz, volkswirtschaftlichem

Nutzen und ökologischem Konzept einbezogen. Es hat somit auch die Auswertung der FhG für die Entscheidungsfindung genutzt.

Das BMBF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass beim Befüllen des Bewertungsschemas erhebliche Probleme aufgetreten sind. Die Nutzwertanalyse sei daher als Grundlage für die Standortauswahl nicht geeignet gewesen. Zu keinem Zeitpunkt habe es ein abgestimmtes Ranking der Standortbewerbungen auf Basis der Nutzwertanalyse gegeben. Insofern sei die Feststellung des Bundesrechnungshofes, die Wertungen der Kriterien seien im Laufe des Verfahrens zum Teil mehrfach geändert worden, und insbesondere die Standortbewerbung aus Münster sei nach jeder Änderung der Nutzwertanalyse einen Platz aufgerückt, gegenstandslos.

Der Bundesrechnungshof stellt klar, dass er lediglich die Änderungen bei der Nutzwertanalyse beschrieben hat. Die Änderungen zeigen auf, wie wichtig es gewesen wäre, vor der Auswertung der Bewerbungen Klarheit über die Methodik zu erzielen. Auch darüber, ob die FhG eigene Wertungen vornehmen sollte, hätte Einigkeit erzielt werden müssen. Denn die Gründungskommission, deren Vorsitz das BMBF innehatte, hatte die FhG Ende Mai 2019 gebeten, einen Bewertungsvorschlag auf Basis der Nutzwertanalyse vorzulegen, obwohl dies vom BMBF nicht so vorgesehen war. Dieser Widerspruch wurde im gesamten Verfahren nicht aufgelöst. Tatsache ist, dass die Nutzwertanalyse in der beschriebenen Art und Weise fortgeschrieben und so wie in der Würdigung dargestellt, für die Entscheidungsfindung genutzt wurde. Das Argument, die Nutzwertanalyse sei als Grundlage für die Entscheidungsfindung nicht geeignet gewesen, kann ihren tatsächlichen Einfluss daher nicht ungeschehen machen. (Tz. 3.2)

0.10 Die Verwendbarkeit der Nutzwertanalyse war zudem deshalb eingeschränkt, weil diejenigen, die sie erstellt haben, befangen waren. Auch die zweite Säule, auf die sich das BMBF bei seiner Entscheidung stützen wollte, nämlich die Empfehlung der Gründungskommission, fiel aufgrund von Interessenkonflikten weg.

Letztlich basierte die Entscheidung des BMBF auf

- einer nicht belastbaren Auswertung der FhG,
- der eigenen Einschätzung der Kriterien „Kompetenz", „volkswirtschaftlicher Nutzen" und „ökologischer Ansatz" durch das BMBF in Bezug auf die Konzepte der Standorte Münster, Ulm und Salzgitter sowie
- auf den zusätzlichen Kriterien „Internationale Vernetzung" und „Passfähigkeit zur IPCEI-Maßnahme des BMWi".

Es fehlte eine unabhängige Auswertung und Bewertung aller Bewerbungen anhand der in den Bewerbungsunterlagen festgelegten Kriterien. Das BMBF hätte diese vor der Entscheidungsfindung noch einmal selbst oder mithilfe einer unabhängigen Stelle vornehmen müssen. Dabei hätte es die für die Entscheidungsfindung wichtigen zusätzlichen Kriterien (Internationale Vernetzung und Passfähigkeit zur IPCEI-Maßnahme des BMWi) mit einbeziehen und alle Bewerbungen auch daraufhin auswerten sollen. Um den Grundsatz der Gleichbehandlung bestmöglich einzuhalten, hätte es allen Bewerbern die Möglichkeit geben sollen, ihre Bewerbungen in Bezug auf die zusätzlichen Kriterien nachzubessern.

Das BMBF hat bestätigt, dass die Interessen von BMBF und BMWi hinsichtlich der Passfähigkeit zum IPCEI übereinstimmten. Es seien aber keine zusätzlichen Kriterien eingeführt, sondern die bestehenden seien ausdifferenziert worden. Die vom Bundesrechnungshof als zusätzlich bezeichneten Kriterien „Exzellenz der Köpfe", „Ökologischer Ansatz" und „Volkswirtschaftlicher Nutzen" hätten sich aus den Standortbewerbungsunterlagen ergeben. Die Frage der Wechselwirkung zwischen der Forschungsfertigung Batteriezelle und dem IPCEI habe das BMBF mehrfach mit dem BMWi erörtert. Die Passfähigkeit der Standortbewerbungen zum IPCEI sei jedoch kein Entscheidungskriterium für das BMBF gewesen. Es sei vom BMWi als komplementäre Ergänzung für die Forschungsfertigung gesehen worden und sei für das BMWi ein Grund gewesen, die Entscheidung für den Standort Nordrhein-Westfalen mitzutragen.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Er weist darauf hin, dass er die Kriterien „Exzellenz der Köpfe", „Ökologischer Ansatz" und „Volkswirtschaftlicher Nutzen" ausdrücklich nicht als zusätzliche Kriterien bezeichnet hat. Diese Bezeichnung hat das BMBF vielmehr selbst gewählt. Der Bundesrechnungshof hat nur in Bezug auf die zwei weiteren Kriterien „Internationale Sichtbarkeit bzw. Vernetzung" sowie „Anschlussfähigkeit an die IPCEI-Maßnahmen des BMWi" von zusätzlichen Kriterien gesprochen, die in den Auswahlunterlagen nicht gefordert, für die Entscheidungsfindung aber genutzt worden waren.

Die Ausführungen des BMBF zum Kriterium „Anschlussfähigkeit an die IPCEI-Maßnahmen des BMWi" überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof hat an mehreren Stellen dieses Berichts wiedergegeben, welche Bedeutung die Passfähigkeit tatsächlich hatte und sich dabei auf Aussagen des BMBF bezogen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das Kriterium nicht nur ein entscheidendes, sondern auch ein für das BMBF wichtiges Kriterium war. (Tz. 3.2)

0.11 Auch wenn sachliche bedeutsame Gründe für die Entscheidung für den Standort in Nordrhein-Westfalen vorlagen, entstand an vielen Stellen des Verfahrens zumindest der Anschein, dass es eine Fokussierung auf diesen Standort gegeben hat. Das BMBF hätte den Grundsatz der Gleichbehandlung im Verfahren stärker beachten müssen. Es hätte alle Interessenten mit den gleichen Informationen versorgen und die Bewertung ausschließlich aufgrund der in der Ausschreibung geforderten Kriterien vornehmen oder allen die Chance zur Nachbesserung der Bewerbungen geben müssen.

Das BMBF hat erwidert, es könne den Vorwurf der Fokussierung auf den Standort Nordrhein-Westfalen nicht nachvollziehen. Das Verfahren sei ergebnisoffen vorbereitet, geführt und die Entscheidung kriterienbasiert getroffen worden.

Der Bundesrechnungshof stellt klar, dass an vielen Stellen des Verfahrens zumindest der Anschein einer Fokussierung auf diesen Standort

entstanden ist. Dies hat der Bundesrechnungshof mit Beispielen unterlegt. (Tz. 3.2)

0.12 Das BMBF hat den Grundsatz der Aktenmäßigkeit ungenügend beachtet. Es hat seine Entscheidungen unzureichend begründet und wesentliche für die Bearbeitung und die Entscheidungsfindung bedeutende Ereignisse nicht dokumentiert. Zudem hat es nur sehr wenige Dokumente zu den Akten verfügt. Die Unterlagen befanden sich fast ausschließlich im Referatslaufwerk und in den E-Mail-Postfächern der Beschäftigten sowie in Ordnern, die das BMBF im Herbst 2019 dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt hatte. Durch die unvollständige Aktenführung und Dokumentation wurde auch die Prüfung durch den Bundesrechnungshof deutlich erschwert.

Das BMBF hat erwidert, die Beanstandungen seien zum Teil gerechtfertigt. Es werde künftig einen verstärkten Fokus auf eine zeitnahe Dokumentation legen. (Tz. 4)

0.13 Zusammenfassend empfahl der Bundesrechnungshof:

- Das BMBF sollte künftig sehr genau prüfen, ob Mitwirkungsverbote bestehen. Es sollte ggf. zwischen der Konzeptentwicklung mit Formulierung von Anforderungen an einen Standort und dem eigentlichen Auswahlverfahren trennen.

- Hinsichtlich des Hinzuziehens eines Expertengremiums sollte es prüfen, ob dies für die Entscheidung zwingend erforderlich ist. Bestehen solch erhebliche Interessenkonflikte wie in diesem Fall, sollte es das Expertengremium unverzüglich aus dem Entscheidungsprozess über die Standortauswahl herausnehmen.

- Das BMBF muss bei seinem Verwaltungshandeln den Gleichheitsgrundsatz stärker beachten. Interessierte sowie Bewerberinnen und Bewerber sind in jedem Stadium eines Verfahrens gleichzubehandeln.

- Die Anforderungen an einen Standort muss es prüfbar, d. h. so konkret und eindeutig wie möglich, formulieren, denn für die Auswertung ist ein eindeutiger Maßstab zur Beurteilung erforderlich. Alle für die Entscheidung relevanten Kriterien müssen den Bewerbern von vornherein bekannt gegeben werden.

- Das BMBF muss sich mit der Art und Weise der Auswertung auseinandersetzen und sicherstellen, dass seine Entscheidung auf einer methodisch einwandfreien Auswertung der Bewerbungen basiert.

- Das BMBF muss dafür sorgen, dass vor einer Entscheidung eine belastbare Auswertung aller Bewerbungen anhand der in den Bewerbungsunterlagen festgelegten Kriterien und Gewichtungen vorliegt. Werden zusätzliche Kriterien erforderlich, um eine Entscheidung zu treffen, müssen diese transparent gemacht und alle Bewerbungen daraufhin auswertet werden. Bewerberinnen und Bewerber sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Bewerbungen in Bezug auf diese Kriterien – soweit möglich – nachzubessern.

- Den Grundsatz der Aktenmäßigkeit und seine Dokumentationspflichten muss das BMBF künftig stärker beachten.

Das BMBF hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass das Verfahren sowohl bei der Aktenführung als auch beim Umgang mit Befangenheiten Schwächen hatte. Es hat zugesagt, Konsequenzen daraus zu ziehen und die Empfehlungen bei künftigen Verfahren zu berücksichtigen. Dass der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt worden sei, hat es von sich gewiesen. Auch in Bezug auf die zusätzlichen Entscheidungskriterien bleibt es bei unterschiedlichen Auffassungen. Das BMBF hat hervorgehoben, dass es darauf hingewirkt habe, die Probleme mit der Nutzungsanalyse auszuräumen und das Auswahlverfahren insbesondere bezüglich der vorhandenen Befangenheiten nachzujustieren.

Das BMBF konnte die wesentlichen Beanstandungen nicht entkräften. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Würdigung des Verfahrens fest.

Das BMBF sollte bei künftigen Verfahren dieser Art die aufgezeigten Schwachpunkte beseitigen und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beachten.

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

(1) Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gab am 28. Juni 2019 bei einer Pressekonferenz bekannt, dass die Wahl für den Standort der geplanten Forschungsfertigung Batteriezelle auf Münster gefallen sei. Der Entscheidung ging ein Standortauswahlverfahren voraus. Daran waren neben dem BMBF und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) eine Gründungskommission, bestehend aus Vertretern der Industrie, sowie die Fraunhofer Gesellschaft (FhG) als spätere Betreiberin der Forschungsfertigung beteiligt.

Die Entscheidung des BMBF für den Standort Münster stieß auf teils heftige Kritik. Der Vorwurf lautete, das BMBF habe sich über das Votum der Gründungskommission hinweggesetzt. Münster sei gewählt worden, da von der Bewerbung auch der Wahlkreis der Bundesministerin für Bildung und Forschung (Ministerin) profitiere. Die Ministerin wurde dreimal im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zum Auswahlverfahren befragt.

(2) In seiner Sitzung am 7. November 2019 bat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den Bundesrechnungshof, das Verfahren bei der Standortentscheidung für die Forschungsfertigung Batteriezelle zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat diese Prüfungsbitte aufgegriffen. In seiner Prüfung hat er insbesondere grundsätzliche Fragen des Auswahlverfahrens untersucht. Hierzu hat er Erhebungen beim BMBF, dem BMWi und der FhG durchgeführt. Er hat dazu insbesondere

- die den Mitgliedern des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages bereits zur Verfügung gestellten Unterlagen,
- die im BMBF darüber hinaus vorhandenen Akten sowie
- Dokumente und E-Mails aus dem Laufwerk des zuständigen Fachreferats des BMBF

ausgewertet (zu Dokumentation und Aktenführung siehe Tz. 4). Der Bundesrechnungshof hat weiterhin Unterlagen des BMWi sowie der FhG eingesehen

und ausgewertet. Daneben hat er zur Sachverhaltsaufklärung Gespräche im BMBF, BMWi und mit der FhG geführt.

Bei seinen Erhebungen hat der Bundesrechnungshof auch die dem eigentlichen Auswahlverfahren vorgelagerte Phase der Konzeption der Forschungsfertigung Batteriezelle bzw. des Auswahlverfahrens einbezogen.

Die Erhebungen sowie die Auswertung der umfangreichen Unterlagen und unstrukturiert abgelegten elektronischen Dokumente erstreckten sich über einen Zeitraum von Dezember 2019 bis April 2020. Die Ergebnisse der Prüfung sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

Der Bundesrechnungshof hat sowohl dem BMBF als auch dem BMWi (soweit der Bericht es betraf) Gelegenheit gegeben, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Beide Ministerien haben davon Gebrauch gemacht. Die Stellungnahmen sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt worden.

(3) Bei der Auswahl des Standortes für die Forschungsfertigung Batteriezelle handelt es sich nicht um die Vergabe eines Auftrags. Das Verfahren diente vielmehr der Vorbereitung des Erlasses eines Zuwendungsbescheids, mit dem die Mittel für den Aufbau und Betrieb der Forschungsfertigung Batteriezelle im Wege der Projektförderung bewilligt werden sollen. Zuwendungsgeber ist das BMBF und Zuwendungsempfängerin die FhG. Das Standortauswahlverfahren war dem eigentlichen Zuwendungsverfahren vorgeschaltet. Die FhG hat erst nach Ende des Auswahlverfahrens den Antrag auf Bewilligung der Zuwendung gestellt und dabei das Auswahlergebnis einbezogen. Der Standort sowie die Beteiligung und Zusagen des Landes, anderer Forschungseinrichtungen und der Industrie wurden Teil des Antrags. Die Standortfrage ist für die Förderentscheidung, insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Zuwendung, von Bedeutung. Zwar sind grundsätzlich etwa 450 bis 500 Mio. Euro für die Forschungsfertigung Batteriezelle vorgesehen, der Zuwendungsbetrag richtet sich letztlich jedoch danach, welche Mittel tatsächlich notwendig werden. Dies kann je nach finanziellem Beitrag des Sitzlandes und der sich beteiligenden Industrieunternehmen sowie der sonstigen am Standort anfallenden Ausgaben unterschiedlich sein.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann es im vorliegenden Fall dahingestellt bleiben,

- ob das Standortauswahlverfahren als Teil des Zuwendungsverfahrens und damit als Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)[1] zu betrachten ist oder
- ob es sich mangels Erlasses eines Verwaltungsaktes für die Auswahlentscheidung um ein Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne[2] handelt.

Denn auch im letzteren Fall gelten die wesentlichen für diese Prüfung relevanten Verfahrensgrundsätze der §§ 10 ff. VwVfG (siehe hierzu insbesondere Tzn. 2.1 und 2.2).

Maßstab für die Bewertung der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens ist somit neben den allgemeinen Grundsätzen für das Verwaltungshandeln das VwVfG.

1.2 Konzeption der Forschungsfertigung Batteriezelle

1.2.1 Ziele und Strategie

Das BMBF fördert die Batterieforschung seit dem Jahr 2008 mit erheblichen Mitteln. Etwa ab dem Jahr 2015 verstärkte die Bundesregierung ihre Bemühungen, die Industrie beim Aufbau einer Batteriezellproduktion in Deutschland und Europa zu unterstützen. Das BMBF nahm gemeinsam mit dem BMWi Kontakt zur Europäischen Kommission auf, um die Möglichkeiten der beihilfekonformen Unterstützung der Industrie auszuloten. Die Europäische Kommission signalisierte die Bereitschaft, die Bildung einer europäischen Batterieallianz zu unterstützen und die Batteriefertigung als Important Project of Common European Interest (IPCEI)[3] anzuerkennen.

Im Rahmen eines IPCEI können Wissen, finanzielle Mittel und Wirtschaftsbeteiligte aus der gesamten Union zusammengeführt werden, um schwerwiegende Marktstörungen oder systemische Ausfälle zu beheben und gesellschaftliche Herausforderungen anzugehen, die ansonsten nicht gelöst werden könnten. Wenn es aufgrund der signifikanten Risiken solcher Vorhaben an privater

---

1 Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist.

2 Jede rechtlich geordnete Tätigkeit einer Verwaltungsbehörde.

3 Mitteilung der Europäischen Kommission über die Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (2014/C 188/02) vom 20. Juni 2014.

Innovationsförderung mangelt, können die Mitgliedstaaten gemäß der IPCEI-Mitteilung gemeinsam die Finanzierungslücke schließen. Das heißt, sie können staatliche Beihilfen gewähren, um diesem Marktversagen zu begegnen und zur Durchführung innovativer Vorhaben beizutragen. Der IPCEI-Rahmen ergänzt andere Beihilfevorschriften wie die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung und den Unionsrahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation. Er ermöglicht Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation und Beihilfen für die erste gewerbliche Nutzung. Voraussetzung ist, dass Vorhaben, die industriell genutzt werden sollen, die Entwicklung eines neuen Produkts oder einer neuen Dienstleistung mit hohem Forschungs- und Innovationsgehalt und/oder die Einführung eines grundlegend innovativen Produktionsprozesses ermöglichen müssen.[4]

Das BMWi arbeitete in der Folge daran, Industriepartner zu finden und die Voraussetzungen für die Notifizierung durch die Europäische Kommission zu schaffen. Das BMBF wollte die Forschungsfertigung Batteriezelle als forschungsseitigen deutschen Beitrag und Bestandteil des noch zu diskutierenden IPCEI in eine europäische Batterieallianz einbringen.[5]

Ein erstes IPCEI, ein Großprojekt für eine europäische industrielle Batteriezellfertigung, das u. a. vom BMWi gefördert wird, ist von der Europäischen Kommission Ende des Jahres 2019 beihilferechtlich genehmigt worden. Das Verfahren für ein weiteres IPCEI zur industriellen Batteriezellfertigung läuft derzeit.

1.2.2 Konzept für die Forschungsfertigung Batteriezelle

Das BMBF konkretisierte ab dem Jahr 2017 seine Pläne für den Aufbau einer „Forschungsfabrik Batteriezellfertigung". Es entwarf ein zunächst noch sehr grobes Dachkonzept Batterieforschungsfabrik, in dem es die Bereiche

- Materialforschung (Excellent Battery Zentren),
- Prozessforschung (Kompetenzcluster ProZell) und
- Produktionstechnologie (FuE-Produktionslinie)

---

4 Mitteilung der Europäischen Kommission über die Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (2014/C 188/02) vom 20. Juni 2014, Nr. 22.

5 Rede des Staatssekretärs des BMBF beim Batterieforum Deutschland am 24. Januar 2018, https://www.bmbf.de/de/batterieforum-deutschland-2018-5569.html.

verknüpfte. Da die FhG besondere Kompetenzen im Bereich der Produktionstechnologie hatte, war sie qualifiziert für die Weiterentwicklung der produktionstechnologischen Kompetenz im Bereich der Batteriezellproduktion (FuE-Produktionslinie). Zudem hatte sie bereits Erfahrungen bei der Konzeptionierung der Forschungsfabrik Mikroelektronik sowie der Forschungsfabrik Brennstoffzelle gesammelt. BMBF und FhG kamen überein, dass die FhG ein Konzept für den Aufbau einer solchen FuE-Produktionslinie erstellen sollte. Eine besondere Vergütung erhielt die FhG hierfür nicht.

Einen ersten Konzeptentwurf legte der Direktor des FhG-Instituts für Solare Energiesysteme (ISE) im November 2017 dem BMBF vor. Es war vorgesehen, dass die FhG Betreiberin der „Forschungsfabrik" wird. Zur Frage des Standorts enthielt das Konzept bereits einige Anforderungen, wie beispielsweise eine gute Erreichbarkeit, Attraktivität und Qualität des Standorts für die Beschäftigten, Nähe zu einer Universität (Ausbildungsfunktion) und Industrieanbindung.

Im Laufe des Jahres 2018 arbeitete eine Gruppe von FhG-Beschäftigten über mehrere Monate an der Konzeption. Im Mai 2018 führten sie in Abstimmung mit dem BMBF einen Workshop durch, um mit Vertretern aus Industrie, Forschung und öffentlicher Hand die Anforderungen und Erwartungen an eine „Forschungsfabrik Batteriezellfertigung" zu diskutieren. Ziel war es, im Oktober 2018 ein Gesamtkonzept einschließlich Finanzplan erstellt zu haben, um den Förderantrag zum Aufbau der Forschungsfabrik stellen zu können.

Die FhG stimmte das Konzept im Laufe des zweiten Halbjahres 2018 mit dem BMBF ab. Neben den Fragen der fachlichen Ausrichtung waren Fragen der Zusammenarbeit mit anderen Forschungseinrichtungen, der Governance und der Finanzierung der Forschungsfabrik wesentliche Diskussionspunkte. Zudem waren die Anforderungen an den Standort zu definieren. Erste Schätzungen zum benötigten Grundstück und Gebäude erarbeitete die FhG im Juli 2018.

1.2.3 Dachkonzept des BMBF

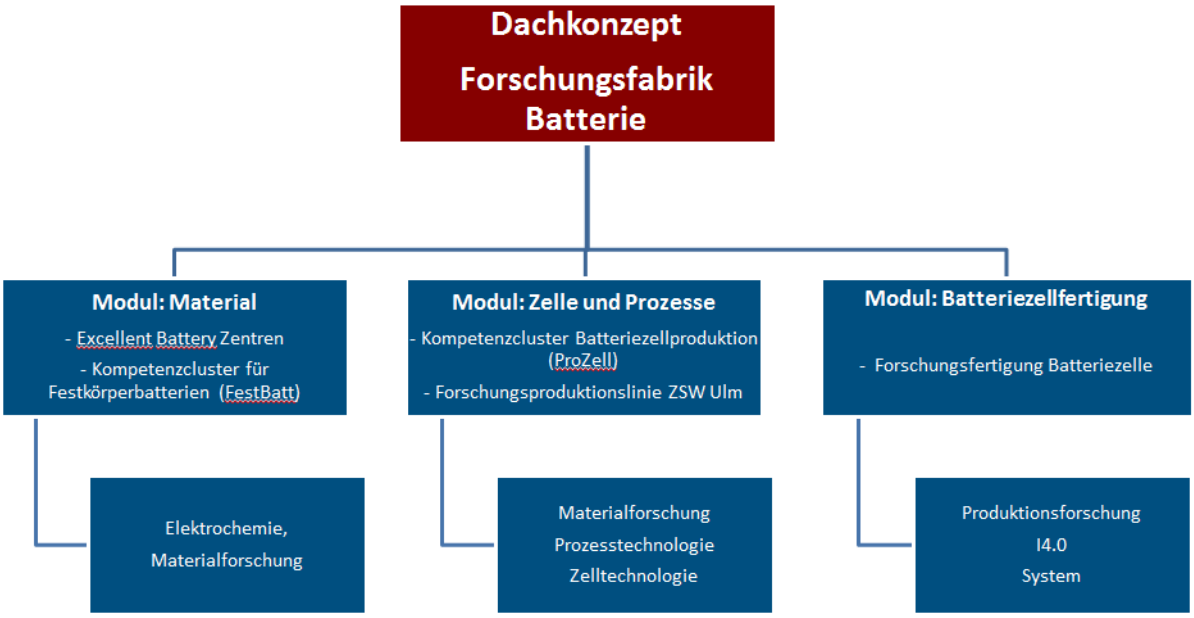
Im November 2018 entwarf das BMBF aufbauend auf seinen ursprünglichen Überlegungen und dem Konzeptentwurf der FhG sein Dachkonzept „Forschungsfabrik Batterie", das die Ministerin im Januar 2019 beim Batterieforum

Deutschland vorstellte.[6] Das BMBF verfolgte damit einen übergeordneten Ansatz. Alle relevanten Akteure aus Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Industrie und Politik sollten einbezogen werden.

Die „Forschungsfabrik Batteriezellfertigung", für die die FhG einen Konzeptentwurf erstellt hatte, war ein Baustein des Dachkonzepts.

Abbildung 1

Darstellung des Dachkonzeptes „Forschungsfabrik Batterie" mit den drei Modulen Material, Zelle und Prozesse sowie Batteriezellfertigung



Quelle: BMBF, Dachkonzept „Forschungsfabrik Batterie", S. 8.

Das BMBF skizzierte die Forschungsfertigung Batteriezelle in seinem Dachkonzept nur kurz. Demnach sollten Batteriekonzepte in einem massentauglichen Maßstab prozessiert und untersucht werden. Für die Industrie sollte das Risiko für den Transfer von Batteriezellkonzepten in die Großserienproduktion sowie das Risiko für den Aufbau einer Großserienproduktion reduziert werden. Voraussetzung hierfür sei, dass sich die Industrie bereits in der Aufbauphase verpflichte, die zu validierende Material-Zellkombination im Erfolgsfall verbindlich und mit eigenen Mitteln weiterzuführen.

---

6 Batterieforschung und Transfer stärken – Innovationen beschleunigen. Dachkonzept „Forschungsfabrik Batterie", https://www.bmbf.de/files/BMBF_Dachkonzept_Forschungsfabrik_Batterie_Handout_Januar2019.pdf.

Für die Errichtung der Forschungsfertigung sah das BMBF bis zum Jahr 2025 einen Betrag von etwa 455 Mio. Euro vor. Eine Kofinanzierung des Sitzlandes (Bereitstellung von Grundstück und Gebäude) sowie der FhG (Beitrag zum Betrieb der Einrichtung aus der Grundfinanzierung) hielt es für erforderlich.

1.2.4 Derzeitiger Stand des Konzepts für die Forschungsfertigung Batteriezelle

An der Konzeption der Forschungsfertigung Batteriezelle arbeitete die FhG gemeinsam mit dem BMBF – unterstützt durch den für die Batterieforschung vom BMBF beauftragten Projektträger (Projektträger) – sowie ab Februar 2019 mit den Mitgliedern der Gründungskommission (Tzn. 2.1.1 und 2.2.1) weiter.
Das Gesamtkonzept legte die FhG nach dem Standortauswahlverfahren im Sommer 2019 vor. Einen ersten Antrag auf die Gewährung von Fördermitteln (Teilprojektantrag 1 – Entwicklung und Inbetriebnahme der Produktionslinie 1) reichte sie im Anschluss an das Standortauswahlverfahren im Juli 2019 ein. Dieser wurde vom BMBF am 30. Oktober 2019 bewilligt.

Der Antrag sah die Gründung einer eigenständigen Fraunhofer-Einrichtung zur Umsetzung des Vorhabens vor. Die Forschungsfertigung Batteriezelle ist inzwischen ein neuer Institutsteil des Fraunhofer-Instituts für Produktionstechnologie (IPT) am Standort Münster. Die Aufbauphase der Forschungsfertigung Batteriezelle wird vom BMBF als Projektförderung finanziert. Im Jahr 2024 soll die Forschungsfertigung Batteriezelle evaluiert und über die Fortführung entschieden werden.

2 Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens

2.1 Planung des Auswahlprozesses

2.1.1 Feststellungen

(1) Wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens ist das Objektivitäts- und Unbefangenheitsprinzip. An der Vorbereitung einer Verwaltungsentscheidung dürfen keine Personen teilnehmen, deren Unbefangenheit gegenüber der zu treffenden Entscheidung wegen mangelnder Distanz zum Gegenstand des Verfahrens gefährdet sein könnte. Dieses Prinzip ist für Verwaltungsverfahren in den §§ 20, 21 VwVfG kodifiziert. Die Befangenheit der ausgeschlossenen Person wird unwiderleglich vermutet; bereits der „böse Schein", der das Vertrauen in die Objektivität des Verfahrens untergraben

kann, soll vermieden werden. Wie in Tz. 1 bereits dargestellt, kann es dahingestellt bleiben, ob es sich beim Standortauswahlverfahren um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG handelt, da das Mitwirkungsverbot des § 20 VwVfG bereits aus dem Objektivitäts- und Unbefangenheitsprinzip als wesentlichem Bestandteil eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens folgt. § 20 VwVfG enthält somit einen Grundsatz, der für jegliches öffentlich-rechtliche Verwaltungshandeln gilt. Er ist Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens für das öffentlich-rechtliche Verfahrensrecht und wird daher auch auf Verwaltungshandeln außerhalb des eingeschränkten Anwendungsbereichs des § 9 VwVfG angewendet.[7] Dies gilt insbesondere für Verwaltungshandeln, das wie im vorliegenden Fall in direktem Zusammenhang mit dem Zuwendungsverfahren steht und der Vorbereitung des Erlasses des Zuwendungsbescheids dient.

Nach § 20 VwVfG ausgeschlossenen Personen sind alle Äußerungen oder sonstigen Handlungen untersagt, die zur Meinungsbildung der zuständigen Behörde über das Verfahren oder die Sachentscheidung beitragen sollen. Ob von der verfahrensführenden Behörde hinzugezogene Beauftragte von der Mitwirkung ausgeschlossen sind, hängt davon ab, ob bei der im Einzelfall für die Behörde ausgeübten Tätigkeit die konkrete Möglichkeit einer Einflussnahme auf das Verfahren oder den Inhalt der Entscheidung bestand. Nicht erforderlich ist, dass der Beauftragte die Entscheidung trifft.

(2) Das BMBF hatte schon im Frühjahr 2018 beschlossen, einen Standortwettbewerb für die Pilotanlage im Rahmen der Konzeption „Forschungsfabrik Batteriezellfertigung" durchzuführen. Die Auswahlkriterien sollten sich auf die fachliche Expertise am künftigen Standort sowie die Anbindung an mögliche industrielle Kunden fokussieren. Darüber hinaus sollte sich das spätere Sitzland finanziell beteiligen.

Das BMBF plante zunächst, den Standortauswahlprozess selbst mithilfe des Projektträgers durchzuführen. Der Projektträger entwickelte bereits im Mai 2018 im Auftrag des BMBF die ersten Kriterien für den Standort. Er bereitete im September 2018 eine „Ausschreibung" des Standorts vor. Geplant war, diese mit einem Anschreiben der Ministerin an die Ministerpräsidentinnen und

---

[7] BVerwG, Beschluss vom 13. Oktober 1986 – 6 P 14/84 –; BVerwG, Beschluss vom 19. Oktober 2015 – 5 P 11/14 –; Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 1 Rn. 154f., § 20 Rn. 1, 21.

Ministerpräsidenten der Länder zu verschicken, verbunden mit der Bitte, sich zu bewerben.

Anfang November 2018 führte das Fachreferat des BMBF im Entwurf der Ministervorlage zur Billigung des Dachkonzeptes „Forschungsfabrik Batterie" und des wettbewerblichen Verfahrens zur Standortauswahl für das Fabrikmodul „Pilot-/Demonstration"[8] aus, dass das Fabrikmodul einem Standortwettbewerb unterworfen werden sollte. Dabei hätten sich die Länder mit der FhG (da die FhG als Betreiberin gesetzt sei) um einen Standort bewerben können. Die Bewertung sollte anhand von Standortfaktoren und der zusätzlichen Unterstützung durch das jeweilige Land erfolgen. Das Fachreferat schlug vor, dass die Ministerin die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder anschreibt und um entsprechende Angebote bittet.

Der zuständige Abteilungsleiter im BMBF stimmte dieser Vorgehensweise nicht zu. Seiner Auffassung nach sollte das Verfahren von der FhG selbst geführt werden. Er schlug vor, bei der FhG ein Projektteam einzusetzen, das das Pilot-/Demonstrationszentrum aufbauen sollte. Dieses Projektteam sollte auch die Ausschreibung für den Standort durchführen. Ein „Lenkungskreis" aus Vertretern der Industrie, eingesetzt vom BMBF, sollte dann über den Standort entscheiden.

Fachreferat und Abteilungsleiter diskutierten daraufhin verschiedene Optionen, wer das Auswahlverfahren führen (BMBF oder FhG) und wer die Entscheidung über den Standort treffen sollte (BMBF, FhG, Steuerungsgruppe, gemeinsame Entscheidung, ggf. Hinzuziehung eines externen Gremiums).

Konsens war, dass es ein unangreifbares, transparentes, offenes, kriterienbasiertes Verfahren, mit angemessenem Einfluss des BMBF, geben sollte.

Die Ministerin entschied, dass:

- ein Standort in einem wettbewerblichen Verfahren festgelegt werden solle. Dabei könnten sich Standortkandidaten um die Ansiedlung bewerben.
- das Sitzland das erforderliche Grundstück samt Gebäude auf eigene Kosten zur Verfügung stellen solle.

---

[8] Arbeitstitel des BMBF für die spätere Forschungsfertigung Batteriezelle.

- die Bewertung und Standortentscheidung anhand von zuvor festgelegten Standortkriterien erfolgen solle.
- das Verfahren von der FhG initiiert und durchgeführt werden solle.
- die Bewertung der Standortvorschläge und die Empfehlung für die Auswahl eines Standorts einem neu zu gründenden Steuerungskreis des „Transferzentrums Batteriezellfertigung“[9] obliege, der durch das BMBF berufen und mit Industrie und Wissenschaft besetzt werden solle.
- das BMBF abschließend auf Basis der Vorschläge und Voten des Steuerungskreises über den Standort entscheide.

(3) Die FhG äußerte Bedenken hinsichtlich der Übernahme des Standortauswahlverfahrens. Sie führte aus, sie wolle keinen ungebührlichen Einfluss auf das Verfahren nehmen. Zudem handele es sich dabei um eine typische Tätigkeit als Projektträger. Dagegen habe sich der Fraunhofer-Vorstand immer wieder ausgesprochen. Die FhG fürchtete Interessenkonflikte in den eigenen Reihen, da sie gleichzeitig an allen in Frage kommenden Standorten selbst als Bieter präsent sei. Sie forderte zumindest eine Mandatierung durch das BMBF für die Beteiligung an der Durchführung der Standortauswahl. Sie wies auf die Anfechtbarkeit eines Verfahrens hin, bei dem die FhG das Konzept für die Forschungsfertigung erstellt habe, Co-Vorsitz in der Gründungskommission habe, selbst in der Mehrzahl der Fälle zu den Anbietern zähle und sich auch noch selbst zur Bewerbung auffordern würde.

Der Diskurs zwischen BMBF und FhG ist in den Unterlagen des BMBF kaum dokumentiert. Es wird nicht erkennbar, ob und wie sich das BMBF mit den von der FhG vorgebrachten Argumenten auseinandergesetzt hat. In den Unterlagen enthalten sind Gesprächsvorbereitungen oder Hinweise auf Gespräche des BMBF mit der FhG z. B. am 17. Januar 2019, am 6. Februar 2019 und am 11. Februar 2019. Vermerke über diese Gespräche und deren Ergebnisse gibt es vom BMBF nicht. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erläuterte das BMBF, da die FhG als Betreiberin der Forschungsfertigung Batteriezelle gesetzt gewesen sei und es um die Suche möglicher kompetenter Partner ging, sei es naheliegend gewesen, dass die FhG auch den Auswahlprozess organisiert. Eine Partnerwahl ohne Zustimmung des Konsortialpartners FhG sei nicht möglich

---

[9] Weiterer Arbeitstitel des BMBF für die spätere Forschungsfertigung Batteriezelle.

gewesen. Die FhG habe am Ende nur die Auswahlentscheidung wegen der internen FhG-Wettbewerbssituation nicht alleine treffen wollen und deshalb das BMBF um Moderation und Beteiligung gebeten.

Das BMBF mandatierte die FhG im Februar 2019 für die Durchführung des Standortbewerbungsprozesses. Dies umfasste die Versendung der Aufforderungen zur Bewerbung, die Entgegennahme der Bewerbungen sowie deren „Aufbereitung"[10] für die Mitglieder der Gründungskommission. Die Entscheidung behielt sich das BMBF vor.

Die FhG übernahm sodann die Organisation der Sitzungen der Gründungskommission, erarbeitete gemeinsam mit ihr die Kriterien für die Standortauswahl und entwickelte mit ihr das fachliche Konzept der Forschungsfertigung Batteriezelle weiter. Die FhG forderte die Bewerber in eigenem Namen zur Abgabe der Bewerbungen auf, übernahm die technische und organisatorische Betreuung des Auswahlprozesses und wertete die eingegangenen Bewerbungen mittels einer Nutzwertanalyse aus. Darin ordnete sie die Inhalte der Bewerbungen den Kriterien zu und vergab Einzel- und Gesamtnoten.[11] Zusätzlich erstellte sie für jede Bewerbung eine kurze qualitative Bewertung in Textform.

Zur Unterstützung des Bewerbungsprozesses richtete die FhG eine Geschäftsstelle mit zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern und einer Assistenz ein. Die eben beschriebenen Aufgaben wurden aber auch von weiteren Beschäftigten der FhG-Zentrale und verschiedener Institute wahrgenommen. Die FhG erklärte, man habe darauf geachtet, dass keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von FhG-Instituten eingebunden werden, die eine Bewerbung abgeben würden.

Die folgende Übersicht zeigt, wie die verschiedenen FhG-Institute und -Beschäftigten in die Konzepterstellung, die Bewerbungen und die Auswahl des Standorts involviert waren:

---

10 Wie diese Aufbereitung aussehen sollte, gab das BMBF in dem Schreiben nicht vor, s. dazu auch Tz. 3.1.

11 Die Vergabe von Noten, d. h. eine eigenständige Bewertung der Bewerbungen durch die FhG war vom Mandat nicht erfasst. Die Noten wurden nach Absprache mit dem BMBF vor Weitergabe an die Gründungskommission entfernt, siehe hierzu Tz. 3.2.

Status	FhG-Institut	Task Force FFB-Konzept	Bewerbung im Standortauswahlverfahren	Teilnahme an Sitzungen der Gründungskommission	Erstellung der Nutzwertanalyse als Auswertealgorithmus	Auswertung der Bewerbungen
Institutsleiter	ISE	Ja	Ja (Ulm)	Ja		
Beschäftigter	ISE	Ja	Ja (Ulm)			
Institutsleiter	IGCV[12]	Ja	Ja (Augsburg)	Ja[13]		
Beschäftigter	IGCV	Ja	Ja (Augsburg)			
Beschäftigter	IFAM[14]	Ja	Ja (Salzgitter)			
Beschäftigter	IKTS[15]	Ja	Ja (Dresden)			
Beschäftigter	IPA[16]	Ja	Ja (Ulm)			
Beschäftigter	IPA	Ja	Ja (Ulm)			
Beschäftigter	IPA	Ja	Ja (Ulm)			
Beschäftigter	IPA	Ja	Ja (Ulm)			
Beschäftigter	IPA		Ja (Ulm)		Ja	
Beschäftigter	IPA		Ja (Ulm)		Ja	
Produktbereichsleiter	ICT[17]	Ja	Ja (Ulm)	Ja		Ja
Beschäftigter	IFF[18]	Ja	Ja (Salzgitter)		Ja	
Beschäftigter	IFF	Ja	Ja (Salzgitter)		Ja	
Beschäftigter	ISIT[19]	Ja	Ja (Itzehoe)			

12 Fraunhofer-Institut für Gießerei-, Composite- und Verarbeitungstechnik.
13 Nur bei der 1. Sitzung.
14 Fraunhofer-Institut für Gießerei-, Composite- und Verarbeitungstechnik.
15 Fraunhofer-Institut für Keramische Technologien und System.
16 Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik und Automatisierung.
17 Fraunhofer-Institut für Chemische Technologie.
18 Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung.
19 Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie.

Status	FhG-Institut	Task Force FFB-Konzept	Bewerbung im Standortauswahlverfahren	Teilnahme an Sitzungen der Gründungskommission	Erstellung der Nutzwertanalyse als Auswertealgorithmus	Auswertung der Bewerbungen
Beschäftigter	ISI[20]		Ja (Ulm)		Ja	
Beschäftigter	IPT	Ja	[21]			
Direktor	FhG-Zentrale	Ja		Ja (Co-Vorsitz Gründungskommission)		
Beschäftigter	FhG-Zentrale	Ja		Ja		Ja
Beschäftigter	FhG-Zentrale	Ja		Ja		Ja
Beschäftigter	FhG-Zentrale	Ja		Ja		Ja

Quelle: Angaben der FhG, Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Letztlich tat sich die FhG mit einer eindeutigen Festlegung auf eine Rangfolge der Bewerbungen schwer. Als der Vorsitzende der Gründungskommission[22] nach der abschließenden Sitzung der Gründungskommission aufgrund der weitreichenden Befangenheit der Industrievertreter (siehe hierzu ausführlich Tz. 2.2) die Auffassung einer unabhängigen Institution zur Eignung der Bewerber für notwendig erachtete und daher um die Auffassung der FhG bat, erwiderte das BMBF, dass dies nicht möglich sei. Die FhG habe ja gerade das BMBF gebeten, die Auswahl zu führen, da außer am Standort Münster/Aachen an allen Standorten eine Vielzahl von FhG-Instituten in die Bewerbungen involviert und speziell am Standort Ulm die FhG-Institute intensiv beteiligt seien. Diese hätten das Konzept zur Forschungsfertigung Batteriezelle erarbeitet und auch die Auswertung der Bewerbungen betrieben. Das BMBF konstatierte, die Auswertung der FhG sei daher für die finale Entscheidung über die Standortauswahl nicht nutzbar.

---

20 Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung.

21 Das Fraunhofer-IPT befindet sich am Standort Aachen. Es hat kein Unterstützungsschreiben für die Bewerbung von Nordrhein-Westfalen abgegeben, ist gleichwohl in die Forschungsfertigung einbezogen. Auf der Homepage der FhG heißt es zur Forschungsfertigung Batteriezelle: „Die Forschungsfertigung Batteriezelle wird als Teilinstitut des Fraunhofer-Instituts für Produktionstechnologie IPT aufgebaut." Standort dieses Teilinstituts wird Münster. (https://www.fraunhofer.de/de/institute/kooperationen/forschungsfertigung-batteriezelle.html, Stand 6. Mai 2020) Der hier benannte Mitarbeiter ist inzwischen stellvertretender Leiter der Forschungsfertigung Batteriezelle.

22 Zu dem Zeitpunkt hatte das BMWi den Vorsitz übernommen.

Gleichwohl holte das BMBF die Meinung der FhG zur Eignung der Bewerbungen ein. Demnach standen drei Konzepte (Münster, Salzgitter und Ulm) sehr eng beieinander und waren faktisch gleichwertig. Die FhG sprach von einer Gruppe sehr geeigneter Standorte, an der sie die Forschungsfertigung Batteriezelle erfolgreich umsetzen könnte.

Das BMBF traf die Entscheidung letztlich auch aufgrund der Einschätzung der FhG zur grundsätzlichen Geeignetheit der Konzepte, siehe dazu ausführlich Tz. 3.2.

2.1.2 Würdigung

(1) Die FhG hat das BMBF mehrfach auf die Interessenkonflikte, die sich aus der Durchführung des Auswahlverfahrens durch sie selbst ergeben würden, hingewiesen. Das BMBF hat an der Aufgabenverteilung festgehalten und die FhG auf deren Wunsch formal für die Durchführung des Verfahrens mandatiert. Zudem hat es klargestellt, dass es selbst die Entscheidung im Auswahlverfahren treffen werde.

Dies war jedoch zu kurz gegriffen. Die Gefahr, dass Beschäftigte der FhG, die ein Interesse am Ergebnis des Auswahlverfahrens haben können, in das Verfahren eingebunden werden und diese dadurch die Entscheidung des BMBF beeinflussen können, hat es damit nicht beseitigen können. Im Hinblick auf die mit der Durchführung des Auswahlverfahrens betrauten Beschäftigten der FhG lag ein Mitwirkungsverbot gemäß § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 VwVfG vor. Demnach darf in einem Verwaltungsverfahren nicht tätig werden, wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt ist.

Mehrere (rechtlich unselbstständige) FhG-Institute waren an den Standortbewerbungen beteiligt (was auch im Zeitpunkt der Mandatierung der FhG bereits absehbar war) und die FhG ist als Antragstellerin Beteiligte im Zuwendungsverfahren. Das Mitwirkungsverbot betrifft dabei besonders die Beschäftigten, die in FhG-Instituten arbeiten, die an den Standortbewerbungen beteiligt waren. Es betrifft aber auch die anderen Beschäftigten der FhG. Denn die FhG „als Ganze" führte das Verfahren und war „als Ganze" interessiert daran, dass ein für sie als künftige Betreiberin und Zuwendungsempfängerin geeigneter Standort für die Forschungsfertigung Batteriezelle gefunden wird. Die FhG würde Schwierigkeiten damit haben, einen Standort für geeignet zu halten, an dem kein FhG-Institut an der Bewerbung beteiligt ist. Somit handelt es sich

bei allen Beschäftigten um Personen, deren Unbefangenheit gegenüber der zu treffenden Entscheidung wegen mangelnder Distanz zum Gegenstand des Verfahrens gefährdet war.

Die Tatsache, dass sich das BMBF die Entscheidung vorbehalten hat, war nicht ausreichend, um dem Anschein einer möglichen Befangenheit entgegenzuwirken, denn es bestand die konkrete Möglichkeit einer Einflussnahme auf das Verfahren und den Inhalt der Entscheidung. Mitarbeiter der FhG-Zentrale und verschiedener Institute – auch solcher, die sich an den Bewerbungen beteiligt haben – haben weitreichende Aufgaben im Auswahlverfahren übernommen: die Aufforderung zur Bewerbung geschah durch den Präsidenten der FhG, die Auswertung der Bewerbungsunterlagen nahmen Beschäftigte der FhG vor. Durch das Erstellen der Nutzwertanalyse und die Zuordnung der einzelnen Punkte der Bewerbungen zu den Kriterien ergab sich bereits die konkrete Möglichkeit einer nicht unwesentlichen Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung durch das BMBF. Diese wurde durch die Bewertung durch die FhG noch deutlich verstärkt. Ob sich das BMBF letztlich tatsächlich davon beeinflussen ließ, ist an dieser Stelle unerheblich. Ziel der Regelung ist es, ein faires objektives Verfahren zu garantieren (Objektivitäts- und Unabhängigkeitsprinzip).

Im Ergebnis liegt hier ein Verfahrensfehler vor. Nach dem VwVfG können die Folgen fehlerhaften Verwaltungshandelns sehr unterschiedlich sein und hängen von den Umständen des Einzelfalls ab. Zwar wird die Befangenheit der ausgeschlossenen Person unwiderleglich vermutet, nicht aber auch der Kausalzusammenhang zwischen einer unzulässigen Mitwirkung an einem Verwaltungsverfahren und dem Ergebnis des Verfahrens. Der Kausalzusammenhang liegt nur dann vor, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Entscheidung des BMBF ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre. Das BMBF hat sich darauf gestützt, dass die FhG mehrere Standorte für grundsätzlich geeignet hielt. Dabei hat es in seine Entscheidung auch eigene Bewertungen sowie weitere Kriterien einfließen lassen. Nach den dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen und Aussagen hat es eine Empfehlung der FhG für einen Standort nicht gegeben. Auch die Gründungskommission, als deren Co-Vorsitz die FhG agiert, hat danach keine Empfehlung abgegeben. Eine besondere Bevorzugung von FhG-Instituten, deren Beschäftigte an der Auswahlentscheidung beteiligt waren, ist beim gewählten Standort nicht erkennbar.

Fest steht, dass das BMBF von Anfang an hätte erkennen können, dass seine Entscheidung, die FhG mit der Durchführung des Auswahlverfahrens zu beauftragen, zu Problemen bei der Entscheidungsfindung in Bezug auf die Standortauswahl führen würde. Das BMBF hat sich dadurch auf keine neutrale Auswertung der Bewerbungsunterlagen stützen können. Einerseits ist die Intention des BMBF nachvollziehbar, mit der FhG als künftiger Betreiberin der Forschungsfertigung Batteriezelle jemanden mit der Durchführung des Auswahlverfahrens zu beauftragen, den die Auswahl letztlich unmittelbar betrifft. Andererseits wollte das BMBF auf Grundlage einer neutralen und objektiven Bewertung der Bewerbungen die Entscheidung über den am besten geeigneten Standort selbst treffen. Hierfür war jedoch die FhG aufgrund ihrer Beteiligungen an den Bewerbungen nicht geeignet. Zum Ausgleich dieser unterschiedlichen Interessen hätte das BMBF deutlich zwischen Konzeptentwicklung/Formulierung der Standortkriterien und Auswahlverfahren trennen müssen. Das Auswahlverfahren hätte es selbst (bzw. mit Unterstützung eines unbefangenen Beauftragten) durchführen müssen. Die ursprünglich geplante Variante der Durchführung des Auswahlverfahrens durch den Projektträger wäre beispielsweise geeignet gewesen. Die Expertise der FhG in Bezug auf die notwendigen Anforderungen an einen Standort war in ausreichender Weise durch die Konzepterstellung und die Festlegung der Kriterien unter Beteiligung der FhG sichergestellt.

2.1.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erwidert, der Auftrag an die FhG sei auf die Durchführung des Standortbewerbungsverfahrens beschränkt gewesen. Die Entscheidung habe sie nicht treffen sollen. Auch sei nicht beabsichtigt und durch das Mandat auch nicht abgedeckt gewesen, dass die FhG eine eigenständige Bewertung der Bewerbungsunterlagen vornimmt. Das sei Aufgabe der sogenannten „Gründungskommission“[23] gewesen.

Die Beauftragung der FhG mit der organisatorischen Durchführung des Auswahlverfahrens sei nicht zu beanstanden. Es sei wichtig gewesen, die FhG in

---

[23] Das BMBF hat zudem darauf hingewiesen, dass der Begriff „Gründungskommission“ insofern fehleitend gewählt gewesen sei, als dass die Entscheidung beim BMBF in Abstimmung mit dem BMWi lag und mit dem Begriff nicht den Tatsachen entsprechende Erwartungen und Entscheidungskompetenzen auch im Außenraum verbunden worden seien. Künftig werde es bei der Auswahl der Begrifflichkeiten für Gremien sorgfältiger vorgehen.

das Verfahren einzubinden, weil bereits entschieden gewesen sei, dass die FhG die Forschungsfertigung Batteriezelle zusammen mit einem noch auszuwählenden Standort errichten sollte. Die FhG habe dann auch festgestellt, dass drei Standorte grundsätzlich geeignet seien. Sie habe aber weder ein Ranking vorgenommen noch einen Standort ausgewählt bzw. empfohlen. Eine Befangenheit einzelner FhG-Mitarbeiter habe keine Auswirkungen auf das Auswahlverfahren haben können, da letztlich die Bewerbung aus Münster zum Zuge kam, an der kein FhG-Institut beteiligt gewesen sei.

Eine Beteiligung des Projektträgers hat das BMBF als nicht zielführend bezeichnet, da dort im Gegensatz zur FhG nicht die erforderliche Bauexpertise vorhanden gewesen sei.

Das BMBF hat zugesagt, gleichwohl künftig mögliche Alternativen für die Beauftragung zur Durchführung von Standortbewerbungsverfahren gerade mit Blick auf mögliche Befangenheiten noch sorgfältiger zu prüfen.

2.1.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMBF entkräftet die Argumentation des Bundesrechnungshofes nicht. Das BMBF hebt hervor, dass die FhG keine eigene Bewertung vornehmen sollte und die Entscheidung nicht habe treffen sollen. Das hat der Bundesrechnungshof auch so dargestellt. Das allein war jedoch nicht ausreichend, um dem Anschein einer möglichen Befangenheit entgegenzuwirken und damit dem Objektivitäts- und Unabhängigkeitsprinzip zu genügen. Durch die Mitwirkung am Auswahlverfahren in Form der Auswertung der Bewerbungen und der Aufbereitung in der Nutzwertanalyse bestand die konkrete Möglichkeit einer Einflussnahme auf das Verfahren und den Inhalt der Entscheidung. Ob sich das BMBF letztlich tatsächlich davon beeinflussen ließ, ist an dieser Stelle unerheblich. Somit trägt auch der Einwand des BMBF nicht, eine Befangenheit einzelner FhG-Mitarbeiter habe keine Auswirkungen auf das Auswahlverfahren haben können, da letztlich ein Standort gewählt wurde, an dem kein FhG-Institut beteiligt gewesen sei. Dies ist eine Frage der Rechtsfolge des vorliegenden Verfahrensfehlers. Hier hat der Bundesrechnungshof dargestellt, dass der Kausalzusammenhang zwischen der unzulässigen Betätigung im Verwaltungsverfahren und dem Ergebnis der Verwaltungsentscheidung im vorliegenden Fall nicht feststellbar ist.

Auch der Einwand des BMBF, es sei wichtig gewesen, die FhG in das Verfahren einzubinden, weil sie die Forschungsfertigung Batteriezelle gemeinsam mit dem Standort errichten sollte und zudem über die erforderliche Bauexpertise verfügte, führt zu keiner anderen Würdigung. Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass die Expertise der FhG von besonderer Wichtigkeit war. Er hat aber gleichzeitig aufgezeigt, in welcher Weise die Expertise hätte eingebunden werden können, ohne gegen das Objektivitäts- und Unabhängigkeitsprinzip zu verstoßen. Die Expertise der FhG in Bezug auf die notwendigen Anforderungen an einen Standort hätte in ausreichender Weise durch die Konzepterstellung und die Festlegung der Kriterien unter Beteiligung der FhG sichergestellt werden können.

2.2 Besetzung und Aufgaben der Gründungskommission

2.2.1 Feststellungen

(1) Das BMBF muss seine Entscheidungen frei von ungebührlicher äußerer Einflussnahme durch nicht-staatliche Stellen oder Interessenvertreter treffen. Es muss zum einen prüfen, ob es zwingend notwendig ist, externen Sachverstand für eine Entscheidung hinzuzuziehen. Zum anderen muss es bei Hinzuziehung externen Sachverstands bestimmte Mindeststandards einhalten. Dazu gehört, dass eine ausreichende fachliche, berufliche oder persönliche Distanz der Externen – etwa gegenüber Bewerbern – gewährleistet sein muss. Es gelten die Regelungen des § 20 VwVfG zu den in einem Verwaltungsverfahren ausgeschlossenen Personen, wobei bei der Gründungskommission die Sonderregelung für Ausschussmitglieder (Absatz 4) zum Tragen kommt. Demnach muss ein Mitglied eines Ausschusses dem Vorsitzenden mitteilen, wenn es sich für ausgeschlossen hält oder Zweifel hat, ob die Voraussetzungen des Absatzes 1 gegeben sind. Diese Selbstanzeige führt noch nicht zum Verbot weiterer Mitwirkung. Der Ausschuss entscheidet ohne Mitwirkung des Betroffenen über den Ausschluss. Ein wesentlicher Ausschlussgrund sind eigene wirtschaftliche Interessen des Ausschussmitglieds an der Entscheidung. Wird ein Mitglied ausgeschlossen, bedeutet das nicht, dass es aus dem Gremium ausscheiden muss; es darf aber bei der weiteren Beratung und Beschlussfassung über den Gegenstand, auf den sich sein eigenes Interesse bezieht, nicht zugegen sein.

(2) Nach der in der Ministervorlage festgehaltenen Planung des BMBF sollte die Bewertung der Standortvorschläge und die Empfehlung für die Auswahl eines

Standorts einem neu zu gründenden Steuerungskreis des „Transferzentrums Batteriezellfertigung" obliegen, der durch das BMBF berufen und mit Vertreterinnen und Vertretern aus Industrie und Wissenschaft besetzt werden sollte.

Wenige Tage später änderte das BMBF die Planungen leicht. Es sprach nun von einer „Gründungskommission"; Mitglieder waren neben BMBF und FhG, die den Vorsitz führten, ausschließlich Vertreter der Industrie. Das BMBF wählte die Industrievertreter anhand der „Wertschöpfungskette Batterie" aus. Es handelte sich im Wesentlichen um Personen aus dem Beirat Batterieforschung und dem Batterieforum Deutschland.

Das BMBF legte folgende Aufgaben für die Gründungskommission fest:

- Definition des Kriterienkatalogs für das Fachkonzept und den Standort im Rahmen der Forschungsstandorte des Dachkonzepts,
- Formulierung einer Empfehlung zu Technologiekonzept, Standort und Personal.

Die Ministerin stellte das Dachkonzept und die Pläne für die Forschungsfertigung Batteriezelle am 23. Januar 2019 beim Kongress Batterieforum Deutschland vor. Unmittelbar im Anschluss berief das BMBF die Gründungskommission, um schnellstmöglich die konstituierende Sitzung durchführen und das Auswahlverfahren beginnen zu können.

Mitglieder der Gründungskommission waren neben BMBF und FhG Vertreter folgender Unternehmen[24]:

- BMW AG
- Volkswagen AG
- Thyssen Krupp
- SGL Carbon, der Vertreter war gleichzeitig Vertreter für KliB e. V.[25]
- BASF
- Umicore
- Manz AG

---

24 Bundestagsdrucksache 19/12234, S. 137.
25 Kompetenznetzwerk Lithium-Ionen-Batterien.

- Varta AG
- Custom Cells GmbH.

Alle diese Unternehmen waren später an mindestens einer Bewerbung für den Standort der Forschungsfertigung Batteriezelle beteiligt und verfolgten nach Einschätzung des BMBF eigene wirtschaftliche Interessen.

Weitere Teilnehmer an den Sitzungen der Gründungskommission waren leitende Beschäftigte der Fraunhofer-Institute ISE (Freiburg), IGCV (Augsburg) und ICT (Pfinztal) sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FhG-Zentrale, des BMBF und des Projektträgers.

Die konstituierende Sitzung der Gründungskommission fand am 11. Februar 2019 statt. Die FhG übernahm das Sekretariat.

(3) Kurz nach Beginn des Standortauswahlverfahrens zeigten sich erste Interessenkonflikte. Einer der zur Bewerbung aufgeforderten Wissenschaftler berichtete über erste Gespräche mit Industrievertretern, die konkrete Kooperationsangebote im Rahmen von Standortbewerbungen mit Hinweis auf ihre Mitgliedschaft in der Gründungskommission ablehnten.

Das BMBF und die FhG griffen das Thema Interessenkollision in einem Schreiben an die Mitglieder der Gründungskommission auf. Sie wiesen mit Blick auf die nächste Sitzung der Gründungskommission darauf hin, dass die Mitglieder persönlich in diese berufen worden seien und daher mögliche Interessenkonflikte spätestens zu Beginn der nächsten Sitzung dem Vorsitzenden anzuzeigen seien.

Ein Mitglied der Gründungskommission teilte den Vorsitzenden daraufhin mit, sein Unternehmen wolle einem Konsortium für eine Bewerbung beitreten. Um einen Interessenkonflikt zu vermeiden bzw. die Bewerbung nicht zu gefährden, wolle es sich von der Mitarbeit in der Gründungskommission entbinden lassen. Die FhG sah das kritisch. Sie wandte ein, wenn dem stattgegeben werden würde, hätte man am Ende keine Gründungskommission mehr. Natürlich hätten alle Beteiligten spezifische Interessen. Die besondere Batteriekompetenz werde jedoch für die Entscheidung gebraucht. Das BMBF stimmte dem zu. Das Mitglied der Gründungskommission blieb dennoch bei seiner Entscheidung, die Gründungskommission zu verlassen. Der Platz wurde nicht nachbesetzt.

Im weiteren Verlauf des Verfahrens wies das BMBF die Mitglieder der Gründungskommission erneut auf den richtigen Umgang mit Interessenkonflikten hin. Es erklärte, es halte es nicht für nötig, dass Mitglieder wegen eines Interessenkonflikts die Gründungskommission verlassen. Es seien aber die „gängigen Verfahren zum Umgang mit Befangenheit z. B. in Gutachter- oder Berufungskommissionen" einzuhalten. Danach verzichte das bei einem Tagesordnungspunkt befangene Mitglied auf Mitsprache.

Bei Auswertung der eingegangenen Bewerbungen zeigten sich die Interessenkonflikte bei allen Mitgliedern der Gründungskommission. Einen Austausch der Mitglieder lehnte das BMBF aus Zeitgründen ab. Zudem hätte sich aufgrund der breiten Resonanz der Ausschreibung in der Industrie entlang der Wertschöpfungskette Batterie kein Ersatz finden lassen. Eine internationale Kommission war nicht realisierbar. Es blieb daher bei dem ursprünglichen Vorgehen. Die Mitglieder blieben im Amt und sollten sich in Sitzungen entsprechend den Befangenheitsregeln verhalten.

Die entscheidende Sitzung der Gründungskommission fand am 25. Juni 2019 statt. Aus den Vermerken, die BMWi und BMBF im Nachhinein erstellt haben, wird erkennbar, dass die Befangenheit der Gründungskommissionsmitglieder dazu führte, dass der Vorsitzende die Sitzung ohne Ergebnis vorzeitig abbrechen und feststellen musste, dass die Diskussion in der Gründungskommission nicht als Grundlage für die Standortauswahl genutzt werden konnte. Die Regelungen zum Umgang mit Befangenheit bei Begutachtungen waren gravierend verletzt worden. Ein Protokoll gibt es von dieser Sitzung nicht.

2.2.2 Würdigung

Das BMBF hat von vornherein klargestellt, dass die Entscheidung über die Standortauswahl letztlich bei ihm liegt und nicht von der Gründungskommission getroffen wird. Die Gründungskommission sollte nur eine Empfehlung abgeben. Dennoch besteht bei Hinzuziehung externen Sachverstands stets das Risiko, bei einem aus Sicht der Verwaltung erforderlichen sachgerechten Abweichen vom Votum der Fachleute unter Rechtfertigungsdruck zu geraten. Das Einschalten externer Fachleute muss daher sorgfältig gegenüber den eigenen Möglichkeiten der Verwaltung abgewogen werden.

Das BMBF war in dem Dilemma, dass es im Grunde nicht möglich war, die Expertise der Industrie zu nutzen und gleichzeitig unabhängige Experten für die

Gründungskommission zu verpflichten. Letztlich haben so gut wie alle Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette Batterie ein Interesse, mit der Forschungsfertigung zusammenzuarbeiten oder ihre Ergebnisse zu nutzen. Nachvollziehbar ist die Intention des BMBF, die Industrie in die Konzeption der Forschungsfertigung und die Festlegung der Kriterien für die Standortauswahl einzubeziehen. Hier sollte der Sachverstand genutzt werden, auch um die Industrie später möglichst intensiv einzubinden. Letztlich ist es für das Ziel, durch die Forschungsfertigung zum Aufbau einer industriellen Batteriezellfertigung in Deutschland beizutragen, erforderlich, dass die Industrie sich in die Forschungsfertigung einbringt und die Ergebnisse verwertet.

Für die Auswahl des Standortes wäre die Empfehlung der Industrievertreter jedoch nicht zwingend erforderlich gewesen. Das BMBF hätte die Auswahl anhand der unter Einbeziehung der Industrievertreter festgelegten Kriterien selbst treffen können. Das BMBF kannte die Standorte und die dort vorhandenen Kompetenzen sehr gut. Durch seine jahrelange Förderung hat es sie selbst aufgebaut. Der Mehrwert einer Empfehlung der Gründungskommission für die Standortentscheidung ist nicht erkennbar.

Zudem waren alle Unternehmen der Mitglieder der Gründungskommission an den Standortbewerbungen beteiligt, d. h. bei ihnen lagen Interessenkonflikte vor. Lediglich ein Mitglied hat dies im Vorfeld angezeigt. Es ist auf eigenen Wunsch ganz aus der Gründungskommission ausgeschieden. In Bezug auf die anderen Mitglieder waren die Konflikte für das BMBF bereits zu Anfang des Auswahlverfahrens absehbar, denn es hatte der Auffassung der FhG zugestimmt, dass alle Beteiligten spezifische Interessen hätten und es bei einem Ausschluss der Mitglieder aus der Gründungskommission aufgrund von Interessenkonflikten am Ende keine Gründungskommission mehr gäbe. Spätestens seit Auswertung der Bewerbungen waren die Interessenkonflikte dem BMBF im Einzelnen bekannt.

Das BMBF hat die Mitglieder der Gründungskommission mehrfach auf die „gängigen Verfahren" zum Umgang mit Befangenheit hingewiesen. Es hat sodann darauf vertraut, dass sich die Gründungsmitglieder an die Regelungen zur Befangenheit halten und eine Entscheidung regelkonform zustande kommen würde. Nach Einschätzung des BMBF sind die Befangenheitsregeln in der Sitzung der Gründungskommission am 25. Juni 2019 gravierend verletzt worden. Mangels eines Protokolls ist das für den Bundesrechnungshof nicht in

Gänze nachvollziehbar. Nach den Schilderungen von BMWi und BMBF ist es aber sehr wahrscheinlich, dass ein Verstoß gegen § 20 VwVfG vorlag. BMWi und BMBF haben erkannt, dass die Bewertungen der Gründungskommission nicht nutzbar waren. Die Sitzung ist ohne Ergebnis abgebrochen worden. Die Entscheidung traf das BMBF mithilfe weiterer Kriterien.

Auch hier war von vornherein absehbar, dass es sehr schwierig oder sogar unmöglich sein würde, in der abschließenden Sitzung der Gründungskommission zu einer Empfehlung zu kommen, die vollständig frei von Interessenkonflikten der Gründungskommissionsmitglieder zustande gekommen ist. Letztlich konnte der Vorsitzende nur noch feststellen, dass die Diskussion in der Gründungskommission nicht als Grundlage für die Standortauswahl genutzt werden könne.

Spätestens die Erkenntnis des BMBF, dass bei allen Gründungskommissionsmitgliedern Interessenkonflikte vorlagen, hätte dazu führen müssen, die Gründungskommission aus dem Entscheidungsprozess über die Standortauswahl herauszunehmen. So hätte es die in der letzten Sitzung der Gründungskommission entstandenen Schwierigkeiten sowie den großen Rechtfertigungsdruck nach der Auswahlentscheidung verhindern bzw. abmildern können.

2.2.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erwidert, die Einsetzung einer „Gründungskommission" habe auf die beim BMBF wohletablierte Praxis zur Einbindung externer Expertise abgezielt. Die Feststellung, dass Befangenheiten von Mitgliedern der Gründungskommission absehbar gewesen seien, hat es grundsätzlich geteilt. Die im Verlauf des Verfahrens sichtbar gewordenen Interessenkonflikte seien jedoch in dieser Dimension nicht absehbar gewesen. Grundsätzlich sei man davon ausgegangen, dass mit den einzelnen Befangenheiten entsprechend den Regelungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft umgegangen werden könne. Mit der Explizierung der Befangenheiten der Mitglieder habe man Alternativen zum gewählten Verfahren geprüft. Im Ergebnis habe das BMBF – wie auch vom Bundesrechnungshof gefordert – in Abstimmung mit dem BMWi selbst und nicht auf Grundlage eines Votums der Gründungskommission die Entscheidung getroffen.

Das BMBF hat betont, es werde auch in Zukunft nicht darauf verzichten, sich bei Entscheidungen von externen Expertinnen und Experten beraten zu lassen.

Es werde künftig noch sorgfältiger darauf achten, dass sowohl mögliche Befangenheiten als auch die Information zum Umgang mit Befangenheit nicht nur angesprochen, sondern ebenso angemessen dokumentiert werden. Die Konsequenzen würden sich dabei nach dem Einzelfall richten und reichten vom Ausschluss von einzelnen Entscheidungen bis zum Ausschluss des gesamten Gremiums, wie in diesem Fall geschehen.

2.2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat nicht in Abrede gestellt, dass das Einbeziehen externer Expertise sinnvoll sein kann. Er fordert das BMBF jedoch auf, davon mit Augenmaß Gebrauch zu machen. In diesem Fall hätte es nach seiner Auffassung ausgereicht, die Expertise bei der Erstellung des Konzepts und der Formulierung der Auswahlkriterien einzubeziehen. Das gilt insbesondere deshalb, weil absehbar war, dass es zu Interessenkonflikten kommen würde.

Beim Umgang mit den Interessenkonflikten hat das BMBF letztlich zu spät reagiert. Die bei allen Mitgliedern der Gründungskommission bestehenden Interessenkonflikte hatten sich spätestens mit Auswertung der Bewerbungen bestätigt. Durch rechtzeitiges Handeln hätten die Schwierigkeiten rund um die letzte Sitzung der Gründungskommission vermieden werden können.

2.3 Kontakte mit interessierten Ländern

2.3.1 Feststellungen

(1) Ein wichtiger sich aus der Bindung an Recht und Gesetz ergebender Grundsatz jeglichen Verwaltungshandelns ist der Gleichbehandlungsgrundsatz (Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz). Das BMBF hat sich hier entschieden, einen Wettbewerb zur Wahl des Standorts für die Forschungsfertigung Batteriezelle durchzuführen.

Gerade wenn ein Wettbewerb stattfinden soll, durch den dem ausgewählten Standort aufgrund der Ansiedlung der Forschungsfertigung Batteriezelle erhebliche Vorteile entstehen können, ist es unerlässlich, die (potenziellen) Bewerber gleichzubehandeln. Dies gilt bereits im Vorfeld des eigentlichen Auswahlverfahrens, denn die Planungsphase kann nicht vom eigentlichen Auswahlverfahren getrennt betrachtet werden.

Eine ungleiche Behandlung muss durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein.

(2) Das BMBF legte sich bereits Anfang des Jahres 2018 darauf fest, einen Standortwettbewerb durchzuführen. Bis November 2018 war geplant, dass sich die Länder bewerben sollten. Allen Ländern, die später eine Standortbewerbung unterstützt haben, war dies frühzeitig bekannt.

Mehrere Länder bekundeten gegenüber dem BMBF ihre Bereitschaft, eine Forschungsfabrik im eigenen Land zu unterstützen. Sie suchten im Vorfeld und auch während des Standortauswahlverfahrens immer wieder den Kontakt zum BMBF. Sie wollten zum Teil allgemein für ihren Standort werben, zum Teil erbaten sie konkrete Informationen zum benötigten Grundstück und Gebäude oder zum Ablauf des Verfahrens. Aus den Unterlagen des BMBF sind eine Reihe dieser Kontakte ersichtlich. Das BMBF betonte bei den Erhebungen des Bundesrechnungshofes, es habe auf Arbeitsebene weitere Kontakte gegeben, die nicht dokumentiert seien. Man habe alle Anfragen gleichermaßen beantwortet. Insbesondere in Baden-Württemberg seien die wesentlichen Faktoren bekannt gewesen, da das Konzept für die Forschungsfertigung hauptsächlich von in Baden-Württemberg ansässigen FhG-Instituten verfasst worden sei.

Bei eingegangenen „Werbeschreiben" von Ministerpräsidenten oder Ministerinnen und Ministern verwies das BMBF in der Regel auf das folgende Auswahlverfahren. Anfragen auf Arbeitsebene aus den Ministerien der Länder beantwortete es konkret. Die dokumentierten Kontakte und die weiteren vom BMBF benannten Gespräche sind in Übersichten in den Anhängen 1 und 2 zu diesem Bericht im Einzelnen dargestellt. Daraus wird ersichtlich, dass alle an den Bewerbungen beteiligten Länder den Kontakt gesucht haben. Bei einigen war der Kontakt insbesondere auch auf der Arbeitsebene besonders eng und führte zu einer Weitergabe detaillierter Informationen im Vorfeld des Auswahlverfahrens. Die meisten Kontakte gab es mit dem Land Nordrhein-Westfalen. Das BMBF gab hier bereits im September und noch einmal Ende Oktober 2018 detaillierte Informationen zum benötigten Grundstück und dem Gebäude weiter. Diese deckten sich zwar nicht exakt mit den Anforderungen, die später in den Auswahlkriterien formuliert wurden, kamen dem aber nahe und enthielten darüber hinausgehende Details zu benötigten Bereichen/Funktionen mit Größenvorstellungen.

Geeignete Grundstücke und Gebäude gehörten im Auswahlverfahren zu den Fest- bzw. Mindestanforderungen, die die Bewerber erfüllen mussten. Andere

Länder als Nordrhein-Westfalen fragten diese Informationen nicht nach. Das BMBF hat sie auch nicht von sich aus zur Verfügung gestellt.

Das Land Nordrhein-Westfalen erhielt auf Nachfrage zudem die Mitgliederliste der Gründungskommission. Eine Rücksprache hierzu mit den Mitgliedern der Gründungskommission hatte nicht stattgefunden.

2.3.2 Würdigung

Dem Land Nordrhein-Westfalen hat das BMBF etliche Details zu den Anforderungen an Grundstück und Gebäude sowie die Liste der Mitglieder der Gründungskommission übermittelt. Diese Informationen haben die anderen potenziell an den Bewerbungen beteiligten Länder nicht erhalten. Die Behauptung, das Land Baden-Württemberg habe alle Details gekannt, weil dort ansässige FhG-Institute maßgeblich für das Konzept zur Forschungsfertigung verantwortlich zeichneten, fand sich in der Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht belegt.

Die Informationen über benötigte Grundstücke und Gebäude waren für eine erfolgreiche Bewerbung von besonderer Bedeutung. Es handelte sich um Fest- bzw. Mindestanforderungen, die eine Bewerbung erfüllen musste, um überhaupt in die engere Auswahl zu gelangen. Hier hat das Land Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu den anderen Ländern frühzeitig die Möglichkeit bekommen sich vorzubereiten. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar.

Das BMBF hätte die Informationen aus Gründen der Gleichbehandlung entweder nicht an das Land Nordrhein-Westfalen herausgeben dürfen oder die Informationen allen potenziell an den Bewerbungen beteiligten Ländern zukommen lassen müssen. Wenn das nicht möglich ist, weil sich etwa die Bewerber im Vorfeld noch nicht identifizieren lassen, muss von einer Weitergabe abgesehen werden.

Zudem hätte das BMBF nicht die Namen der Mitglieder der Gründungskommission an das Land Nordrhein-Westfalen übermitteln dürfen. Zum einen hatten diese der Weitergabe nicht zugestimmt. Zum anderen ist das Land Nordrhein-Westfalen auch hier anders behandelt worden als die anderen an den Bewerbungen beteiligten Länder, ohne dass ein sachlicher Grund vorlag.

Das BMBF hat im Vorfeld des eigentlichen Auswahlverfahrens bei seinem Verwaltungshandeln gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Hierfür ist zunächst nicht erforderlich, dass die Bewerber letztendlich tatsächlich einen Vorteil daraus gezogen haben. Der Verfahrensfehler ergibt sich aus der nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung.

Ob dies für die Auswahlentscheidung letztlich eine Rolle gespielt hat, war für den Bundesrechnungshof auf Grundlage der bei seinen Erhebungen vorhandenen Unterlagen zum Entscheidungsprozess nicht feststellbar.

2.3.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass nicht Länder, sondern Forschungseinrichtungen als Standortbewerber fungierten. Die jeweiligen Sitzländer hätten die Bewerbungen lediglich unterstützt, insbesondere durch entsprechende Zusagen zur Finanzierung von Grundstück und Gebäude.

Es hat betont, dass alle an den Bewerbungen beteiligten Landesministerien von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, im Vorfeld des Bewerbungsverfahrens beim BMBF Fragen zum Verfahren zu stellen. Die Initiative hierfür sei in keinem Fall vom BMBF ausgegangen. Die für die Erstellung der Bewerbung relevanten Informationen inklusive der Anforderungen an Grundstück und Gebäude seien erst mit dem Schreiben der FhG zum Standortbewerbungsprozess zur Verfügung gestellt worden.

2.3.4 Abschließende Würdigung

Das BMBF konnte die Argumentation des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Zwar ist es richtig, dass alle Landesministerien im Vorfeld des Verfahrens Fragen gestellt haben. Der Bundesrechnungshof hat auch keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Initiative dafür vom BMBF ausgegangen war. Dennoch hat das BMBF die Informationen zu Grundstück und Gebäude ohne sachlichen Grund ausschließlich an das Land Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Auch wenn die letztlich für das Verfahren geltenden Anforderungen erst mit dem Schreiben der FhG allen Bewerbern zur Verfügung gestellt worden sind, ändert das nichts an der Tatsache, dass wesentliche Informationen zu dem Zeitpunkt dem Land Nordrhein-Westfalen bereits bekannt waren.

Zum Hinweis des BMBF, dass nicht Länder, sondern Forschungseinrichtungen als Standortbewerber fungierten, merkt der Bundesrechnungshof an, dass bis

November 2019 zunächst geplant war, die Länder anzuschreiben und zur Bewerbung aufzufordern. Aus dieser Zeit stammt der größte Teil der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Herausgabe von Informationen. Aber auch unabhängig davon ist die Ungleichbehandlung der Länder ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, da von Anfang an geplant war, dass die Länder Teil der Bewerberkonsortien sein würden. Ohne ihre Beteiligung hätte die Bewerbung einer Forschungseinrichtung nicht erfolgreich sein können.

2.4 Festlegung der Kriterien

2.4.1 Feststellungen

(1) Für eine transparente und nachvollziehbare Auswahl und eine Gleichbehandlung aller Bewerber ist es erforderlich, dass die Kriterien so konkret und eindeutig wie möglich formuliert werden. Zudem müssen alle für die Standortentscheidung notwendigen Auswahlkriterien benannt werden.

(2) FhG und BMBF hatten (gemeinsam mit dem Projektträger) jeweils Kriterien für die Auswahl des Standortes formuliert und in der ersten Sitzung der Gründungskommission vorgestellt. Nach dieser Sitzung waren die Mitglieder der Gründungskommission übereingekommen, dass die in einer Region vorhandene Batteriekompetenz für die Standortauswahl ausschlaggebend sein sollte. Diese Kompetenz müsste sich sowohl in Forschungseinrichtungen als auch in der Industrie finden. Daneben waren die Nähe von einschlägigen Unternehmen in der Region (Industrie), die Bereitschaft zur Mitfinanzierung durch das Sitzland sowie die Schnelligkeit bei Genehmigungsverfahren von großer Bedeutung. Daraus ergaben sich die vier Kriterien

- Kompetenz,
- Industrie,
- Finanzen und
- Zeit.

Kompetenz und Industrie sollten etwa gleichbedeutend sein und gegenüber Finanzen und Zeit das Übergewicht haben. Wichtig waren zudem Entsorgungsmöglichkeiten für den Batterie-Ausschuss sowie die Deckung des Primärenergiebedarfs, möglichst aus regenerativem Strom.

Der Auswahlkriterienkatalog enthielt letztendlich folgende Anforderungen:

Das Sitzland musste ein geeignetes Grundstück und Gebäude für die Forschungsfertigung kostenlos und schnell bezugsfertig bis idealerweise 2021 (für Aufnahme und Inbetriebnahme erster Anlagen) zur Verfügung stellen. Erforderliche Gebäudeerweiterungen konnten durch Umbau eines Bestandsgebäudes oder durch Neubau geschaffen werden.

Im Folgenden wurden die Kriterien für die Standortauswahl benannt:

- Erfüllung der Fest- und Mindestanforderungen an Grundstück und Gebäude (beispielhaft):
    - Grundstücksfläche 35 000 qm
    - Gebäudefläche 10 000 qm für die Fertigung, 5 000 qm Bürobereich
    - Sofortige Ausrüstbarkeit des Gebäudes mit Reinräumen, Laborräumen u. a.
    - Vorlage eines nachhaltigen ökologisch/energetischen Konzepts
    - Nachweis eines Ver- und Entsorgungskonzepts für Chemikalien; das schließt konkrete Forschungs- und Umsetzungsaktivitäten mit Blick auf neue Recyclingverfahren und eine Nutzung von Batteriezellen in stationären Energiespeichern ein
    - Vorhandener bezahlbarer Wohnraum für Beschäftigte und Gäste
    - Ansiedlungsmöglichkeiten für Zellhersteller im direkten Umkreis
- Erfüllung weiterer Kriterien mit unterschiedlicher Gewichtung:
    - Kompetenz (verfügbare Köpfe) - 30 %
    - Industrie (Kunden, Lieferanten) - 30 %
    - Zeit (Schnelligkeit) - 20 %
    - Finanzierung (Länderbeitrag) - 20 %.

Für das Kriterium Kompetenz sollte die Region über ausgewiesene Expertise an Forschungseinrichtungen in einem näheren Umkreis verfügen. Die Bewerber sollten u. a. darstellen, in welchen Forschungseinrichtungen und Industrieunternehmen mit Themenbezug geforscht wird, in welchem Umfang Lizenzen und Patente in die Forschungsfertigung eingebracht werden können, wie viele Fachkräfte in der unmittelbaren Region verfügbar sind oder ausgebildet werden können und wie viele Industrieunternehmen mit welcher Verwertungs-

und Umsetzungsperspektive mit Blick auf die Forschungsfertigung bereits angesiedelt sind.

Für das Kriterium Industrie waren die verbindlichen Angebote von Industrieunternehmen der Region zur Umsetzung der Ergebnisse aus der Forschungsfertigung wesentlich. Daneben traten Angebote von Unternehmen zum gemeinsamen Aufbau erster Fertigungslinien und die industrielle Anschlussfähigkeit von Partnerunternehmen mit Themenbezug in vertretbarer räumlicher Nähe zum Standort.

Beim Kriterium Zeit war maßgeblich, dass die Forschungsfabrik schnellstmöglich einsatzfähig wird. Gefordert war zumindest ein erstes Gebäude zur Aufnahme einer Forschungsproduktion. Es musste ein Datum genannt werden, bis zu dem ein Gebäude bezugsfertig übergeben werden kann. Zu Genehmigungszeiträumen für Bau- und Betriebsgenehmigungen waren belastbare Angaben zu machen. Ziel war es, ein Grundstück mit einem möglichst schnell bezugsfertigen Gebäude zu bekommen, um idealerweise bis 2021 erste Anlagen in Betrieb nehmen zu können.

Für das Kriterium Finanzierung waren das finanzielle Engagement des Landes bzgl. Grundstück und Gebäude, die Wirtschaftlichkeit des Gebäudes hinsichtlich Energie- und Wartungskosten, die finanziellen Beiträge für Aufbau und Betrieb der Forschungsfabrik sowie die Fördersummen des Landes für die Batterieforschung maßgeblich.

Die Bewerber erhielten neben den Auswahlkriterien auch ein Kurzkonzept zur Forschungsfertigung zur Kenntnis. Zum Teil widersprachen die Angaben in diesem Konzept den Angaben zu den Standortauswahlkriterien. Beispielsweise stellte die FhG in ihrem Kurzkonzept einen Grundstücksflächenbedarf von 49 500 qm dar, in den Fest- und Mindestanforderungen waren aber nur 35 000 qm gefordert. Weiterhin war im Kurzkonzept der Bezug einer Bestandsimmobilie bereits zum Ende des Jahres 2019 geplant. In den Auswahlkriterien wurde hingegen lediglich von der Übertragung eines Grundstücks mit einem möglichst schnell bezugsfertigen Gebäude zur Inbetriebnahme erster Anlagen für die Herstellung von Batteriezellen bis idealerweise 2021 gesprochen. Dies führte zu entsprechenden Nachfragen der Bewerber, die die FhG im Laufe des Verfahrens zu beantworten hatte.

(3) Die „Passfähigkeit zur IPCEI-Maßnahme des BMWi" war kein ausdrücklich benanntes Auswahlkriterium. Lediglich im – den Bewerbungsunterlagen beigefügten – Kurzkonzept der FhG wurde unter Nummer 5 „Vorschlag zu Kosten und Finanzierung" darauf hingewiesen, dass das BMWi derzeit daran arbeite, die Batteriezellfertigung als Teil des IPCEI auszuweisen und sich das Konzept für die Forschungsfertigung Batteriezelle ausdrücklich als Teil einer europäischen Initiative verstehe.

Wie in Tz. 1.2.1 bereits dargestellt, steht beides in einem direkten Zusammenhang. Mithilfe der IPCEI wird es Industrieunternehmen in besonderem Maße beihilferechtlich möglich, die Ergebnisse (innovative Produkte und Prozesse) in Anschlussprojekten aufzugreifen und in konkrete Wertschöpfung umzusetzen. Gleichzeitig kann die Forschungsfertigung Batteriezelle nur in Kooperation und enger Verbindung mit der Industrie erfolgreich sein. Das BMBF erklärte bei den Erhebungen des Bundesrechnungshofes, die Forschungsfertigung könne zwar auch ohne IPCEI realisiert werden, allerdings würde sie im gesamten Innovationssystem nur dann einen spürbaren Mehrwert entfalten, wenn in Europa eigene Fertigungsstätten entstünden, die die Ergebnisse der Forschungsfertigung aufgreifen. Dies werde vor allem über die Anknüpfungsmöglichkeiten an IPCEI-Maßnahmen gesteuert. Dabei sei die örtliche Nähe hilfreich, aber nicht entscheidend. Die Kooperation zwischen Forschungsfertigung und Industrie sei ein wichtiges Kriterium bei der Standortauswahl gewesen, was durch die Notwendigkeit der Auflistung belastbarer Industriebeteiligungen in Form von Letters of Intent (LOI) sichtbar geworden sei. Je nach Ausgestaltung der IPCEI könne die Kooperation mit der Industrie unterschiedlich intensiv sein. Die Abschätzung möglicher Synergien zwischen der Forschungsfertigung und den IPCEI sei daher ein wichtiges Selektionskriterium gewesen.

Eine Abstimmung der Kriterien mit dem BMWi gab es nicht.

2.4.2 Würdigung

Gründungskommission, FhG und BMBF haben gemeinsam einen Kriterienkatalog entwickelt, anhand dessen der geeignetste Standort für die Forschungsfertigung Batteriezelle ausgewählt werden sollte. Es war richtig vom BMBF, hier die Expertise von FhG und Industrie einzuholen.

Die Kriterien für die Standortauswahl waren jedoch häufig nicht konkretisiert bzw. quantifiziert, was eine Auswertung, Beurteilung des Erfüllens des

Kriteriums und letztlich eine Vergleichbarkeit der Bewerbungen erschwerte, siehe hierzu auch Tz. 3.2. So ist beispielsweise beim Kriterium „Vorhandener bezahlbarer Wohnraum" nicht erkennbar, wann diese Mindestanforderung erfüllt ist.

Die Kriterien „Ausgewiesene Expertise an Forschungseinrichtungen in einem näheren Umkreis", „Industrielle Anschlussfähigkeit von Partnerunternehmen in vertretbarer räumlicher Nähe zum Standort", „Schnellstmögliche Einsatzfähigkeit", „Mindestens ein erstes Gebäude zur Aufnahme einer Forschungsproduktion" hätten konkretisiert werden können. Geeignet gewesen wären etwa die Angabe maximaler Entfernungen, die Benennung eines letztmöglichen Zeitpunkts für die Einsatzfähigkeit oder die Formulierung von Mindestanforderungen für ein erstes Gebäude.

Erforderlich ist, dass die Kriterien so konkret und eindeutig wie möglich formuliert werden. Der je Kriterium benutzte Maßstab zur Beurteilung ist so genau wie möglich festzuhalten. Nur so können die Bewerbungen möglichst objektiv bewertet und letztlich in eine Rangfolge gebracht werden. Nicht akzeptabel sind die Widersprüche zwischen Kurzkonzept und Auswahlkriterien, denn dadurch entsteht Unsicherheit sowohl auf Seiten der Bewerber als auch auf Seiten derjenigen, die die Bewerbungen auszuwerten haben. Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Auswahl und letztlich die Gleichbehandlung aller Bewerber werden dadurch beeinträchtigt.

Das Zusammenspiel der Forschungsfertigung Batteriezelle mit dem IPCEI des BMWi ist für das Erreichen des Ziels einer industriellen Batteriefertigung in Deutschland sehr wichtig. Das BMBF hatte daher als Kriterium gefordert, dass die Industriebeteiligungen aufgelistet werden und dem ein hohes Gewicht bei der Bewertung der Konzepte beigemessen. Dies allein stellt jedoch noch nicht sicher, dass die Unternehmen die Ergebnisse der Forschungsfertigung Batteriezelle tatsächlich aufgreifen und in konkrete Wertschöpfung umsetzen dürfen. Hierfür sind die beihilferechtlichen Möglichkeiten eines IPCEI- von besonderer Bedeutung. Das Zusammenspiel zwischen Forschungsfertigung und geplantem IPCEI war daher ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl des Standorts, siehe hierzu ausführlich Tz. 3.2. Insofern wäre es auch wichtig gewesen, das BMWi in die Abstimmung einzubeziehen, um diesen Punkt angemessen berücksichtigen zu können.

Der Zusammenhang wurde in den Unterlagen, die die Bewerber erhalten haben, nicht ausreichend dargestellt. Als Auswahlkriterium war die Passfähigkeit zum IPCEI nicht definiert worden. Der Zusammenhang war somit für die Bewerber nicht eindeutig erkennbar, zumindest nicht mit der Bedeutung, die ihm letztendlich für die Auswahlentscheidung zukam. Hier hätte das BMBF mehr Transparenz schaffen müssen, um den Bewerbern zu ermöglichen, diesen Zusammenhang zu erkennen und ihre Bewerbung danach auszurichten. Es liegt auf der Hand, dass Bewerber, die mit Unternehmen kooperieren, die gleichzeitig Teil eines IPCEI sind bzw. sich aktiv darum bemühen, hier im Vorteil gewesen wären. Auch wäre eine räumliche Nähe der Forschungsfertigung zu einer späteren industriellen Batteriefertigung sicher hilfreich, wenn auch nicht entscheidend.

2.4.3 Stellungnahmen des BMBF und des BMWi

(1) Das BMBF hat erwidert, es habe die Kriterien für die Standortauswahl konzipiert und in einem intensiven Dialog mit der Gründungskommission spezifiziert. Es hat darauf hingewiesen, dass für zukunftsorientierte, innovationsgeleitete Initiativen eine Quantifizierbarkeit von Kriterien oftmals nur bedingt möglich sei, sodass auch qualitative Bewertungen, wie in diesem Auswahlverfahren geschehen, genutzt werden müssten.

(2) Das BMWi hat bestätigt, dass ihm der Bezug der Forschungsfertigung Batteriezelle zu den IPCEI wichtig gewesen sei. Im Übrigen sei es an der Vorbereitung des Auswahlverfahrens nicht beteiligt gewesen.

2.4.4 Abschließende Würdigung

Es ist richtig, dass auch qualitative Bewertungen zum Einsatz kommen müssen, um einen geeigneten Standort auswählen zu können. Die vom Bundesrechnungshof beanstandete fehlende Konkretisierung von Auswahlkriterien ist jedoch keine Frage von quantitativen oder qualitativen Kriterien, sondern es geht um die Prüfbarkeit der Kriterien. Für diejenigen, die die Bewerbungen auswerten und dabei die Erfüllung eines Kriteriums bewerten, ist ein eindeutiger Maßstab zur Beurteilung erforderlich. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass die Kriterien zum Teil hätten konkreter formuliert werden sollen.

Auf die Widersprüche zum Kurzkonzept sowie den wichtigen Punkt des Fehlens des Kriteriums „Passfähigkeit zum IPCEI" ist das BMBF in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes haben somit Bestand.

3 Ablauf des Standortauswahlverfahrens

Der Präsident der FhG rief im Auftrag des BMBF am 18. März 2019 acht Kandidaten mit ausreichend hoher Batteriekompetenz auf, sich am Standortwettbewerb zu beteiligen. Adressaten waren die Leiter und Leiterinnen von Instituten oder Lehrstühlen an folgenden Einrichtungen (Excellent Battery-Zentren):

- Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie (ISIT) in Itzehoe,
- Fraunhofer-Institut für Keramische Technologien und System (IKTS) in Dresden,
- Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung in Ulm,
- wbk Institut für Produktionstechnik am Karlsruher Institut für Technologie (KIT),
- Lehrstuhl für Production Engineering of E-Mobility Components an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen,
- Institut für Partikeltechnik an der Technischen Universität Braunschweig,
- Lehrstuhl für Betriebswissenschaften und Montagetechnik an der Technischen Universität München und
- MEET – Münster Electrochemical Energy Technology an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Die Bewerber erhielten das Kurzkonzept mit den wesentlichen Erläuterungen zur Forschungsfertigung Batteriezelle und grundlegende Informationen zum Standortbewerbungsprozess, insbesondere zu den Auswahlkriterien und ihrer Gewichtung. Für die Bewerbung wurde den Kandidaten eine Frist von zwei Monaten (bis Mitte Mai 2019) eingeräumt.

3.1 Planungen zur Auswertung der Bewerbungen

3.1.1 Feststellungen

Die FhG sollte entsprechend dem Mandatierungsschreiben vom Februar 2019 die Bewerbungen für die Mitglieder der Gründungskommission aufbereiten. Weitere Vorgaben durch das BMBF gab es dazu nicht.

Das BMBF fragte Anfang Mai 2019 bei der FhG an, wie den Mitgliedern der Gründungskommission die Bewerbungsunterlagen bereitgestellt werden und ob es Auswertungen von Seiten der FhG dazu geben werde. Die FhG antwortete, dass ein Content-Server mit Zugriffsrechten für die Gründungskommission auf die dort digital abgelegten Bewerbungsunterlagen eingerichtet sei. Zudem habe sie ein Bewertungsschema auf der Basis einer Nutzwertanalyse entwickelt, das mit den Mitgliedern der Gründungskommission abgestimmt werden solle.

Das Schema berücksichtigte:

- Bewertungshinweise, Pro- und Contra-Argumente und eine qualitative Gesamtbewertung
- Detailbewertungen zu den Fest- und Mindestkriterien und zu den sonstigen Kriterien mit folgender Gewichtung:

Kriterien mit Gewichtung		
Standort	Fest-/Mindestanforderungen [50 %]	30 %
Grundstück und Gebäude		30 %
Termin		30 %
Nachweis Belastbarkeit der Bewerbung		10 %
Kompetenz	Weitere Bewertungskriterien [50 %]	30 %
Industrie		30 %
Finanzierung		20 %
Zeit		20 %

Quelle: FhG Nutzwertanalyse vom 14. Mai 2019.

Die Kriterien waren in mehrere Einzelkriterien unterteilt, die jeweils gewichtet und mit Einzelnoten versehen wurden. Daraus ergaben sich Teilnoten für die o. g. Kriterien. Daraus wiederum errechnete sich eine Gesamtnote.

Beim Kriterium „Termin" in den Fest- und Mindestanforderungen sollten Übergabetermin und Bezugsfertigkeit bewertet werden. Beim Kriterium „Zeit" in

den weiteren Kriterien wurden Genehmigungszeiten bspw. für Bauvorhaben und Referenzzeiten zu früher errichteten Gebäuden bewertet.

Die FhG informierte das BMBF zudem darüber, dass sie eine Vorauswertung der Bewerbungen erstellen werde. Das Ergebnis werde sie in das Bewertungsschema übertragen und den Mitgliedern der Gründungskommission als Arbeitshilfe zur Verfügung stellen. Das BMBF antwortete, es wolle über die von der FhG skizzierte Vorauswertung der Bewerbungen zunächst bilateral sprechen, bevor diese an die Gründungskommission verteilt werde. Ein solches Gespräch ist in den Unterlagen nicht dokumentiert.

Die Gründungskommission beschloss in ihrer zweiten Sitzung am 16. Mai 2019, dass die FhG der Gründungskommission bis zum 29. Mai 2019 einen Bewertungsvorschlag auf Basis der Nutzwertanalyse als Arbeitshilfe zukommen lassen soll.

Später im Verfahren, nachdem die FhG die erste Nutzwertanalyse vorgelegt hatte, kritisierte das BMBF die FhG für dieses Vorgehen und erklärte, die FhG habe keine Bewertung durch Vergabe einer Note vornehmen sollen. Dies sei der Gründungskommission vorbehalten gewesen, die ihre Wertungen unvoreingenommen abgeben sollte.

Die Gründungskommission nahm das Bewertungsschema der FhG in ihrer zweiten Sitzung grundsätzlich an. Sie schlug jedoch vor, die Gewichtung zwischen den Fest- und Mindestkriterien und den weiteren Kriterien zu verändern. Die FhG hatte eine Gewichtung von 50:50 vorgesehen. Die Gründungskommission sprach sich für eine Gewichtung im Verhältnis 40:60 aus. Dadurch sollten die Kompetenzen mehr Berücksichtigung finden. Durch diese Veränderung wurden aber nicht nur die Kompetenzen höher bewertet. Auch das Kriterium Industrie bekam ein höheres Gewicht. Im gleichen Maße verloren die Fest- und Mindestanforderung an Bedeutung. Es ist nicht dokumentiert, dass das BMBF dies analysierte und/oder bewertete. Die FhG übernahm die neue Gewichtung für ihre Auswertung.

3.1.2 Würdigung

Obwohl die Verantwortung für das Standortauswahlverfahren beim BMBF lag und es am Ende die Entscheidung zu treffen hatte, gingen die wesentlichen Initiativen für die Gestaltung des Verfahrens von der FhG aus. Das BMBF

überließ die Methodik der Auswertung der FhG und der Gründungskommission. Erst kurz vor Ende der Bewerbungsfrist fragte es nach, wie die FhG die Auswertung vornehmen wolle. Dass es sich in der Folge in die Diskussion um die Methodik der Nutzwertanalyse einbrachte, ist nicht dokumentiert. Die Nutzwertanalyse sollte neben der Einschätzung der Gründungskommission die Entscheidungsgrundlage für das BMBF werden. Die exakte Zuordnung der Informationen aus den Bewerbungen zu den Anforderungen aus dem Kriterienkatalog und eine den Vorgaben des Kriterienkatalogs entsprechende Gewichtung waren von entscheidender Bedeutung für das Auswahlergebnis. Hier hätte das BMBF
Initiative zeigen und sich vertieft mit der Nutzwertanalyse auseinandersetzen müssen, um sicherzustellen, dass seine Entscheidung auf einer methodisch einwandfreien Auswertung der Bewerbungen fußt. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der bei der FhG bestehenden Interessenkonflikte (siehe Tz. 2.1).

Auch darüber, wie die Vorauswertung der FhG konkret aussehen und ob sie eine Bewertung durch die FhG umfassen sollte, hätte das BMBF Einvernehmen mit der FhG erzielen müssen. So wären die nach Vorlage der ersten Nutzwertanalyse entstandenen Unstimmigkeiten zu vermeiden gewesen.

Bei der in der zweiten Sitzung der Gründungskommission vorgenommenen Änderung der Gewichtung zwischen Mindest-/Festanforderungen und weiteren Kriterien hätte das BMBF prüfen müssen, welche Auswirkungen diese Änderung hat und ob diese in seinem Sinne waren. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die von der Gründungskommission vorgeschlagene Änderung – vor allem im Hinblick auf das höhere Gewicht des Kriteriums Industrie – interessengeleitet war.

3.1.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erwidert, die FhG sei von ihm gebeten worden, die Unterlagen für das Bewerbungsverfahren zu versenden und die Bewerbungen für die Mitglieder der Gründungskommission aufzubereiten. Die FhG habe vorgeschlagen, als Grundlage für die Arbeit der Gründungskommission eine Nutzwertanalyse zu entwerfen. Es sei seitens des BMBF weder intendiert noch beauftragt gewesen, dass die FhG eine eigenständige Bewertung der Bewerbungen vornimmt. Hierfür sei die Gründungskommission vorgesehen gewesen. Die

Schwierigkeiten bei der Bewertung der Standortangebote auf Grundlage einer Nutzwertanalyse seien anfangs für das BMBF nicht erkennbar gewesen und hätten sich erst im Laufe des Verfahrens manifestiert.

3.1.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass sich das BMBF auch mit der Art und Weise der Auswertung der Bewerbungen hätte auseinandersetzen müssen. Auch wenn die Auswertung zunächst für die Gründungskommission gedacht war, war sie doch letztendlich eine wichtige Grundlage für die Entscheidungsfindung des BMBF. Dies hätte besser vorbereitet und vom BMBF begleitet werden müssen.

Es ist zwar richtig, dass die FhG vom BMBF im Schreiben vom Februar 2019 nicht damit beauftragt worden war, eine eigenständige Bewertung der Bewerbungen vorzunehmen. Dennoch hat die Gründungskommission, deren Vorsitz das BMBF innehatte, die FhG gebeten, einen Bewertungsvorschlag auf Basis der Nutzwertanalyse vorzulegen. Dieser Widerspruch wurde im ganzen Verfahren nicht aufgelöst. So blieb es dabei, dass das BMBF immer wieder betonte, die FhG habe keine Bewertung vornehmen sollen, die Nutzwertanalyse mit Bewertungen aber fortgeschrieben wurde.

3.2 Zustandekommen der Auswahlentscheidung

3.2.1 Feststellungen

(1) Bis zum 22. Mai 2019 wurden sechs Bewerbungen eingereicht. Alle von der FhG aufgeforderten Kandidaten nahmen am Wettbewerb teil. Die beiden Kandidaten aus Baden-Württemberg und die beiden Kandidaten aus Nordrhein-Westfalen gaben jeweils eine gemeinsame Bewerbung ab.

Die FhG begann umgehend damit, die Nutzwertanalyse mit den Angaben aus den Bewerbungen zu füllen. Die sechs Bewerbungen unterschieden sich inhaltlich, in Form und Darstellung. Dies erschwerte die Zuordnung der jeweiligen Angaben zu den Kriterien.

Das BMBF hielt nach der ersten Durchsicht der Bewerbungen fest, dass mit den Bewerbungen exzellente und auch finanziell hochwertige Standortkonzepte eingegangen waren. Es bat den Projektträger um eine Auswertung aller eingegangenen Bewerbungen. Dieser stellte die wesentlichen Informationen aus den Bewerbungen zusammen und legte sie dem BMBF am 27. Mai 2019

vor. Eine Bewertung der einzelnen Kriterien durch Vergabe von Wertungspunkten sowie eine Gewichtung der Kriterien enthielt die Auswertung nicht. Auch ein Ranking hat der Projektträger nicht erstellt.

Am 29. Mai 2019 übermittelte die FhG dem BMBF die Ergebnisse ihrer Nutzwertanalyse und ihre „Standort-Qualitätsbewertungen (Vorzüge und Nachteile bei Grundstücken und Gebäuden, Kompetenz und Industrie)". Die FhG hatte die für die Bewertung relevanten Angaben aus den Bewerbungen stichpunktartig in das Bewertungsschema übertragen. Das Schema enthielt zudem Einzelnoten zwischen 0 (ungenügend) und 5 (bestens erfüllt) zu jedem Kriterium und eine Gesamtnote. Es ergaben sich folgende Gesamtnoten und Rangfolge der Standorte:

Stand 29.05.2019	Sachsen	Schleswig-Holstein	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Baden-Württemberg	Bayern
Gesamtnote	3,754	3,712	3,908	4,186	4,312	4,004
Rangfolge	5	6	4	2	1	3

Quelle: Nutzwertanalyse der FhG vom 29. Mai 2019; eigene Darstellung.

Beim Kriterium „Termin" erhielt der Standort Nordrhein-Westfalen die zweitschlechteste Bewertung. Das Konsortium plante einen Neubau für die Batteriezellfertigung, der im Jahr 2022 fertiggestellt werden solle. Bis dahin bot es eine Übergangslösung an. Die FhG hielt diese für zu knapp bemessen und für ungeeignet, um größere Anlagen aufzubauen. Zudem sah sie die räumliche Entfernung der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen zum Standort Münster als nachteilig an. Am Standort Ulm stünden die Gebäude zum großen Teil sofort zur Verfügung. Ein Nachteil dort sei allerdings, dass ein notwendiger Erweiterungsbau erst Ende 2021 fertiggestellt werden könne.

Das BMBF äußerte zu der Auswertung der FhG, es handele sich um einen „nicht abgestimmten ersten Entwurf", der wegen methodischer Unzulänglichkeiten so nicht verwendet werden könne. Es führte auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes aus, dass die Spalte mit den stichpunktartigen Auflistungen der relevanten Angaben der Bewerbungen durch die FhG erkennbar fehlerhaft befüllt worden sei. Die Fakten aus den Bewerbungen seien ungleich gewichtet und für verschiedene Bewerbungen nach unterschiedlichen Kriterien in die Tabelle aufgenommen worden. Dadurch sei es zu einer Verzerrung der Aussagen und letztendlich auch der Bewertung gekommen. Zudem sei die Tabelle von

unterschiedlichen Teams in der FhG ausgefüllt worden. Ein Abgleich fehle noch.

Die FhG überarbeitete ihre Auswertung aufgrund telefonischer Hinweise des BMBF, die nicht dokumentiert sind. Zudem trafen sich am 31. Mai 2019 BMBF und FhG, um die eingereichten Bewerbungen und den Entwurf der Nutzwertanalyse zu diskutieren sowie das weitere Verfahren zu besprechen. Ein Protokoll hierüber war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Auch die FhG hat das Ergebnis nicht zusammengefasst. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte die FhG, bei dem Treffen sei festgelegt worden, den Mitgliedern der Gründungskommission keine Vorauswertung zukommen zu lassen, um die mit einer numerischen Reihung verbundene Vorprägung auszuschließen. Die FhG sollte stattdessen für die Gründungskommission die Felder der Nutzwertanalyse so gut wie möglich mit Exzerpten aus den Bewerbungen füllen und zusätzlich zu jedem Standort eine qualitative Textbeschreibung beifügen.

Dennoch übermittelte die FhG dem BMBF drei Tage später die überarbeiteten Standort-Qualitätsbewertungen und die überarbeitete Nutzwertanalyse inklusive der ausgefüllten Wertungsspalte. Die Standorte Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg waren nun etwas besser bewertet worden als die Standorte Schleswig-Holstein, Sachsen und Bayern. Dieses Ergebnis habe sich dadurch ergeben, dass bisher schon herangezogene Aspekte wie die Entfernung Augsburg-Garching, das Konzept für Ibbenbüren oder der Forschungscampus Braunschweig mit ZESS „in der mit dem BMBF besprochenen Weise" stärker gewichtet wurden. Der Standort Nordrhein-Westfalen verbesserte sich vom vierten auf den dritten Rang.

Stand 03.06.2019	Sachsen	Schleswig-Holstein	Nordrhein-Westfalen	Nieder-sachsen	Baden-Württemberg	Bayern
Gesamtnote	3,730	3,712	3,968	4,186	4,3112	3,936
Rangfolge	5	6	3	2	1	4

Quelle: Nutzwertanalyse der FhG vom 3. Juni 2019; eigene Darstellung.

Die Gründungskommission erhielt die geänderte Nutzwertanalyse ohne Wertung und Rangfolge am 6. Juni 2019.

(2) Nach Eingang der Bewerbungen befasste sich das BMBF zuerst mit der Bewerbung aus Nordrhein-Westfalen. Es stellte fest, dass der Ort Ibbenbüren, der zum Wahlkreis der Ministerin gehört, an der Bewerbung beteiligt war. Die

Bewerbung bezog optional ein Kompetenzzentrum für Batterierecycling in Ibbenbüren ein.

Es ließ den Projektträger im Vorgriff auf eine Gesamtauswertung aller Bewerbungen eine erste grobe Auswertung des Standortkonzepts Nordrhein-Westfalens vornehmen, um seinen Umgang mit dieser Bewerbung zu klären. Der Projektträger bestätigte dem BMBF, dass die Bewerbung aus seiner Sicht die geforderten Voraussetzungen erfülle. Am Standort Münster würde das, was im Bewerbungsverfahren gefordert werde, umgesetzt. Ergänzend führte der Projektträger an, das Konzept mit dem Kompetenzzentrum in Ibbenbüren enthalte sehr weitreichende Recyclingaspekte, die über die eigentlichen Forderungen des Bewerbungsaufrufes hinausgingen.

Aus der Bewerbung und der Einschätzung des Projektträgers leitete das BMBF ab, dass sich die Kommune Ibbenbüren voraussichtlich mit 0,5 Mio. Euro beteiligen werde und sich der dort geplante Betrieb von Großspeichern voraussichtlich selbst trage. Das BMBF führte dazu ein Telefonat mit dem Land Nordrhein-Westfalen. Aussagefähige Angaben für eine dauerhaft gesicherte Selbstfinanzierung und eine belastbare Finanzierungszusage des Landes, falls die geplante Finanzierung nicht oder nicht vollständig ausreicht, stehen aber weiterhin aus.

Die Fachebene des BMBF informierte die Ministerin am 24. Mai 2019 über den Stand des Bewerbungsverfahrens. Es führte aus, nach seiner ersten Einschätzung gäbe es mindestens zwei Konzepte, die voraussichtlich eng beieinanderlägen. Bei einem der sehr guten Konzepte sei ihr Wahlkreis involviert. Ihr wurde versichert, dass der anstehende Beurteilungsprozess und die ausgewählten Personen eine transparente, faire und qualitätsorientierte, an objektiven Kriterien ausgerichtete Auswahl ermöglichten. Allerdings sei öffentlich kaum kommunizierbar, wenn ein weisungsabhängiger Beamter des BMBF, der den Auswahlprozess in der Gründungskommission leite, eine positive Stellungnahme zu dem Konzept aus Nordrhein-Westfalen ausspräche. Ihr wurde vorgeschlagen, das BMWi um Unterstützung und um Übernahme des Vorsitzes in der Gründungskommission zu bitten. Das BMWi verfüge über die nötige Fachkompetenz und sei bereits eingebunden gewesen.

Die Auswertung der Bewerbungen durch die FhG sowie Einschätzungen durch die Gründungskommission oder durch den Projektträger lagen zu diesem Zeitpunkt außer zur nordrhein-westfälischen Bewerbung noch nicht vor.

Zeitgleich bereitete das BMBF ein Telefonat auf Staatssekretärsebene zwischen dem BMBF und dem Wissenschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen zum Thema Batteriezellfertigung vor. Zum Standortauswahlverfahren hielt die Fachebene des BMBF im Vorfeld fest, dass es von Seiten des BMBF hierzu keinen Gesprächsbedarf gebe. Der Inhalt des Gesprächs ist nicht dokumentiert.

Nachdem die Ministerin die Einbindung des BMWi gebilligt hatte, bat der Staatssekretär des BMBF am 29. Mai 2019 das BMWi um Unterstützung.

(3) Das BMWi nahm den Vorsitz in der Gründungskommission am 12. Juni 2019 an. Es sah die Übernahme auch als Gelegenheit, auf die Förderentscheidung des BMBF dahingehend einzuwirken, dass eine optimale Verzahnung der Forschungsfertigung Batteriezelle mit der in Anbahnung befindlichen BMWi-Förderung eines IPCEI-Batteriezellfertigung erreicht werden kann. Das BMWi hatte im Vorfeld bereits die Möglichkeit in den Raum gestellt, die Forschungsfertigung Batteriezelle des BMBF in das zweite IPCEI-Konsortium (siehe Tz. 1.2.1) zu integrieren, sollte die Entscheidung für den Standort Nordrhein-Westfalen fallen.

Zuvor hatte der Projektträger für das BMWi eine Übersicht über die Beteiligungen (LOI) der möglichen IPCEI-Unternehmen an den Standortbewerbungen erstellt. Es stellte sich eine nennenswerte inhaltliche Schnittmenge mit den geplanten Fördermaßnahmen des BMWi zur Ansiedlung einer Batteriezellfertigung in Deutschland heraus, vor allem, weil die Fördermaßnahmen des BMWi unter dem Dach eines oder mehrerer IPCEI geplant waren. Dieses Instrument sollte auch für die Forschungsfertigung Batteriezelle genutzt werden. Daher waren zunächst Gespräche mit dem BMWi nötig, um eine enge Abstimmung zwischen den jeweiligen Maßnahmen zu gewährleisten.

Die dritte Sitzung der Gründungskommission wurde auf den 25. Juni 2019 terminiert. Zur Vorbereitung erhielt das BMWi von der FhG das Bewertungsschema vom 3. Juni 2019 mit Wertungen und Rangfolge sowie die Standort-Qualitätsbewertungen. Außerdem übermittelte die FhG dem BMWi Informationen zu Standortbesichtigungen, die die Bauabteilung der FhG am

18. und 19. Juni 2019 in Salzgitter, Münster und Ulm durchgeführt hatte. Sie hatte geprüft, inwieweit sich das primäre Ziel des Projekts, relativ kurzfristig eine erste Produktionslinie aufzubauen, erreichen ließ. Dies sei am Standort Münster nur sehr bedingt der Fall, am Standort Ulm in nahezu idealer Weise und am Standort Salzgitter könnte das Ziel grundsätzlich erreicht werden. Die FhG bat das BMWi, die Besichtigungsergebnisse vertraulich zu behandeln und nicht den anderen drei Bewerbern mitzuteilen. Die Gründungskommission sollte nur bei auftretenden Unklarheiten zu Standortgegebenheiten weiterführende Informationen bekommen. Es dürfe nicht der Eindruck einer Vorentscheidung entstehen.

Das BMBF übersandte dem BMWi am Tag vor der Sitzung der Gründungskommission den Entwurf eines Eingangsstatements des neuen Vorsitzenden. Darin führte das BMBF aus, die Batteriewelt habe sich seit der Konzeptionsphase der Forschungsfertigung weiterentwickelt, siehe z. B. die IPCEI-Konsortien, die sich rund um die europäische Batterieallianz gebildet haben. Das BMBF benannte daher „weitere wichtige Aspekte", die für die Entscheidungsfindung relevant seien. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um

- Ökologie/Nachhaltigkeit und Berücksichtigung eines Recyclingkonzeptes, Verwertung der hergestellten Zellen,
- breite Abdeckung der Wertschöpfungskette, KMU[26]-Beteiligungen,
- internationale Vernetzung, gerade mit Blick auf das IPCEI,
- Integration in das Dachkonzept des BMBF.

Vom gleichen Tag datiert eine Zusammenstellung des Projektträgers. Er hatte eine Tabelle erstellt, in die er die für diese vier Aspekte relevanten Angaben aus den sechs Bewerbungen übertragen hatte. Dabei stellte der Projektträger fest, dass das Kriterium „internationale Vernetzung" in den Konzepten nicht thematisiert worden sei. Nur bei einer Bewerbung sei eine Zusammenarbeit mit zwei ausländischen Unternehmen vorgesehen. Eine Bewertung der Angaben enthielt die Zusammenstellung des Projektträgers nicht. Auch ist aus den Unterlagen nicht erkennbar, wie das BMBF die Zusammenstellung bewertet und ob es sie für seine Entscheidungsfindung genutzt hat.

---

[26] Kleine und mittlere Unternehmen.

Am 23. Juni 2019 erhielt das BMBF von einem Mitglied der Gründungskommission im Namen aller Mitglieder per E-Mail ein Schreiben, das an den neuen und den alten Vorsitzenden der Gründungskommission gerichtet war und als „Diskussionsbeitrag" für die anstehende Sitzung deklariert war. Aus Sicht der Industrievertreter würden sich die Standorte Baden-Württemberg und Bayern besonders positiv abheben. Deshalb würden sie den Standort Ulm empfehlen. Unterzeichnet war das Schreiben nur von einem Mitglied. Es blieb letztlich unklar, welche Industrievertreter an dem Schreiben mitgewirkt hatten. Einige Mitglieder distanzierten sich ausdrücklich davon. Das BMBF hielt das Schreiben für sehr problematisch, da es nicht auf einem entsprechenden Diskussionsprozess beruhte und die Gründungskommission damit ihr Mandat klar überschritten habe.

Das BMWi stellte für die Sitzung der Gründungskommission u. a. folgende Informationen zusammen:

- Das BMBF tendiere aus verschiedenen Gründen zum Standort Nordrhein-Westfalen. Es folge grundsätzlich der Einschätzung der FhG. Es habe jedoch Bedenken, weil in Bayern und Niedersachsen in den Bewerbungen nicht die Standorte vorgesehen seien, an die die Einladungen ergangen waren. So sei bei Bayern das vom angeschriebenen Bewerber ca. 80 km entfernte Augsburg als Standort vorgesehen, in Niedersachsen anstelle von Braunschweig der Standort Salzgitter. Das BMBF sehe daher vor allem Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen als mögliche Standorte. Da es am Standort Ulm bereits eine umfassende BMBF-Förderung gebe und Salzgitter eine zu große Nähe zu VW aufweise, befürworte es den Standort Nordrhein-Westfalen.
- An den Standorten Münster und Aachen seien zwei renommierte Forschungseinrichtungen vertreten. Im Zusammenhang mit dem IPCEI könne das BMWi der Präferenz des BMBF folgen. Denn dann würde gleichzeitig auch die IPCEI-Maßnahme des BMWi um BMZ/Streetscooter/Ford von der Ansiedelung massiv profitieren und es gäbe einen Strukturwandelbezug.

(4) Die dritte Sitzung der Gründungskommission fand wie geplant am 25. Juni 2019 statt. Ein Protokoll zu dieser Sitzung wurde nicht erstellt. Das BMBF hielt nach der Sitzung fest, mit den Mitgliedern der Gründungskommission seien die Vor- und Nachteile der Standortbewerbungen diskutiert worden

und die Mitglieder der Gründungskommission hätten ihre Position zu den verschiedenen Standorten abgegeben. Dabei habe es eine sehr große Übereinstimmung mit den qualitativen Bewertungen der FhG gegeben. Die Gründungskommission habe die Angebote der Standorte Schleswig-Holstein und Sachsen für weniger geeignet, alle anderen für geeignet gehalten. Zur schlechten Bewertung des Kriteriums „Termin" bei der Bewerbung aus Nordrhein-Westfalen habe die Gründungskommission geäußert, die Nachteile durch den Zeitbedarf des Neubaus seien wegen der langen Lieferzeiten von Maschinen und Anlagen weniger relevant.

Einige Mitglieder hätten sich bereits intensiv für den Standort Ulm eingesetzt, bevor die Nutzwertanalyse der FhG gemeinsam diskutiert und einvernehmlich vervollständigt werden konnte. Im Laufe der Sitzung sei immer deutlicher geworden, dass diese wie auch andere Mitglieder der Gründungskommission nicht als unabhängige Experten sprachen. Es seien teilweise Firmenpositionen bezogen worden. Aus den eingereichten Standortbewerbungen wäre ersichtlich geworden, dass die Firmen aller Gründungsmitglieder ein wirtschaftliches Interesse an der Standortentscheidung hätten. Gegen die Regeln zum Umgang mit Befangenheit sei gravierend verstoßen worden. Mit Hinweis auf die offensichtlichen Interessenkonflikte habe der Vorsitzende der Gründungskommission die Sitzung beendet.

(5) Im Anschluss an die Sitzung berieten Vertreter von BMWi und BMBF das weitere Vorgehen. Der Vorsitzende stellte fest, dass die Diskussion in der Gründungskommission nicht als Grundlage für die Standortentscheidung genutzt werden könne und forderte eine Standortempfehlung einer unabhängigen Institution. Er schlug vor, die FhG solle ihm ihre wissenschaftliche Position und ihre Position als künftige Betreiberin zu den Bewerbungen übermitteln. Das BMBF wies auf die fehlende Unabhängigkeit der FhG hin, sagte aber zu, die FhG um die erbetene Positionierung zu bitten.

Das BMWi stellte seine Position aus Sicht der IPCEI-Anträge dar.

- Bei einer Entscheidung zugunsten der Bewerbung aus Münster/Aachen würde das IPCEI des Industrieclusters BMZ/Streetscooter/Ford optimal unterstützt.
- Der Standort Ulm sollte für VARTA mit einer weiteren Maßnahme gestärkt werden.

- Auch der Standort Salzgitter müsse in eine Gesamtlösung integriert werden, da das IPCEI zwischen VW und Northvolt Unterstützung der Forschung benötige.

Das BMBF erklärte, wenn sich die Gleichwertigkeit des Konzeptes aus Münster/Aachen mit den anderen Konzepten weiter bestätige, würde es auch unter forschungspolitischen Aspekten die beste Wahl sein. Dies ergebe sich aus dem Gesamtansatz des Konzeptes, der wissenschaftlichen Kompetenz, der Umsetzungskompetenz der namentlich genannten Bewerber, des Zirkularkonzeptes (Lösung zur grünen Batterie), der internationalen Sichtbarkeit und einer breiten und internationalen Einbindung der Industrie.

Für die überzeugenden Elemente der Konzepte der anderen Standorte sollten im Rahmen des Dachkonzeptes Gelder reserviert werden. Insbesondere die Einbeziehung/Ertüchtigung der Forschungsplattform in Ulm sei wichtig, um das Dachkonzept umzusetzen.

BMBF- und BMWi-Vertreter kamen überein, das weitere Vorgehen von der FhG-Position abhängig zu machen.

Zu dem anschließenden Gespräch zwischen BMBF und FhG vermerkte das BMBF, die FhG könne aus der Nutzwertanalyse keine eindeutige Festlegung für ein Bewerbungskonzept treffen. Die Kriterien Kompetenz und Industrierelevanz seien nicht scharf und je nach Interpretation würden unterschiedliche Reihungen entstehen. Die FhG sehe drei Konzepte (Standorte Münster, Salzgitter und Ulm) als sehr eng beieinanderstehend und faktisch als gleichwertig an. Sie vertrete die Sichtweise, dass am Ende die Politik aus übergeordneten Aspekten, wie dies in der Gründungskommission diskutiert worden sei, entscheiden müsse. Zudem habe ja gerade die FhG das BMBF gebeten, aufgrund der Involvierung der FhG in Konzeption, Standortbewerbungen und Auswertung der Bewerbungen die Auswahl zu führen, siehe hierzu bereits Tz. 2.1. Die FhG sagte zu, eine entsprechende Position an das BMWi zu senden.

Das BMBF informierte das BMWi über das Ergebnis des Gesprächs. Die Vertreter beider Ministerien verständigten sich darauf, vorbehaltlich einer anderen Entscheidung der Leitung[27], auf der Basis der Empfehlung der FhG wie vorher

[27] Im BMWi sollte die Hausleitung und im BMBF die Abteilungsleitung beteiligt werden.

besprochen vorzugehen und Münster als Standort zu benennen. Das BMBF stellte zusammenfassend fest:

- Ein Ergebnis kam in der Sitzung der Gründungskommission nicht zustande, weil
  - eine abschließende Meinungsbildung nicht stattgefunden hat und
  - die Zusammensetzung und das Agieren der industriellen Mitglieder der Gründungskommission es nicht erlaubt haben, eine abschließende Reihung auf der Basis der Diskussion vorzunehmen.
- Die Nutzwertanalyse der FhG konnte mit ihren Bewertungen nicht für eine abschließende Reihung der Konzepte genutzt werden.
- Die FhG-Fachebene war teilweise befangen.
- Es fehlte die Basis zur Erstellung einer Reihung, die FhG hat aber mehrere Konzepte als realisierbar festgestellt.

Das BMBF bewertete daraufhin folgende Alternativen:

- Neuaufnahme des Gesamtprozesses
- Entscheidung durch das BMBF in Abstimmung mit dem BMWi
- Entscheidung nur durch das BMBF.

Gegen eine Neuaufnahme habe gesprochen, dass ein hoher Zeitaufwand erforderlich gewesen wäre. Zudem hätte sich erneut das Problem ergeben, unabhängige Expertinnen und Experten zu bekommen, da alle einschlägigen Kompetenzträgerinnen und Kompetenzträger involviert gewesen seien. Ein internationales Gremium sei aufgrund der Sprache und der Industrierelevanz (vertrauliche Details in den LOI) ausgeschieden.

Als Basis einer Entscheidung in Abstimmung mit dem BMWi wertete das BMBF die folgenden Punkte:

- großes Einvernehmen, dass alle vier von der Gründungskommission für geeignet befundenen Konzepte (Standorte Augsburg, Münster, Salzgitter, Ulm) nah beieinanderliegen und geeignet sind,
- Feststellung der FhG als künftiger Betreiberin, dass die baulichen Voraussetzungen bei den vier Konzepten erfüllt sind und sie mit den führenden Konzepten gut arbeiten kann,

- allgemeiner Wunsch, dass die Entscheidung in den Ministerien fallen und zusätzliche Aspekte wie volkswirtschaftlichen Nutzen berücksichtigen soll,
- formale Entscheidung durch das BMBF.

Bei einer Entscheidung allein durch das BMBF sollten „zusätzliche Kriterien" genutzt werden:

- Exzellenz der Köpfe
- CO2-Reduktion/Beitrag zum Klimaschutz
- Volkswirtschaftlicher Nutzen
- Internationale Sichtbarkeit
- Offenheit der Konzepte.

Ergänzend führte das BMBF die Anschlussfähigkeit seiner Maßnahmen mit der IPCEI-Maßnahme des BMWi an, die im Sinne eines gemeinsamen Batteriekonzeptes zu berücksichtigen wäre. Die Bewerber wurden über das Vorgehen nicht informiert.

Das BMBF stellte sodann dar, von welchem Standort die „übergeordneten Kriterien" Kompetenz der Köpfe, volkswirtschaftlicher Nutzen und ökologischer Ansatz am besten erfüllt wurden. Dabei verglich es bei den ersten beiden Kriterien die Standorte Münster und Ulm, beim dritten Kriterium die Standorte Münster und Salzgitter. Es führte aus, bei der Kompetenz der Köpfe liege das Konzept aus Münster auf dem ersten Platz. Die beteiligten Professoren seien die besten Köpfe Deutschlands auf dem Gebiet der Fertigung und der Lithium-Ionen-Technik. Zwar sei die Mannschaft in Ulm quantitativ stärker, aber die führenden Personen seien im Ruhestand oder stünden kurz davor. Zum volkswirtschaftlichen Nutzen führte das BMBF aus, das Konzept aus Ulm stelle am besten auf den mittelständischen Maschinen- und Anlagenbau – vornehmlich in der Region – ab und habe mit 40 teilweise sehr starken LOI eine starke Abnehmerkomponente. Es fehle aber der stärkere deutschlandweite oder internationale Ansatz. Hier sei das Konzept aus Münster besser aufgestellt. Zusammen mit der IPCEI-Planung des BMWi schneide der Standort Münster daher besser ab. Zum ökologischen Ansatz betonte das BMBF, alle Konzepte hätten sich damit entsprechend der Forderung in den Auswahlkriterien beschäftigt.

Das Konzept aus Münster beinhalte ein Zirkularkonzept, das über das Recycling hinausgehe, überzeugend sei und über die anderen hinausrage.

Das BMBF kam zu dem Ergebnis, dass die drei übergeordneten Punkte für den Standort Münster sprechen.

Der zuständige Abteilungsleiter nahm die Ausführungen zur Kenntnis und stimmte dem weiteren Verfahren und der Standortauswahl Münster vorbehaltlich der Bestätigung durch das BMWi zu. Er informierte den zuständigen Staatssekretär.

Die FhG übermittelte dem BMWi am 26. Juni 2019 seine am Vortag auf der Sitzung der Gründungskommission aktualisierte Nutzwertanalyse. Das Kriterium „Übergabetermin und Bezugsfertigkeit" war in dieser Auswertung nicht bewertet worden. Daraus ergaben sich erneut andere Benotungen und Reihungen. Nach dieser Bewertung verbesserte sich der Standort Nordrhein-Westfalen nochmals (2. Rang).

Stand 25.06.2019	Sachsen	Schleswig-Holstein	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Baden-Württemberg	Bayern
Gesamtnote	3,130	3,592	3,728	3,706	3,952	3,456
Rangfolge	6	4	2	3	1	5

Quelle: Nutzwertanalyse der FhG vom 25. Juni 2019; eigene Darstellung.

Die FhG betonte, es liege in der Natur des Prozesses, dass die Nutzwertanalyse nicht die diskutierten zusätzlichen Aspekte wie den volkswirtschaftlichen Nutzen, die Passfähigkeit zur Gesamtstrategie der Bundesregierung und zu den beim BMWi eingereichten IPCEI oder die ökologischen Fragen (der Berücksichtigung von Kreislauf- und Recycling-Konzepten) berücksichtigen könne. Diese Punkte wären bei einer Empfehlung sicherlich einzubeziehen. Sie bestätigte dem BMWi, dass sich das dem Standortbewerbungsprozess zugrundeliegende Konzept an unterschiedlichen Orten umsetzen ließe. Aus ihrer Sicht könne man von einer Gruppe an sehr geeigneten Standorten sprechen.

Die Rangfolgen der Standorte hatten sich aufgrund der Änderungen in der Nutzwertanalyse zusammenfassend wie folgt entwickelt:

	Sachsen	Schleswig-Holstein	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Baden-Württemberg	Bayern
Rangfolge 29.05.2019	5	6	4	2	1	3
Rangfolge 03.06.2019	5	6	3	2	1	4
Rangfolge 25.06.2019	6	4	2	3	1	5

Quelle: Nutzwertanalysen der FhG vom 29. Mai 2019, 3. Juni 2019, 25. Juni 2019; eigene Darstellung.

Das BMWi entschied am 27. Juni 2019, dem BMBF in seiner Präferenz für das Bewerbungskonzept aus Münster/Aachen unter dem Aspekt der engen Verzahnung mit seinen IPCEI-Aktivitäten zu folgen. Seine Entscheidung teilte es dem zuständigen Staatssekretär, Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter des BMBF mit.

Das BMBF informierte die Ministerin am selben Tag darüber, dass sich das BMBF der Empfehlung des BMWi anschließen werde. Aus seiner Sicht sprach für das Konzept aus Nordrhein-Westfalen, dass es sich am überzeugendsten mit der Frage beschäftigt hatte, was mit den Batteriezellen geschehen solle, die in der Fabrik produziert werden. Das Konzept habe als einziges einen überzeugenden Ansatz mit Blick auf die zirkulare Wertschöpfung enthalten. Zudem habe die herausragende fachliche Exzellenz der Antragsteller entlang der gesamten Wertschöpfungskette sowie deren internationale Sichtbarkeit für den Standort Nordrhein-Westfalen gesprochen.

In der Pressekonferenz am 28. Juni 2019 verkündete die Ministerin die Entscheidung für den Standort Münster.

3.2.2 Würdigung

(1) Mit der Auswertung der Bewerbungen in Form der Nutzwertanalyse sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, in Verbindung mit der Empfehlung der Gründungskommission eine Entscheidung treffen zu können. Außerdem wäre sie geeignet gewesen, den Entscheidungsprozess und das Ergebnis des Standortauswahlverfahrens transparent und nachvollziehbar darzustellen.

Beim Befüllen des Bewertungsschemas traten jedoch erhebliche Probleme auf. Diese hingen unter anderem damit zusammen, dass – wie in Tz. 2.4 beschrieben – die Kriterien nicht konkret genug formuliert waren. Die FhG formulierte

selbst „die Kriterien seien nicht scharf". Dass es hier zu unterschiedlichen Bewertungen kommt, war daher absehbar. Die Wertungen der Kriterien wurden im Laufe des Verfahrens zum Teil mehrfach geändert. Die ersten Änderungen veranlasste das BMBF direkt nach Vorlage der ersten Nutzwertanalyse. Eine weitere wesentliche Änderung war im Anschluss an die dritte Sitzung der Gründungskommission die Herausnahme des Kriteriums „Termin" aus der Wertung. Dieses Kriterium war von einer Mindestvoraussetzung („geeignetes Grundstück und Gebäude für die Forschungsfertigung schnell bezugsfertig bis idealerweise 2021") zu einem Kriterium geworden, das für nicht so wichtig erachtet wurde, weil das Beschaffen der Maschinen und Anlagen zunächst etwas Zeit beanspruche. Dieses Vorgehen ist nicht transparent. Es hätte eine Auswahl anhand festgelegter nachvollziehbarer Kriterien erfolgen müssen. Die Änderungen führten – wie dargestellt – jeweils zu veränderten Rangfolgen. Die Diskussionsprozesse und Gründe für die Änderungen bleiben intransparent, da eine Dokumentation weitgehend fehlt.

Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit die Wertungen und Rangfolgen der FhG die Entscheidung des BMBF letztlich beeinflusst haben. Das BMBF hat betont, es habe sich nicht auf die Nutzwertanalyse der FhG gestützt. Außerdem habe es der FhG aufgegeben, die Wertungsspalte nicht auszufüllen, um die Meinungsbildung in der Gründungskommission nicht zu beeinflussen. Dennoch ist die Nutzwertanalyse mit ihren Wertungen mehrfach von der FhG fortgeschrieben und dem BMBF vorgelegt worden. Auch hat sich das BMBF darauf berufen, dass die FhG mehrere Bewerbungen für besser geeignet hielt. Letztendlich hat es dann nur die drei nach der letzten Fortschreibung der Nutzwertanalyse besten Bewerbungen in seine Betrachtungen zu Kompetenz, volkswirtschaftlichem Nutzen und ökologischem Konzept einbezogen. Es hat somit auch die Auswertung der FhG für die Entscheidungsfindung genutzt.

Zudem gab es weitere Auswertungen der Bewerbungsunterlagen durch den Projektträger und eine Baubegehung durch die FhG bei drei Bewerbern. Es bleibt unklar, inwieweit die dadurch gewonnenen Erkenntnisse in die Entscheidungsfindung eingeflossen sind.

(2) Die Verwendbarkeit der Nutzwertanalyse war zudem deshalb eingeschränkt, weil diejenigen, die sie erstellt haben, befangen waren (siehe dazu ausführlich Tz. 2.1). Auch die zweite Säule, auf die sich das BMBF bei seiner Entscheidung stützen wollte, nämlich die Empfehlung der Gründungs-

kommission, fiel aufgrund von Interessenkonflikten weg, siehe hierzu Tz. 2.2. Dies zeigte sich insbesondere in dem Schreiben eines Mitglieds der Gründungskommission, in dem es sich im Namen mehrerer Industrievertreter aus der Gründungskommission für den Standort Ulm ausgesprochen hatte und setzte sich in der Sitzung fort. Beides war für das BMBF absehbar. So stand das BMBF vor dem Problem, eine Entscheidung treffen zu müssen, ohne eine objektive Grundlage dafür zu haben. Diese Situation hätte es vermeiden können, wenn es die Befangenheiten von vornherein richtig eingeschätzt und die Bewertung der Bewerbungen selbst bzw. mithilfe einer unabhängigen Stelle vorgenommen hätte.

(3) Auch das BMWi konnte keine Entscheidung aufgrund der in den Auswahlunterlagen festgelegten Kriterien treffen. Es forderte nach der missglückten Sitzung der Gründungskommission vom BMBF die Auswertung durch eine unabhängige Stelle, musste aber erfahren, dass es eine solche nicht gibt. Insofern war es auf weitere Kriterien angewiesen, wobei es auch seine eigenen Interessen (IPCEI, Strukturwandelbezug) im Blick hatte. Zumindest in Bezug auf die Passfähigkeit zum IPCEI stimmten die Interessen beider Ministerien überein.

(4) Angesichts einer fehlenden unabhängigen Bewertungsgrundlage hat sich das BMBF dafür entschieden, die Entscheidung unter Zuhilfenahme „zusätzlicher" oder „übergeordneter" Kriterien zu treffen. Dabei bleibt zum Teil unklar, welche Kriterien damit tatsächlich gemeint waren. Denn an mehreren Stellen im Verfahren werden „zusätzliche" oder „übergeordnete" Kriterien benannt, die sich jedoch voneinander unterscheiden. Letztlich ist davon auszugehen, dass

- die Exzellenz der Köpfe,
- das ökologische Konzept (im gleichen Vermerk wird auch von CO2-Reduktion und Beitrag zum Klimaschutz gesprochen),
- der volkswirtschaftliche Nutzen (Breiter Nutzwert für die Wertschöpfungskette Batterie),
- die internationale Sichtbarkeit bzw. Vernetzung sowie
- die Anschlussfähigkeit an die IPCEI-Maßnahmen des BMWi

die ausschlaggebenden Kriterien waren.

Teilweise waren diese Kriterien bereits im Katalog der Auswahlkriterien, der den Bewerbern zu Beginn des Verfahrens zugegangen war, angelegt (so die ersten drei der Aufzählung). Teilweise handelte es sich tatsächlich um zusätzliche Kriterien wie die internationale Sichtbarkeit bzw. Vernetzung sowie die Anschlussfähigkeit an die IPCEI-Maßnahmen des BMWi. Beides war in den Auswahlunterlagen nicht gefordert. Folgerichtig konnte der Projektträger in seiner Auswertung vom Vortag der Sitzung der Gründungskommission auch nur feststellen, dass die internationale Vernetzung, insbesondere mit Blick auf das IPCEI, in den Bewerbungen nicht thematisiert worden war. Es handelte sich dabei um Kriterien, die sowohl BMWi als auch BMBF von vornherein für wichtig gehalten hatten, siehe hierzu bereits Tz. 2.4. Sie hätten demnach bereits in den Kriterienkatalog aufgenommen werden können. Dann hätten die Bewerber ihre Bewerbung darauf ausrichten können. Hierzu hätten sich beide Ministerien frühzeitig abstimmen müssen.

Letztlich stützte das BMBF seine Entscheidung für den Standort Münster auf

- eine nicht belastbare Auswertung der FhG mit ihren verschiedenen Fortschreibungen und Änderungen (so beispielsweise beim Kriterium „Termin"),
- die eigene Einschätzung der Kriterien „Kompetenz", „volkswirtschaftlicher Nutzen" und „ökologischer Ansatz" in Bezug auf die Konzepte der Standorte Münster, Ulm und Salzgitter sowie
- die zusätzlichen Kriterien „Internationale Vernetzung" und „Passfähigkeit zur IPCEI-Maßnahme des BMWi".

Was fehlt, ist eine belastbare Auswertung aller Bewerbungen anhand der in den Bewerbungsunterlagen festgelegten Kriterien unter Berücksichtigung der vorgesehenen Gewichtungen. Das BMBF hätte diese vor der Entscheidungsfindung noch einmal selbst oder mithilfe einer unabhängigen Stelle vornehmen müssen. Dabei hätte es die für die Entscheidungsfindung wichtigen zusätzlichen Kriterien mit einbeziehen und alle Bewerbungen auch daraufhin auswerten können. Um den Grundsatz der Gleichbehandlung bestmöglich einzuhalten, hätte es allen Bewerbern die Möglichkeit geben sollen, ihre Bewerbungen in Bezug auf die zusätzlichen Kriterien nachzubessern.

(5) Auch wenn sachliche bedeutsame Gründe für die Entscheidung für den Standort in Nordrhein-Westfalen sprachen, entstand an vielen Stellen des

Verfahrens zumindest der Anschein, dass es eine Fokussierung auf diesen Standort gegeben hat:

- So war das Land bereits im Vorfeld des Auswahlprozesses mit detaillierteren Informationen versorgt worden als die anderen interessierten Länder, siehe Tz. 2.3.

- Das BMWi sprach schon sehr früh davon, dass die Forschungsfertigung sehr gut zum IPCEI passe, sollte sie in Nordrhein-Westfalen angesiedelt werden.

- Noch bevor die Auswertungen der Bewerbungen durch die FhG und den Projektträger vorlagen, bewertete das BMBF zwei Bewerbungen als sehr eng beieinanderliegend. Eins der „sehr guten Konzepte" sei das des Standorts Nordrhein-Westfalen.

- Das Konzept aus Nordrhein-Westfalen ging mit dem Kompetenzzentrum in Ibbenbüren über die Anforderungen hinaus. Dennoch hat das BMBF dieses Alleinstellungsmerkmal von Beginn an für seine Entscheidungsfindung berücksichtigt und in die Nutzwertanalyse einfließen lassen. Dies hat die Chancen der Bewerbung aus Nordrhein-Westfalen gegenüber den Mitbewerbern verbessert und die Bewerbung in eine bessere Ausgangsposition für die nachfolgende Bewertung der zusätzlichen Aspekte gebracht. Das gleiche „Herausstellungsmerkmal" wurde unter dem Aspekt „ökologischer Ansatz" für die Bewerbung Nordrhein-Westfalens noch einmal positiv hervorgehoben und hat somit erheblich zur Entscheidungsfindung beigetragen.

  Es ist im Bewerbungskonzept vorgesehen, dass die am Standort Ibbenbüren gewonnenen Erkenntnisse für die Forschungsfertigung Batteriezelle genutzt werden sollen. Die Finanzierung des Kompetenzzentrums hat das BMBF noch nicht abschließend geklärt. Sollte die von der Kommune vorgesehene Beteiligung nicht ausreichen und die Großspeicher am Standort Ibbenbüren nicht kostendeckend betrieben werden können, sind Ausgaben zu Lasten des Einzelplans 30 nicht auszuschließen.

- Kurz nach Eingang der Bewerbungen fand ein Gespräch auf Staatssekretärsebene zwischen BMBF und dem Wissenschaftsministerium Nordrhein-Westfalen statt.

- Nach jeder Änderung der Nutzwertanalyse rückte der Standort Nordrhein-Westfalen einen Platz auf.
- Das BMBF rückte erheblich von dem Kriterium „Termin" ab, obwohl der Zeitfaktor anfangs sowohl für das BMBF als auch für die FhG eine wesentliche Rolle gespielt hatte. Die Forschungsfertigung sollte so schnell wie möglich ihren Betrieb aufnehmen. Der Standort Nordrhein-Westfalen erfüllte das Kriterium deutlich schlechter als andere Bewerber. Das Bewerberkonsortium plante einen Neubau, der im Jahr 2022 fertiggestellt werden würde. Eine geeignete Übergangslösung bot es nicht an. Dies entsprach nicht den in den Auswahlkriterien formulierten Erwartungen.
- Die letztlich ausschlaggebenden zusätzlichen Kriterien waren hauptsächlich solche, die das Konzept aus Nordrhein-Westfalen besonders gut erfüllte, auch durch ein zusätzliches Angebot in Ibbenbüren, das in der Ausschreibung nicht gefordert worden war.

Das BMBF hätte den Grundsatz der Gleichbehandlung im Verfahren stärker beachten müssen. Es hätte alle Interessenten mit den gleichen Informationen versorgen und die Bewertung ausschließlich aufgrund der in der Ausschreibung geforderten Kriterien vornehmen müssen. Als für die Auswahl zusätzliche Kriterien erforderlich wurden, hätte es allen Bewerbern die Möglichkeit zur Nachbesserung geben und dann neu bewerten müssen.

(6) Als für das BMBF erkennbar wurde, dass der Wahlkreis der Ministerin in eine Bewerbung involviert war, hat es gehandelt und die Abläufe durch Abgabe des Vorsitzes an das BMWi und Abgabe einer Empfehlung durch das BMWi geändert. Die Entscheidung wurde im BMBF auf Ebene der Abteilungsleitung getroffen.

3.2.3 Stellungnahmen des BMBF und des BMWi

(1) Das BMBF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass beim Befüllen des Bewertungsschemas erhebliche Probleme aufgetreten sind. Die Nutzwertanalyse sei daher als Grundlage für die Standortauswahl nicht geeignet gewesen.

Es hat betont, dass es zu keinem Zeitpunkt des Verfahrens ein abgestimmtes Ranking der Standortbewerbungen auf Basis der Nutzwertanalyse gegeben habe. Insofern sei die Feststellung des Bundesrechnungshofes, die Wertungen

der Kriterien seien im Laufe des Verfahrens zum Teil mehrfach geändert worden, und insbesondere die Standortbewerbung aus Münster sei nach jeder Änderung der Nutzwertanalyse einen Platz aufgerückt, gegenstandslos.

Das BMBF hat zudem darauf hingewiesen, dass es sich bei der zitierten Anforderung zum „Termin" nicht um eine „Fest- und Mindestanforderung" gehandelt habe. Zudem sei das Kriterium „Termin" nicht herausgenommen worden, es sei nur mit Blick auf zwischenzeitlich gewonnene Erkenntnisse sachlich neu eingeordnet worden.

Das BMBF hat bestätigt, dass die Interessen von BMBF und BMWi hinsichtlich der Passfähigkeit zum IPCEI übereinstimmten.

Zu den Kriterien, die seiner Entscheidung zugrunde gelegen haben, hat das BMBF eingewandt, es seien keine zusätzlichen Kriterien eingeführt, sondern die bestehenden seien ausdifferenziert worden. Die vom Bundesrechnungshof als zusätzlich bezeichneten Kriterien „Exzellenz der Köpfe", „Ökologischer Ansatz" und „Volkswirtschaftlicher Nutzen" hätten sich aus den Standortbewerbungsunterlagen ergeben. Die Frage der Wechselwirkung zwischen der Forschungsfertigung Batteriezelle und dem IPCEI habe das BMBF mehrfach mit dem BMWi erörtert. Das IPCEI sei dementsprechend im Kurzkonzept erwähnt worden, das Teil der Bewerbungsunterlagen gewesen sei. Die Passfähigkeit der Standortbewerbungen zum IPCEI sei jedoch kein Entscheidungskriterium für das BMBF gewesen. Es sei vom BMWi als komplementäre Ergänzung für die Forschungsfertigung gesehen worden und sei für das BMWi ein Grund gewesen, die Entscheidung für den Standort Nordrhein-Westfalen mitzutragen.

Das BMBF hat weiter ausgeführt, es könne den Vorwurf des Bundesrechnungshofes, es sei der Anschein einer Fokussierung auf die Bewerbung aus Nordrhein-Westfalen entstanden, nicht nachvollziehen. Das Verfahren sei ergebnisoffen vorbereitet und geführt und die Entscheidung kriterienbasiert getroffen worden.

Es hat im Hinblick auf das Kompetenzzentrum in Ibbenbüren zudem darauf hingewiesen, dass alle Bewerber ein Konzept zur weiteren Verwendung der produzierten Zellen haben vorlegen müssen. Dies habe die Bewerbung aus Nordrhein-Westfalen erfüllt, sie sei jedoch nicht darüber hinaus gegangen. Zur Frage der Finanzierung des Kompetenzzentrums Ibbenbüren hat das BMBF

darauf verwiesen, dass die Finanzierung wie in der Akte dokumentiert durch Mittel der Industrie und des Landes erfolgen solle.

(2) Das BMWi hat betont, es sei an den umfangreichen Vorarbeiten, der Prozessaufstellung und der Auswahl der Experten nicht beteiligt gewesen. Seine Aufgabe habe lediglich in der Übernahme der Moderation der Sitzung der Gründungskommission am 25. Juni 2019 für das BMBF bestanden. Die Schlussentscheidung über den Auswahlprozess sei im BMBF getroffen worden, letztlich auf Ebene des Abteilungsleiters.

Auf die Vorauswahl der zur Wahl stehenden Standorte im Vorfeld des 25. Juni 2019 habe das BMWi keinen Einfluss genommen und sei auch formell nicht beteiligt gewesen.

Im Ergebnis könne es nach wie vor mit der Entscheidung des BMBF gut arbeiten. Die Allokation sei in Nordrhein-Westfalen bei den forschungsstärksten Universitäten Münster und Aachen erfolgt. Mit Nordrhein-Westfalen sei auch ein Strukturwandelbezug gegeben. Wäre die Entscheidung zugunsten Süddeutschlands gefallen, wäre ein volkswirtschaftlich nachteiliges deutliches Nord-Süd-Gefälle die Folge gewesen. Dies wäre für das Thema Batterien kaum zu rechtfertigen gewesen.

3.2.4 Abschließende Würdigung

Das BMBF trägt vor, dass die Nutzwertanalyse als Grundlage für die Standortauswahl nicht geeignet war und es zu keinem Zeitpunkt ein abgestimmtes Ranking gegeben habe. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu mehrfachen Änderungen der Wertungen und der Rangfolge seien daher gegenstandslos. Der Bundesrechnungshof stellt dazu klar, dass er lediglich die Änderungen bei der Nutzwertanalyse beschrieben hat. So auch die Änderungen beim Kriterium „Termin“. Dieses war in der Nutzwertanalyse unter den Fest- und Mindestanforderungen aufgeführt. Ob das Kriterium tatsächlich zu den Mindestanforderungen gehört, ist letztlich nicht entscheidend. Dies zeigt, wie wichtig es gewesen wäre, vor der Auswertung der Bewerbungen Klarheit über die Methodik zu erzielen. Tatsache ist, dass die Nutzwertanalyse in der beschriebenen Art und Weise fortgeschrieben und so wie in der Würdigung dargestellt für die Entscheidungsfindung genutzt wurde. Das Argument, die Nutzwertanalyse sei als Grundlage für die Entscheidungsfindung nicht geeignet gewesen, kann ihren tatsächlichen Einfluss daher nicht ungeschehen machen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass er die Kriterien „Exzellenz der Köpfe", „Ökologischer Ansatz" und „Volkswirtschaftlicher Nutzen" ausdrücklich nicht als zusätzliche Kriterien bezeichnet hat. Diese Bezeichnung hat das BMBF vielmehr selbst gewählt. Der Bundesrechnungshof hat nur in Bezug auf die zwei weiteren Kriterien „Internationale Sichtbarkeit bzw. Vernetzung" sowie „Anschlussfähigkeit an die IPCEI-Maßnahmen des BMWi" von zusätzlichen Kriterien gesprochen, die in den Auswahlunterlagen nicht gefordert waren.

Die Ausführungen des BMBF zum Kriterium „Anschlussfähigkeit an die IPCEI-Maßnahmen des BMWi" überzeugen nicht. Wie das BMBF zu der Einlassung kommt, die Passfähigkeit der Standortbewerbungen zum IPCEI sei kein Entscheidungskriterium für das BMBF gewesen, ist nicht nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof hat an mehreren Stellen dieses Berichts wiedergegeben, welche Bedeutung die Passfähigkeit tatsächlich hatte und sich dabei auf Aussagen des BMBF bezogen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das Kriterium nicht nur ein entscheidendes, sondern auch ein für das BMBF wichtiges Kriterium war.

Zum Anschein einer Fokussierung des Verfahrens auf die Bewerbung aus Nordrhein-Westfalen stellt der Bundesrechnungshof klar, dass an vielen Stellen des Verfahrens zumindest der Anschein einer Fokussierung auf diesen Standort entstanden ist. Dies hat der Bundesrechnungshof mit Beispielen unterlegt.

Das BMBF hat vorgetragen, die Bewerbung aus Nordrhein-Westfalen habe lediglich die Anforderungen an ein Konzept zur weiteren Verwendung der produzierten Zellen erfüllt, sie sei jedoch nicht darüber hinaus gegangen. Welche Einschätzung fachlich richtig ist, kann der Bundesrechnungshof letztlich nicht beurteilen. Er kann sich nur auf das berufen, was in den Unterlagen hierzu enthalten war. Zum einen hatte der Projektträger festgestellt, dass das Konzept mit dem Kompetenzzentrum in Ibbenbüren sehr weitreichende Recyclingaspekte enthalte, die über die eigentlichen Forderungen des Bewerbungsaufrufes hinausgingen. Zum anderen hatte das BMBF selbst ausgeführt, das Konzept aus Münster beinhalte ein Zirkularkonzept, das über das Recycling hinausgehe, überzeugend sei und über die anderen hinausrage.

Zur Frage der Finanzierung des Kompetenzzentrums Ibbenbüren bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass aussagefähige Angaben für

eine dauerhaft gesicherte Selbstfinanzierung und eine belastbare Finanzierungszusage des Landes weiterhin ausstehen. Das BMBF bezieht sich auf eine in der Akte dokumentierte Finanzierung. Belastbare Finanzierungszusagen lassen sich daraus jedoch nicht ableiten.

Die Rolle des BMWi wird von BMBF und BMWi etwas unterschiedlich dargestellt. Das BMWi betont, es habe ausschließlich die Moderation der letzten Sitzung der Gründungskommission übernommen und sei ansonsten nicht am Verfahren beteiligt gewesen. Das BMBF betont, es habe die Entscheidung in Abstimmung mit dem BMWi getroffen. Nach Aktenlage ist letzteres der Fall. Dem BMBF war die Auffassung des BMWi wichtig. Das BMWi hat seine Argumente für den Standort Nordrhein-Westfalen auch vorgetragen. In der Stellungnahme hat es sogar noch weitere Argumente wie den Strukturwandelbezug bei Nordrhein-Westfalen oder ein volkswirtschaftlich nachteiliges deutliches Nord-Süd-Gefälle bei einer Entscheidung zugunsten Süddeutschlands angeführt. Es gab für das BMWi daher eine Reihe von Gründen, die für den Standort Nordrhein-Westfalen sprachen. Insofern ist sein Fokus und seine Zustimmung zu diesem Auswahlergebnis nicht überraschend.

Eine frühzeitige Abstimmung zwischen BMBF und BMWi zur Forschungsfertigung Batteriezelle und zu den Anforderungen an den Standort wäre wichtig gewesen. Im Sinne eines gemeinsamen strategischen Vorgehens bei diesem Projekt hätten von Anfang an alle wesentlichen Kriterien gemeinsam definiert werden sollen. So wären zumindest die Entscheidungskriterien vollständig definiert und transparent gewesen.

4 Dokumentation und Aktenführung

4.1 Feststellungen

(1) Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit ist ein wesentlicher Grundsatz für Verwaltungshandeln. Er verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das betrifft alle bedeutsamen Geschäftsvorfälle mit ihren entscheidungserheblichen Dokumenten sowie Bearbeitungsschritten.

Die Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und Aktenführung sind für die Bundesministerien in § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie der ergänzenden Registraturrichtlinie für das

Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) niedergelegt. Danach folgt die Geschäftstätigkeit der Verwaltung dem Grundsatz der Schriftlichkeit: Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit aus den elektronischen oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein, § 12 Absatz 2 Satz 1 GGO. Tragendes Element ist dabei der Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit (§ 4 RegR). Dies muss durch geeignete organisatorische Maßnahmen gesichert werden.

Unabhängig von den verwaltungsinternen Regelungen besteht eine rechtsstaatliche Pflicht der Verwaltung zur ordnungsgemäßen Aktenführung in Verwaltungsverfahren, um die Durchführung der Rechts- und Fachaufsicht zu ermöglichen und die Entscheidung der Behörde in einem gerichtlichen Verfahren nachvollziehbar zu machen. Sie bildet auch eine wesentliche Grundlage für die Prüfungen der externen Finanzkontrolle sowie für die parlamentarische Kontrolle des Verwaltungshandelns.

Die Dokumentation des Verwaltungshandelns ist zudem ein Mittel zur Korruptionsprävention. In Nummer 3.2 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004 heißt es, „Die Transparenz der Entscheidungen einschließlich der Entscheidungsvorbereitung ist sicherzustellen (z. B. durch eindeutige Zuständigkeitsregelung, Berichtswesen, IT-gestützte Vorgangskontrolle, genaue und vollständige verfahrensbegleitende Dokumentation)."

(2) Bei den Erhebungen ist an vielen Stellen aufgefallen, dass das BMBF seine Entscheidungen nur unzureichend begründet und wesentliche für die Bearbeitung und die Entscheidungsfindung bedeutende Ereignisse (wie z. B. Besprechungen und Telefongespräche) nicht dokumentiert hat.

Beispiele:

- Bei einem wichtigen Abstimmungsgespräch zwischen der BMBF-Fach- und Abteilungsleiterebene wurden Ende des Jahres 2018 die Weichen für das Auswahlverfahren gestellt. Einen Vermerk hierzu gibt es nicht. Die wesentlichen Ergebnisse fanden Eingang in die folgende Ministervorlage zum Dachkonzept und zum Standortauswahlverfahren. Diese enthält ebenfalls keine Begründungen zu den zu treffenden Entscheidungen wie z. B., dass ein Standortwettbewerb stattfinden und die FhG das Auswahlverfahren durchführen soll.

- Zur Durchführung des Verfahrens durch die FhG gab es unterschiedliche Auffassungen zwischen BMBF und FhG. Der Diskurs ist in den Unterlagen des BMBF kaum dokumentiert. Es wird nicht erkennbar, ob und wie sich das BMBF mit den von der FhG vorgebrachten Argumenten auseinandergesetzt hat. In den Unterlagen enthalten sind Gesprächsvorbereitungen oder Hinweise auf Gespräche des BMBF mit der FhG. Vermerke über diese Gespräche und deren Ergebnisse gibt es vom BMBF nicht.
- Am 17. Januar 2019 gab es ein Gespräch des BMBF mit dem Präsidenten der FhG zur Abstimmung des weiteren Vorgehens beim Standortwettbewerb. Auch hierzu gibt es nur eine Gesprächsvorbereitung aber keinen Gesprächsvermerk.
- Wie in Tz. 2.3 und im Anhang zu diesem Bericht dargestellt, gab es viele Kontakte des BMBF mit potenziell an den Bewerbungen beteiligten Ländern. In den Unterlagen finden sich mehrere Hinweise auf (Telefon-)Gespräche. Dokumentationen über die Gespräche fehlen häufig. Zudem hat das BMBF erklärt, es habe weitere Kontakte mit Ländern gegeben. Diese sind nicht dokumentiert.
- Am 29. Mai 2019 gab es ein Gespräch auf Staatssekretärsebene zwischen BMBF und Wissenschaftsministerium Nordrhein-Westfalen zum Thema Batteriezellfertigung. Ein Vermerk zu diesem Gespräch existiert nicht.
- Das BMBF traf sich am 31. Mai 2019 mit der FhG, um die eingereichten Bewerbungen zu diskutieren und den dazu erstellten Entwurf einer Nutzwertanalyse und das weitere Verfahren zu besprechen. In der Folge nahm die FhG Veränderungen an den Bewertungen in der Nutzwertanalyse vor. Einen Vermerk über das Gespräch hat es nicht erstellt. Auch die FhG hat das Ergebnis nicht zusammengefasst.
- Zur entscheidenden Sitzung der Gründungskommission am 25. Juni 2019 wurde kein Protokoll angefertigt.

(3) Das BMBF hat bisher nur sehr wenige Dokumente zu den Akten verfügt. Die – elektronischen – Akten waren bis auf wenige Ausnahmen leer. Papierakten gibt es nicht. Die Unterlagen befanden sich fast ausschließlich im Referatslaufwerk und in den E-Mail-Postfächern der Beschäftigten. Aus diesen Unterlagen hat das BMBF mehrere Ordner zusammengestellt, die die aus seiner Sicht

relevanten Dokumente zum Standortauswahlverfahren enthielten. Diese hatte es im Herbst 2019 bereits dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.

4.2 Würdigung

(1) Das BMBF hat den Grundsatz der Aktenmäßigkeit ungenügend beachtet.

Wichtige Verfahrensschritte hat es nicht dokumentiert oder es wird nicht erkennbar, aus welchen Gründen das Verfahren auf eine bestimmte Art und Weise durchgeführt wurde.

Besonders deutlich wird das bei der Erstellung der Ministervorlage im November 2018. Der Vorschlag der Fachebene wurde von der Abteilungsleitung nicht mitgetragen. Es gab Diskussionen und am Ende eine deutlich andere Vorgehensweise, die der Ministerin zur Entscheidung vorgelegt wurde. Aus den Unterlagen ist kaum erkennbar, aus welchen Gründen das BMBF von den ursprünglichen Planungen abgewichen ist. Vermerke zu wichtigen Gesprächen fehlen. Abstimmungsprozesse mit der FhG sind kaum dokumentiert. So sind die Ergebnisse nur aus dem nachfolgenden Handeln erschließbar. Wie es zu diesen Entscheidungen kam, welche Abwägungsprozesse stattgefunden haben, wie das BMBF sich mit verschiedenen Alternativen und deren Vor- und Nachteilen auseinandergesetzt hat, bleibt unklar. Auch die Ministervorlage zur Billigung des Verfahrens zur Standortauswahl fällt hier sehr dürftig aus. So ist schwer zu beurteilen, ob sich das BMBF letztlich für den besten Weg entschieden hat. Es hätte durchaus gute Gründe für andere Wege gegeben, z. B. für die Durchführung des Verfahrens durch eine unabhängige Stelle.

Die Phase der Auswertung der Bewerbungen (Ende Mai/Anfang Juni 2019) und die entscheidende Sitzung der Gründungskommission sind ebenfalls nur unzureichend dokumentiert. Alle wesentlichen, die Entscheidungsfindungen betreffenden Fakten, Ereignisse und Überlegungen hätte das BMBF festhalten müssen. Mündliche Informationen, die für die Bearbeitung bedeutsam sein können, hätte es schriftlich fixieren müssen. So bleibt es schwer nachvollziehbar, wie das BMBF letztendlich zu seiner Entscheidung für den Standort Münster gekommen ist.

(2) Durch die unvollständige Aktenführung und Dokumentation wurde die Prüfung durch den Bundesrechnungshof deutlich erschwert. Es war sehr zeitauf-

wändig, den gesamten Prozess aus den lückenhaften Akten, dem wenig strukturierten Referatslaufwerk und der Vielzahl an E-Mails zu rekonstruieren. Die vom BMBF zusammengestellten Ordner zum Auswahlverfahren waren zwar eine Hilfe, um den Prozess chronologisch nachvollziehen zu können. Für die Bewertung durch den Bundesrechnungshof waren aber beispielsweise auch Informationen zur Planung und Vorbereitung des Auswahlverfahrens von Bedeutung. Außerdem wollte der Bundesrechnungshof sich selbst ein Bild vom Verfahren machen und sich nicht auf vom BMBF ausgewählte Dokumente verlassen. Trotz der umfangreichen Bemühungen des Bundesrechnungshofes ließen sich aufgrund der beschriebenen Mängel nicht alle Sachverhalte vollständig aufklären.

Insgesamt genügte die im BMBF vorgefundene Form der Aktenführung und Dokumentation nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung.

4.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erwidert, es folge der Einschätzung des Bundesrechnungshofes in Teilen. Eine Veraktung habe nicht in allen Fällen zeitgerecht erfolgen können und habe daher nachgeholt werden müssen. Alle wesentlichen Entscheidungen und die zugrundeliegenden Sachverhalte seien jedoch verschriftlicht und veraktet worden. Zukünftig werde das BMBF einen verstärkten Fokus auf eine zeitnahe Dokumentation legen.

4.4 Abschließende Würdigung

Die Einlassung des BMBF überzeugt nicht. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Einschätzung fest, dass zum Zeitpunkt der Erhebungen die Aktenführung und Dokumentation nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung entsprochen hat. Dies hat er mit zahlreichen Beispielen belegt. Er begrüßt, dass das BMBF beabsichtigt, künftig einen verstärkten Fokus auf die Dokumentation zu legen.

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

(1) Das Verwaltungsverfahren zur Auswahl eines Standortes für die Forschungsfertigung Batteriezelle verlief nicht fehlerfrei. Das BMBF hat das Mitwirkungsverbot des § 20 VwVfG und den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht ausreichend beachtet und ist seiner Pflicht zur Dokumentation und

Aktenführung nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen. In weiten Teilen war das Verfahren nicht ausreichend transparent. Es hat sich gezeigt, dass die Fehler, die bereits vor Beginn des eigentlichen Auswahlprozesses gemacht wurden, bis zum Ende des Verfahrens zu Problemen geführt haben. Dabei handelte es sich insbesondere um

- die Entscheidung für die Durchführung des Auswahlverfahrens durch die FhG,
- das Einbeziehen einer interessengeleiteten Gründungskommission in die Vorbereitung der Auswahlentscheidung,
- die Formulierung von Kriterien, die zum Teil nicht ausreichend prüfbar waren sowie
- das Fehlen von Kriterien im Kriterienkatalog, die für die Entscheidung wichtig waren.

Ob diese Fehler letztlich Einfluss auf die Auswahlentscheidung hatten, kann dahingestellt bleiben. Es gilt, das Vertrauen in die Objektivität und Neutralität des Verwaltungshandelns zu wahren. Es darf schon nicht der Schein entstehen, dass dies nicht gewährleistet ist.

Das BMBF sollte künftig sehr genau prüfen, ob Mitwirkungsverbote bestehen. Es sollte zwischen der Konzeptentwicklung mit Formulierung von Anforderungen an einen Standort und dem eigentlichen Auswahlverfahren trennen. Bei Konzeptentwicklung und Formulierung von Anforderungen kann die FhG als künftige Betreiberin und Zuwendungsempfängerin mitwirken. Die Auswahl hätte das BMBF jedoch selbst (bzw. durch einen unbefangenen Beauftragten) durchführen müssen.

Hinsichtlich des Hinzuziehens eines Expertengremiums sollte es prüfen, ob dies für die Entscheidung zwingend erforderlich ist. Das ist nicht der Fall, wenn das BMBF die Auswahl anhand der mithilfe der Expertinnen und Experten festgelegten Kriterien selbst treffen kann. Spätestens die Erkenntnis des BMBF, dass erhebliche Interessenkonflikte vorlagen, hätte dazu führen sollen, die Gründungskommission aus dem Entscheidungsprozess über die Standortauswahl herauszunehmen.

Das BMBF muss bei seinem Verwaltungshandeln den Gleichheitsgrundsatz stärker beachten. Interessierte sowie Bewerberinnen und Bewerber sind in jedem Stadium eines Verfahrens gleichzubehandeln.

Die Anforderungen an einen Standort muss es prüfbar, d. h. so konkret und eindeutig wie möglich, formulieren, denn für die Auswertung ist ein eindeutiger Maßstab zur Beurteilung erforderlich. Alle für die Entscheidung relevanten Kriterien müssen den Bewerbern von vornherein bekannt gegeben werden.

Das BMBF muss sich mit der Art und Weise der Auswertung auseinandersetzen und sicherstellen, dass seine Entscheidung auf einer methodisch einwandfreien Auswertung der Bewerbungen basiert.

Das BMBF muss dafür sorgen, dass vor einer Entscheidung eine belastbare Auswertung aller Bewerbungen anhand der in den Bewerbungsunterlagen festgelegten Kriterien und Gewichtungen vorliegt. Werden zusätzliche Kriterien erforderlich, um eine Entscheidung zu treffen, müssen diese transparent gemacht und alle Bewerbungen daraufhin auswertet werden. Bewerberinnen und Bewerber sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Bewerbungen in Bezug auf diese Kriterien – soweit möglich – nachzubessern.

Den Grundsatz der Aktenmäßigkeit und seine Dokumentationspflichten muss das BMBF künftig stärker beachten.

(2) Das BMBF hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass das Verfahren sowohl bei der Aktenführung als auch beim Umgang mit Befangenheiten Schwächen hatte. Es hat zugesagt, Konsequenzen daraus zu ziehen und die Empfehlungen bei künftigen Verfahren zu berücksichtigen. Der Umgang mit Befangenheiten bei der Einbindung externer Expertise solle transparenter gehandhabt und dokumentiert werden. Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit solle stärker beachtet werden. Dass der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt worden sei, hat es von sich gewiesen. Auch in Bezug auf die zusätzlichen Entscheidungskriterien bleibt es bei unterschiedlichen Auffassungen. Das BMBF hat hervorgehoben, dass es darauf hingewirkt habe, die Probleme mit der Nutzungsanalyse auszuräumen und das Auswahlverfahren insbesondere bezüglich der vorhandenen Befangenheiten nachzujustieren.

(3) Das BMBF konnte die wesentlichen Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Er hält daher an seiner Würdigung des Verfahrens fest. Das BMBF sollte bei künftigen Verfahren dieser Art die aufgezeigten

Schwachpunkte beseitigen und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beachten.

Ehmann Dr. Keller

Anhang 1: Liste der Länderkontakte

Land	**Datum der Kontaktaufnahme**	**Frage/Anliegen**	**Reaktion BMBF**
Nordrhein-Westfalen	23. April 2018	E-Mail einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Bitte um Sachstand Forschungsfabrik Batterie	Rückruf; nicht dokumentiert
Nordrhein-Westfalen	25. Mai 2018	E-Mail einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Frage nach Zeitplan in Sachen Forschungsfabrik; wird es Gespräche mit interessierten Ländern geben	Nicht dokumentiert
Nordrhein-Westfalen	2. Juli 2018	Schreiben des Ministerpräsidenten mit Werbung für den Standort und Zusage der Unterstützung durch die Landesregierung	Verweis auf geplantes wettbewerbliches Verfahren für Standortauswahl
Nordrhein-Westfalen	12. September 2018	Anruf einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Bitte um Informationen zu den Anforderungen an das Grundstück	Keine Dokumentation des Telefonats; Übermittlung von Informationen zum benötigten Grundstück
Nordrhein-Westfalen	13. September 2018	E-Mail einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Übersendung von Informationen zu den von NRW ins Auge gefassten Grundstücken	Keine Dokumentation einer Reaktion
Nordrhein-Westfalen	14. September 2018	E-Mail einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Bitte um nähere Benennung der Spezifikationen des geplanten Gebäudes	Übersendung der Abschätzungen der FhG zum Gebäude
Nordrhein-Westfalen	17. Oktober 2018	E-Mail einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Bitte um Termin im BMBF, um über potenzielle NRW-Bewerbung zu sprechen	Telefonat des Referatsleiters mit der Referatsleiterin des NRW-Ministeriums am 31. Oktober 2018, danach Übersendung weiterer Details zu Gebäude- und Grundstücksflächen
Nordrhein-Westfalen	5. November 2018	E-Mail einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Nachfrage zu den übersendeten Angaben zu Grundstücks- und Gebäudeflächen	Nach Rücksprache mit FhG Übersendung der gewünschten Informationen zu den Flächen

Nordrhein-Westfalen	15. Februar 2019	E-Mail einer Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums: Bitte um Austausch über den aktuellen Stand des Verfahrens; Frage nach Mitgliedern der Gründungskommission	Telefonat am 18. Februar 2019 (Inhalt nicht dokumentiert), Übersendung der Liste mit den Mitgliedern der Gründungskommission
Nordrhein-Westfalen	Anfang Mai 2019	Frage der Wissenschaftsministerin nach Friständerung, Bitte um Gespräch auf Staatssekretärsebene	Klärung der Fristfrage auf Arbeitsebene; Verabredung eines Telefonats auf Staatssekretärsebene
Nordrhein-Westfalen	29. Mai 2019		Telefonat des parlamentarischen Staatssekretärs BMBF mit Staatssekretärin im Wissenschaftsministerium NRW. Inhalt sollte sich auf allgemeinen Austausch beschränken; Fachreferat sah keinen Gesprächsbedarf, da die Frage nach der Friständerung bereits auf Arbeitsebene geklärt worden sei; keine Dokumentation des Gesprächs
Nordrhein-Westfalen	3. Juni 2019		Telefonat mit Fachebene des Wissenschaftsministeriums zum Thema Finanzierung Ibbenbüren; Landesregierung beabsichtigt Mitfinanzierung, diese sei aber noch nicht etatisiert
Baden-Württemberg	25. April 2018	Schreiben der Wirtschaftsministerin: Angebot, das neue FhG-Institut in Baden-Württemberg einzurichten	Verweis auf wettbewerbliches Verfahren für Standortauswahl; zusätzlich Anregung zur Kontaktaufnahme mit dem BMBF-Fachreferat
Baden-Württemberg	25. September 2018	Ministerialdirektor des Wirtschaftsministeriums: Bitte um informelles Telefonat zur geplanten Forschungsfabrik und zum wettbewerblichen Verfahren	Verweis auf Telefonnummer der zuständigen Unterabteilungsleiter des BMBF; keine weitere Dokumentation
Baden-Württemberg	15. Oktober 2018	E-Mail einer Referentin des Wirtschaftsministeriums: Bitte um Telefonat in Sachen Forschungsfabrik	Telefonat am 26. Oktober 2018, Inhalt nicht dokumentiert
Baden-Württemberg	14. Dezember 2018	E-Mail einer Referentin des Wirtschaftsministeriums: Bitte um weiteres Telefonat zur Forschungsfabrik	Telefonat am 20.Dezember 2018, Inhalt nicht dokumentiert

Baden-Württemberg	19. März 2019	E-Mail eines Referenten des Wirtschaftsministeriums: Bitte um Informationen zum Zeitplan für den Bewerbungsprozess, Einladung zum Industriegespräch Forschungsfertigung Batteriezelle	Verweis auf Versendung der Bewerbungsunterlagen am 18. März 2019, Ablehnung der Einladung
Baden-Württemberg	19.März 2019	Schreiben der Wirtschaftsministerin, Werbung für den Standort; Angebot für ein persönliches Gespräch	Verweis auf das Auswahlverfahren; Darstellung, dass es neben Forschungsfertigung weitere Elemente des Dachkonzepts gibt, die Unterstützung benötigen werden; kein persönliches Gespräch
Baden-Württemberg	Anfang Mai 2019	Nachfrage des Amtschefs im Wissenschaftsministerium zum Umfang der geforderten Landesbeteiligung im Bewerbungsverfahren	Verweis auf die Anforderungen in den den Bewerbern vorliegenden Auswahlkriterien
Schleswig-Holstein	16. März 2018	Schreiben des Ministerpräsidenten: Angebot zum Eintritt in Gespräche über eine gemeinsame Investition für ein FhG-Institut für Speichertechnologien	Verweis auf wettbewerbliches Verfahren für Standortauswahl; Gesprächswunsch angenommen (keine weitere Dokumentation)
Schleswig-Holstein	20. Dezember 2018	Schreiben des Ministerpräsidenten: Werbung für Standort Schleswig-Holstein	Verweis auf wettbewerbliches Verfahren für Standortauswahl
Sachsen	18. April 2018	Anruf eines Referatsleiters im Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst wegen Batteriefabrik	Nicht dokumentiert
Sachsen	7. März 2019	Inaussichtstellung einer guten Bewerbung; Einladung zu einem Besuch in Sachsen	Ablehnung der Einladung
Sachsen	3. Mai 2019	Bitte um Telefonat, da es für die Bewerbung aus Sachsen auch Interessenten aus Brandenburg gebe	Keine Reaktion dokumentiert
Sachsen	13. Juni 2019	Bitte um Gespräch über Forschungsthemen, u. a. Standortbewerbung	Gespräch der Ministerin mit der sächsischen Staatsministerin für Wissenschaft und Kunst; Ergebnis nicht dokumentiert
Niedersachsen	27. September 2018	Gemeinsames Schreiben von Wirtschafts- und Wissenschaftsminister: Werbung für Standort	Verweis auf geplantes wettbewerbliches Verfahren für Standortauswahl

		Niedersachsen, Bitte um persönliches Gespräch	
Niedersachsen	10. November 2018	Gemeinsames Schreiben des Ministerpräsidenten und des Wirtschaftsministers: Werbung für Standort Niedersachsen, Bitte um persönliches Gespräch	Verweis auf geplantes wettbewerbliches Verfahren für Standortauswahl; es gab wohl ein Telefonat mit dem Wirtschaftsminister (nicht dokumentiert), am 28. Januar 2019 persönliches Gespräch der Ministerin mit dem Niedersächsischen Minister für Wissenschaft und Kultur
Niedersachsen	12. November 2018	E-Mail eines Referenten des Wissenschaftsministeriums: Hinweis auf derzeitige Vorbereitung der Standortbewerbung, dazu Austausch gewünscht	Telefonat am 15. November 2018, Inhalt nicht dokumentiert
Niedersachsen	28. Januar 2019		Gespräch Ministerin mit Niedersächsischem Wissenschaftsminister; Inhalt nicht dokumentiert
Niedersachsen	31. Mai 2019	Schreiben des Wissenschaftsministers: Werbung für Standort Niedersachsen	Schreiben mit Hinweisen auf die geplanten Maßnahmen aus dem Dachkonzept des BMBF
Bayern	8. November 2018	Telefonat mit einem Mitarbeiter des Wirtschaftsministeriums: Austausch über Stand Forschungsfabrik und Prozess zur Standortauswahl	Dokumentiert ist nur, dass Bayern seine Standortvorteile dargestellt hat
Bayern	5. April 2019	Anfrage des Ministerpräsidenten zur möglichen Bewerbung des Standorts Bayreuth	Telefonat der Ministerin mit dem Ministerpräsidenten, Inhalt/Ergebnis nicht dokumentiert
Bayern	22. Mai 2019	Brief des Augsburger Oberbürgermeisters: Werbung für Standort Bayern (insbes. Augsburg)	Allg. Hinweis auf Entscheidung auf Grundlage der Empfehlung der Gründungskommission

Quelle: Unterlagen des BMBF, eigene Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes.

Anhang 2: Liste des BMBF mit weiteren Kontakten

Nach dem Abschlussgespräch zu unseren Erhebungen legte das BMBF ergänzend eine Liste über weitere, in den Unterlagen nicht dokumentierte Gespräche mit Ländern vor. Sie basiere auf Kalendereinträgen und erhebe keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Wesentlicher Gegenstand aller Telefonate seien Fragen zum Ablauf und zum Stand des Standortauswahlverfahrens gewesen.

Land	**Datum**	**Gesprächspartner**	**Art des Gesprächs**
Nordrhein-Westfalen	27. November 2018	Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Nordrhein-Westfalen	26. Februar 2019	Referatsleiterin des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Baden-Württemberg	23. August 2018	Referenten des Wirtschaftsministeriums mit Unterabteilungsleiter BMBF	Gespräch im BMBF
Baden-Württemberg	31. Januar 2019	Referenten des Wirtschaftsministeriums	Telefonat
Baden-Württemberg	27. Februar 2019	Referentin des Wirtschaftsministeriums	Telefonat
Schleswig-Holstein	2. November 2018	Beschäftigter des Wirtschaftsministeriums	Telefonat
Schleswig-Holstein	20. November 2018	Beschäftigter des Wirtschaftsministeriums	Telefonat
Schleswig-Holstein	2. November 2018	Beschäftigter des Wirtschaftsministeriums	Telefonat
Sachsen	18. September 2018	Beschäftigter des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Sachsen	26. Oktober 2018	Beschäftigter des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Sachsen	15. Januar 2019	Beschäftigter des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Sachsen	1. Februar 2019	Beschäftigter des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Sachsen	27. Februar 2019	Beschäftigter des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Sachsen	29. Mai 2019	Beschäftigter des Wissenschaftsministeriums	Telefonat
Niedersachsen	22. Januar 2019	Referent des Wissenschaftsministeriums	Telefonat

Quelle: Zusammenstellung des BMBF.