



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Unterstützung außeruniversitärer
Forschungseinrichtungen durch das Konjunktur- und
Zukunftspaket

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 - 2020 - 0915

Bonn, den 11. November 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	8
1.1	Ziffer 33 des Konjunktur- und Zukunftspakets der Bundesregierung	8
1.2	Außeruniversitäre Forschungsorganisationen	9
2	Nachweis coronabedingter Ausfälle	10
2.1	Sachverhalt	10
2.2	Würdigung	11
2.3	Empfehlung	11
2.4	Stellungnahme des BMBF	12
2.5	Abschließende Würdigung	12
3	Notwendigkeit zusätzlicher Förderung	13
3.1	Coronabedingte Notwendigkeit	13
3.1.1	Sachverhalt	13
3.1.2	Würdigung	15
3.1.3	Empfehlung	16
3.1.4	Stellungnahme des BMBF	16
3.1.5	Abschließende Würdigung	17
3.2	Rücklagen der FhG	18
3.2.1	Sachverhalt	18
3.2.2	Würdigung	20
3.2.3	Empfehlung	20
3.2.4	Stellungnahme des BMBF	20
3.2.5	Abschließende Würdigung	21
3.3	Zusätzliche Projektförderung	22
3.3.1	Sachverhalt	22
3.3.2	Würdigung	23

3.3.3	Empfehlung	24
3.3.4	Stellungnahme des BMBF	24
3.3.5	Abschließende Würdigung	25
4	Gesamtwürdigung und Empfehlung	26

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat eine Förderrichtlinie verfasst, um die Maßnahme zur Unterstützung außer-universitärer Forschungseinrichtungen aus dem Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung umzusetzen. Der Bundesrechnungshof hatte sich zu dem Entwurf der Förderrichtlinie geäußert, seine Empfehlungen wurden zum Teil umgesetzt. Verbleibende kritische Aspekte der Förderrichtlinie sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF Gelegenheit gegeben, zum Berichtsentswurf Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt worden. (Tz. 1)
- 0.2 Im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 sind für die Unterstützung der Forschungseinrichtungen 400 Mio. Euro vorgesehen. Mit der Förderung will der Bund Finanzierungslücken ausgleichen, die bei den Einrichtungen durch einen pandemiebedingten finanziellen Rückzug von Unternehmen aus Forschungsvorhaben entstehen können. Förderfähig sollen auch Ausgaben in Zukunftsfeldern der anwendungsorientierten Forschung sein. Antragsberechtigt sind die von Bund und Ländern gemeinsam grundfinanzierten Forschungseinrichtungen: die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), die Helmholtz-Gemeinschaft (HGF), die Leibniz-Gemeinschaft (WGL) und die Max-Planck-Gesellschaft (MPG). (Tzn. 1.1 und 1.2)
- 0.3 In der Förderrichtlinie unterscheidet das BMBF zwei Möglichkeiten der Förderung. Nur die erste Fördermöglichkeit stellt auf durch die Corona-Pandemie verursachte fehlende Unternehmensfinanzierungsanteile ab. Darunter fallen z. B. auch unkonkrete ausgebliebene Forschungsaufträge. Das BMBF hat keine Kriterien genannt, wie ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Ausfällen und der Pandemie nachzuweisen ist. Das wäre jedoch nötig gewesen, um auszuschließen, dass das BMBF Finanzierungslücken durch Bundesmittel ausgleicht, die nicht durch die Pandemie verursacht sind.

Das BMBF hat dazu erklärt, dass sich ein kausaler Zusammenhang zwischen Pandemie und veränderter Finanzlage und Prioritäten von

Unternehmen aufdränge, da die Corona-Pandemie zu einem Konjunktureinbruch geführt habe. Diese Veränderung sei dann ursächlich für rückläufige Wirtschaftseinnahmen bei den Forschungseinrichtungen. Weitere Nachweispflichten seien weder erforderlich noch mit vertretbarem Aufwand möglich.

Diese vereinfachte Logik dürfte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch nur hilfsweise zur Anwendung kommen, wenn es um den rückläufigen Auftragseingang geht. Ein Zusammenhang zwischen konkreten abgebrochenen oder abgesagten Vorhaben und Corona-Pandemie wird dadurch nicht belegt und sollte durch prüfbare Kriterien hergestellt werden. (Tz. 2)

- 0.4 Der Bundesregierung liegen bisher keine konkreten Zahlen zum Ausmaß des Rückzugs von Unternehmen aus der gemeinsamen Forschung vor. Zudem hat der Bund mit der Forschungszulage und ihrer Erhöhung eine die Verbund- und Auftragsforschung unterstützende neue steuerliche Forschungsförderung eingeführt. Es ist daher offen, ob und inwieweit zum jetzigen Zeitpunkt eine zusätzliche, coronabedingte Unterstützung der Forschungseinrichtungen notwendig ist oder ein Unterstützungsbedarf erst zeitverzögert eintritt.

Das BMBF hat erklärt, es komme dem Willen des Haushaltsgesetzgebers nach, der aufgrund des Konjunktureinbruchs Unterstützung für notwendig gehalten habe. Die steuerliche Forschungsförderung und die hier betrachtete Unterstützung seien sich ergänzende Förderansätze. Darüber hinaus würde die Notwendigkeit der Förderung sowohl bei der Antragsstellung als auch bei der späteren Nachweiskontrolle geprüft.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht den Willen des Haushaltsgesetzgebers infrage. Das BMBF sollte bei seiner Umsetzung das übergeordnete Ziel des Haushaltsgesetzgebers im Auge haben, die Folgen der Pandemie für die Wirtschaft zu bekämpfen. Dazu wäre es nötig, vor der Veranschlagung neuer Mittel Daten bereitzustellen, die eine tatsächliche Notwendigkeit der Förderung belegen. Das Zuwendungsverfahren mit Antrags- und Verwendungsprüfung findet hingegen erst statt, nachdem Mittel bereitgestellt wurden. (Tz. 3.1)

- 0.5 Die FhG verfügte Ende des Jahres 2019 über Rücklagen in Höhe von 415 508 285,76 Euro. Diese Rücklagen dienen nicht nur der Vorlaufforschung der FhG, sondern auch der Liquiditäts- und Risikoversorge. Es wäre zu hinterfragen, wenn der Bund der FhG schuldenfinanziert Unterstützung aufgrund coronabedingter Ausfälle gewährt, während sie über Rücklagen in dieser Größenordnung verfügt.

Auch hier hat das BMBF auf den Willen des Haushaltsgesetzgebers hingewiesen. Insbesondere wenn eine förderpolitische Zielsetzung verfolgt werde, gelte die Pflicht zum Einsatz aller verfügbaren Eigenmittel nicht uneingeschränkt. Der Geförderte solle in Maßnahmen investieren, die sonst nicht bzw. nicht in der gebotenen Höhe finanziert würden. Nach Auffassung des BMBF sei es daher politischer Wille, dass die FhG Anträge auf Unterstützung stelle.

Die Veranschlagung von Mitteln entbindet das BMBF nicht von der Aufgabe, im anschließenden Zuwendungsverfahren für einzelne Empfänger die individuelle Notwendigkeit zu prüfen. Rücklagen in solcher Höhe können nicht unbeachtet bleiben. Auch der Verweis auf eine nur eingeschränkte Pflicht zum Einsatz aller verfügbarer Mittel trägt nicht. Denn im Fall der bereits zu zwei Dritteln öffentlich finanzierten FhG stimmt ihr Eigeninteresse bereits mit der förderpolitischen Zielsetzung – nämlich ihre Forschungstätigkeit wie bisher aufrecht zu erhalten – überein. (Tz. 3.2)

- 0.6 Als zweite Fördermöglichkeit hat das BMBF eine von der Pandemie unabhängige Projektförderung aufgelegt, die nur den vier Forschungseinrichtungen offensteht. Der Gegenstand der Förderung ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bereits mit dem Pakt für Forschung und Innovation (PFI) abgedeckt. Zudem gewährt das BMBF über die erste Fördermöglichkeit bereits Mittel, die diesem Fördergegenstand dienen könnten.

Das BMBF hat erwidert, die zweite Fördermöglichkeit solle im Unterschied zur ersten, die das bisherige Forschungsniveau erhalten soll, einen zusätzlichen Konjunkturimpuls leisten. Sie sei eine Investition in die Zukunft und die technologische Souveränität. Die im PFI veran-

kerte Grundfinanzierung könne diesen wichtigen Impuls nicht alleine leisten. Zudem drücke der der Förderung zugrundeliegende Haushaltsvermerk den Willen des Gesetzgebers aus.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes geht weder aus dem Haushaltsvermerk noch dem Konjunktur- und Zukunftspaket hervor, dass eine von der Pandemie unabhängige neue Projektförderung eingeführt werden muss. Auch dem Argument, bei der zweiten Fördermöglichkeit handele es sich um einen Konjunkturimpuls, kann er nicht folgen. Ein spürbarer Konjunkturimpuls ist durch eine kurzfristige Projektförderung für öffentlich finanzierte Einrichtungen mit relativ geringen Volumen und ohne Pflicht zur Einbindung von Unternehmen kaum zu erwarten. Stattdessen sieht er die Gefahr, dass diese Mittel ohne nennenswerten Effekt versickern. (Tz. 3.3)

0.7 Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof:

- Kriterien festzulegen, anhand derer ein Förderbedarf aufgrund der Corona-Pandemie festzustellen ist;
- den pandemiebedingten Förderbedarf zu erheben und dabei die Effekte der steuerlichen Forschungsförderung zu berücksichtigen;
- Zuwendungen an die FhG erst zu vergeben, wenn sie zuvor einen angemessenen Teil der eigenen Rücklage eingebracht hat;
- auf die zusätzliche Projektförderung zu verzichten. (Tz. 4)

1 Ausgangslage

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist durch das Zweite Haushaltsnachtragsgesetz 2020 gehalten, die im Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung vorgesehene Unterstützung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen umzusetzen. Es hat hierzu eine Förderrichtlinie verfasst, die es dem Bundesrechnungshof vor Übersendung an die Forschungseinrichtungen zur Anhörung vorgelegt hat. Der Bundesrechnungshof hat zu der Förderrichtlinie Empfehlungen abgegeben. Er begrüßt deren teilweise Übernahme durch das BMBF.

Mit dem vorliegenden Bericht weist der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) auf verbleibende problematische Aspekte der Förderung hin. Seine Hinweise beziehen sich auf die den Einrichtungen bereits übersandte Fassung der Förderrichtlinie.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF Gelegenheit gegeben, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

1.1 Ziffer 33 des Konjunktur- und Zukunftspakets der Bundesregierung

Am 3. Juni 2020 legte die Bundesregierung als Ergebnis des Koalitionsausschusses das Eckpunktepapier *„Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“*¹ vor. Mit den darin beschriebenen 57 Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung, die Folgen der Pandemie für die Wirtschaft im Inland zu bekämpfen. Die 33. Maßnahme sieht vor, in der anwendungsorientierten Forschung die Mitfinanzierungspflichten für Unternehmen, die besonders von der Corona-Pandemie betroffen sind, zu reduzieren.

Im Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020² veranschlagte die Bundesregierung im neu geschaffenen Titel 685 01 in Kapitel 30 04 hierfür 500 Mio. Euro. Der Haushaltsvermerk bezog sich auf bereits begonnene Projekte, denen durch „coronakrisenbedingt“ ausfallende Unternehmensfinanzierungsanteile der Abbruch droht. Die Beschlussempfehlung³ des Haushaltsausschusses erweiterte die Fördermöglichkeiten auch auf Aufträge, deren Abbruch drohe. Förderfähig seien zudem auch Aufträge und Projekte, „...deren Start

¹ Kurz „Konjunktur- und Zukunftspaket“.

² Bundestagsdrucksache 19/20000.

³ Bundestagsdrucksache 19/20600.

und Realisierung durch den Ausfall coronabedingter Unternehmensfinanzierungsanteile gefährdet ist.“ Insbesondere gab es auch eine zusätzliche, themenoffene Fördermöglichkeit, die unabhängig von Corona-Effekten besteht. Förderfähig sind daher auch Ausgaben der Forschungseinrichtungen in Zukunftsfeldern der anwendungsorientierten Forschung. Daneben reduzierte sich der Ansatz von 500 auf 400 Mio. Euro.

1.2 Außeruniversitäre Forschungsorganisationen

Bei den großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen handelt es sich um folgende vier Forschungsorganisationen, die nach vereinbarten⁴ Schlüsseln gemeinsam von Bund und Ländern grundfinanziert werden:

- Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG), der Bund trägt 90 %, die Länder 10 % der gemeinsamen Förderung;
- Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF), der Bund trägt 90 %, die Sitzländer 10 % der gemeinsamen Förderung;
- Leibniz-Gemeinschaft bzw. Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL), Bund und Länder tragen beim überwiegenden Teil dieser Einrichtungen je 50 % der gemeinsamen Förderung;
- Max-Planck-Gesellschaft (MPG), Bund und Länder tragen je 50 % der gemeinsamen Förderung.

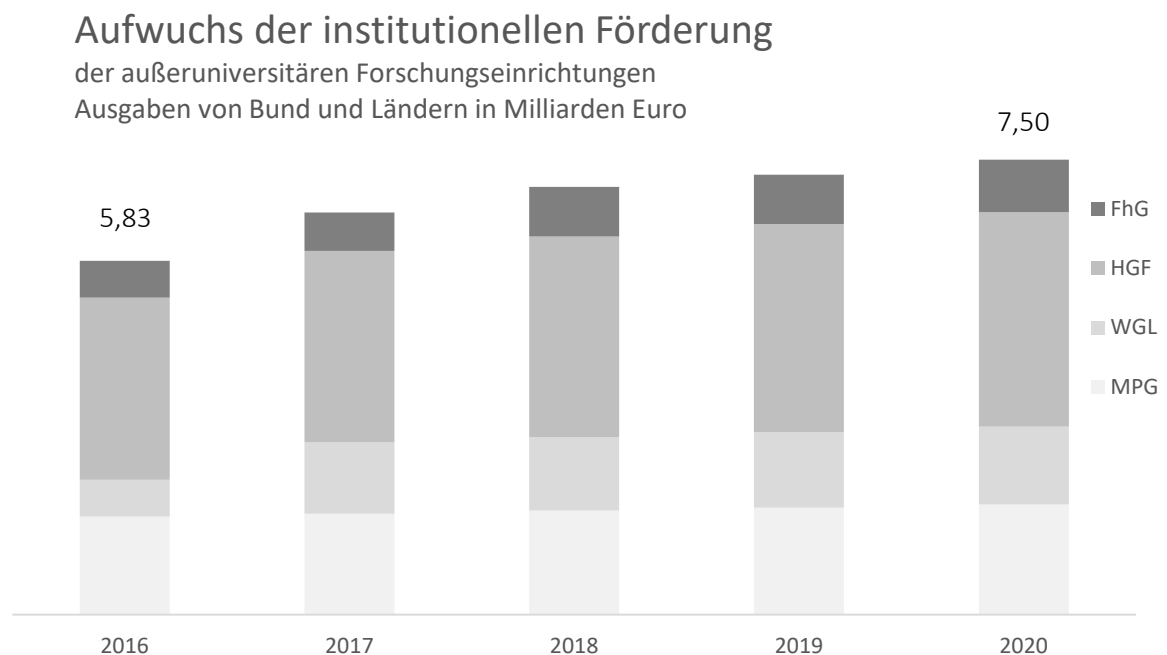
Bund und Länder fördern die vier außeruniversitären Forschungseinrichtungen institutionell, sie stellen ihre Grundfinanzierung. Mit dem Pakt für Forschung und Innovation (PFI) haben Bund und Länder seit dem Jahr 2005 vereinbart, dass die Grundfinanzierung der Einrichtungen jährlich um einen festen Satz steigen sollte. Bund und Länder schrieben den PFI regelmäßig fort, die Steigerungen der Grundfinanzierung lag zwischen 3 (2005 bis 2010, 2016 bis 2020) und 5 % (2011 bis 2015). Zuletzt vereinbarten sie eine Verlängerung für die Periode 2021 – 2030 (PFI IV). Die Forschungseinrichtungen haben damit über einen zehnjährigen Horizont die Planungssicherheit, dass ihre Grundfinan-

⁴ Artikel 3 des GWK-Abkommens vom 11. September 2007, Ausführungsvereinbarung FhG (AV-FhG) vom 27. Oktober 2008, Ausführungsvereinbarung MPG (AV-MPG) vom 27. Oktober 2008, Ausführungsvereinbarung WGL (AV-WGL) vom 27. Oktober 2008.

zierung jährlich um 3 % steigt. Die Entwicklung der Grundfinanzierung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen der letzten fünf Jahre ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1

Institutionelle Förderung



Quelle: Bundesbericht Forschung und Innovation (BuFi) 2018, Datenband, Tabelle 15 und BuFi 2020, Datenband, Tabelle 10. Für 2016 bis 2018 Ist-Werte, für 2019 und 2020 Soll-Werte.

2 Nachweis coronabedingter Ausfälle

2.1 Sachverhalt

Der Haushaltsvermerk gibt zwei Zwecke der Förderung vor. In der Richtlinie ist dies durch zwei verschiedene Fördermöglichkeiten umgesetzt. Zum einen will das BMBF Fehlbedarfe, die durch „coronakrisenbedingt wegbrechende“ Unternehmensfinanzierungsanteile bei der Auftrags- und Verbundforschung entstehen, finanzieren. Zum anderen bietet es eine Finanzierung von Ausgaben für Projekte in Zukunftsfeldern der anwendungsorientierten Forschung. Antrags- und förderberechtigt sind die vier außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

Die erste Fördermöglichkeit soll aus Bundesmitteln die coronakrisenbedingten Fehlbedarfe in verschiedenen Stadien von Vorhaben der Forschungseinrichtungen abdecken:

- Abwendung eines drohenden Abbruchs von Vorhaben: Es handelt sich um konkrete, bereits begonnene Vorhaben (Aufträge/Projektförderung) in Zusammenarbeit mit Unternehmen;
- Absicherung von Start/Realisierung angebahnter Vorhaben: Konkret bekannte Vorhaben in Zusammenarbeit mit Unternehmen, die jedoch noch nicht begonnen wurden;
- Rückläufige Auftragsforschung: Im Wirtschaftsplan für das Haushaltsjahr einkalkulierte Auftragseingänge, die Vorhaben können jedoch noch nicht benannt werden.

Zur Beantragung führt das BMBF in der Richtlinie aus, dass die Forschungsorganisationen hierzu ihre Wirtschafts- bzw. Haushaltspläne vorlegen und auflisten müssen, welche Ansätze sich „coronakrisenbedingt“ nicht realisieren lassen. Weitere Ausführungen dazu, wann das Kriterium „coronakrisenbedingt“ erfüllt ist und wie dies nachgewiesen wird, fehlen.

2.2 Würdigung

Die Richtlinie definiert keine Kriterien, anhand derer die Bewilligungsbehörde feststellen kann, ob Fehlbedarfe im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie entstehen oder entstanden sind. Der Anlass, warum ein Unternehmen sich nicht mehr an der Forschungsfinanzierung beteiligt, kann deshalb nicht bei der Antragsbearbeitung überprüft werden. Begonnene oder angebahnte Vorhaben können aus unterschiedlichsten Gründen abgebrochen werden. Im Fall der Auftragsforschung ist ohne weitere Anhaltspunkte kaum zu beurteilen, ob die Auftragsentwicklung von der Planung einzig aufgrund der Corona-Pandemie abweicht. Die nun gültige Fassung der Richtlinie eröffnet die Möglichkeit von Mitnahmeeffekten: Es besteht das Risiko, dass Finanzierungslücken jeglicher Art durch die zusätzlichen Bundesmittel ausgeglichen werden.

2.3 Empfehlung

Das BMBF muss – auch wenn die Förderrichtlinie inzwischen ausgereicht wurde – sicherstellen, dass es nur Ausfälle auffängt, die sich auf die Corona-

Pandemie zurückführen lassen. Hierzu muss es seine Förderentscheidung an klaren Kriterien oder zumindest plausiblen Indikatoren ausrichten und dies aussagefähig dokumentieren. Vorstellbar wäre beispielsweise eine Orientierung an den Indikatoren Kurzarbeit und fehlende liquide Mittel durch coronabedingte Mindereinnahmen bei den sich zurückziehenden Unternehmen.

2.4 Stellungnahme des BMBF

In seiner Stellungnahme hat das BMBF erklärt, es seien bereits Nachweis- und Darlegungspflichten zur Corona-Kausalität der Fehlbedarfe in der Förderrichtlinie enthalten. Weitere Nachweispflichten seien weder erforderlich noch mit vertretbarem Aufwand flächendeckend möglich. Im Weiteren hat das BMBF ausgeführt, wie es aus den Wirtschaftsplänen der Forschungseinrichtungen deren Fehlbedarfe ermitteln will.

Das BMBF hat erläutert, signifikante Veränderungen der Wirtschaftseinnahmen im Vergleich zum Vorjahr müssten in legitimer Weise auf eine veränderte Finanzausstattung und Prioritätensetzung der Unternehmen zurückgeführt werden. Hielten sich Unternehmen auch trotz der neuen steuerlichen Forschungsförderung bei der Auftragsvergabe zurück, müsse dies auf eine Verschlechterung der finanziellen Situation von Unternehmen zurückzuführen sein. Gleiches gelte, wenn Unternehmen Projekte trotz bereits getätigter Investitionen aufgeben würden. Das BMBF hat weiter argumentiert: Die Corona-Pandemie hat unbestritten zu einem Konjunkturerinbruch geführt. Daher dränge sich eine Verknüpfung der verschlechterten finanziellen Situation und damit eine Kausalität zwischen Pandemie und der Verringerung von Forschungsk Kooperationen von Wirtschaft und Forschungseinrichtungen auf. Andere Gründe für signifikante Abweichungen seien für das BMBF nicht ersichtlich. Seiner Auffassung nach seien damit klare Förderkriterien in der Förderrichtlinie verankert, die schnelle Hilfen ermöglichten und etwaige Mitnahmeeffekte wirksam verhindern.

2.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF geht davon aus, dass alle relevanten Rückgänge der Wirtschaftseinnahmen der Forschungseinrichtungen kausal mit der Corona-Pandemie zusammenhängen müssen. Andere Gründe für einen Rückgang seien für das BMBF schlicht nicht ersichtlich. Daher hält es weitere Nachweispflichten für weder

erforderlich, noch für mit vertretbarem Aufwand flächendeckend möglich. Für die rückläufigen Auftragseingänge kann dies zutreffen, da hier nicht klar ist, welche Unternehmen möglicherweise neue Aufträge erteilt hätten. Allerdings weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass eine Kalkulation der Fehlbedarfe anhand von Wirtschaftsplänen, die – neben anderen Faktoren – auf früheren Auftragseingängen basieren, allein nicht aussagekräftig ist. So stellt sich beispielsweise die Frage, wie mit Anträgen für das Haushaltsjahr 2021 umgegangen werden soll, wenn die Wirtschaftspläne der Forschungseinrichtungen für das Jahr 2021 einen Anstieg der Wirtschaftseinnahmen vorsehen.

Soweit die beantragte Förderung jedoch konkrete Vorhaben betrifft, ist bekannt, welche Unternehmen sich zurückgezogen haben. Das ist der Fall bei laufenden Vorhaben, denen der Abbruch droht und bei angebahnten Vorhaben, deren Start gefährdet ist. Für diese Fälle müssen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Kriterien festgelegt werden. Die Kriterien müssen einen belegbaren Zusammenhang des Unternehmensrückzugs mit finanziellen Einbußen aufgrund der Corona-Pandemie herstellen.

3 Notwendigkeit zusätzlicher Förderung

Anlass für die Förderung sind coronabedingt rückläufige Wirtschaftseinnahmen.⁵ Dazu hat das BMBF zwei verschiedene Möglichkeiten der Förderung ausgeschrieben. Aus der Richtlinie geht nicht hervor, dass die im Titel veranschlagten Haushaltsmittel auf die zwei Fördermöglichkeiten budgetiert sind.

3.1 Coronabedingte Notwendigkeit

3.1.1 Sachverhalt

Die erste Fördermöglichkeit basiert auf der Annahme, dass den außeruniversitären Forschungseinrichtungen aufgrund der Pandemie Fehlbedarfe entstehen. In den Wirtschaftsplänen einkalkulierte Einnahmen aus Wirtschaft und Industrie bleiben aus und in gemeinsam finanzierten Vorhaben übernehmen Unternehmen nicht mehr ihre vereinbarten oder vorgesehenen Finanzierungsanteile. Für diese gemeinsamen Vorhaben und Aufträge aus Wirtschaft und Industrie halten die Forschungsorganisationen Infrastruktur vor.

⁵ Richtlinie in der Endfassung vom 26. August 2020, Abschnitt 1.1.

Aufträge aus Wirtschaft und Industrie spielen für Einrichtungen der MPG, der HGF und der WGL in der Regel eine untergeordnete Rolle bei der Betrachtung ihrer Gesamthaushalte.⁶ Bei der FhG machen Aufträge aus Industrie und Wirtschaft etwa ein Drittel des Betriebshaushalts aus. Die institutionelle Grundfinanzierung des Bundes und der Länder ergeben ein weiteres Drittel, der Rest stammt aus der Projektförderung, die wiederum nahezu vollständig von Bund, Ländern, EU oder anderen öffentlich finanzierten Forschungsförderern stammt (Fraunhofer-Finanzierungsmodell).⁷

Zahlen darüber, inwieweit sich Unternehmen aus gemeinsamen Projekten der anwendungsorientierten Forschung mit den außeruniversitären Forschungseinrichtungen zurückgezogen haben oder dies noch wollen, liegen laut Auskunft der Bundesregierung von Ende August 2020 bisher nicht vor.⁸ Die Bundesregierung rechnet zudem damit, dass sich die Effekte der Corona-Pandemie auf die anwendungsorientierte Forschung erst im Rückblick zeigen werden. Für die Projektförderung des Bundes zeichnet sich aktuell keine Reduzierung der vom Bund ausgesprochenen Bewilligungen an die Forschungseinrichtungen und an die im Verbund mitforschenden Unternehmen ab. Auch sei nach Auskunft der Bundesregierung zu berücksichtigen, dass sich Änderungen von Unternehmensplanungen nur zeitverzögert in den laufenden Bewilligungen widerspiegeln.

Für die laufenden Einnahmen der Forschungsorganisationen aus der Projektförderung des Bundes, der Länder, der EU und anderer öffentlich finanzierter Forschungsförderer⁹ ist momentan nicht mit einem erheblichen coronabedingten Zahlungsausfall zu rechnen. Die öffentliche Hand kommt ihren Zahlungsverpflichtungen nach, bei ihren Projektförderungen genauso wie bei ihren institutionellen Förderungen der Einrichtungen. An Verbundprojekten beteiligte Unternehmen erhalten – soweit sie ihren Forschungen nachkommen – weiterhin ihre bewilligten Zuwendungen für gemeinsame Projekte mit den Forschungseinrichtungen. Der von Unternehmen zugesagte Eigenanteil muss

⁶ Ca. 0,1 % des Gesamthaushalts bei der MPG laut Wirtschaftsplan, bei HGF und WGL haben Einnahmen aus Wirtschaft und Industrie nur in Einzelfällen einen Anteil von mehr als 10 % am Gesamthaushalt.

⁷ Jahresbericht 2019 der FhG, S. 19.

⁸ Antwort auf die Kleine Anfrage zu „Zukunftsinvestitionen und innovationspolitische Maßnahmen im Konjunkturpaket der Bundesregierung“ vom 26. August 2020, Frage 16; Bundestagsdrucksache 19/21858.

⁹ Insbesondere die Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (DFG).

weiter erbracht werden. Anderenfalls müssten die Mitglieder der Forschungsverbünde die zuvor festgelegte Arbeitsteilung und die Verwertungsplanung anpassen.

Neben der Unterstützung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen hat die Bundesregierung eine weitere relevante Maßnahme ihres Konjunktur- und Wachstumspakets bereits umgesetzt. Um Unternehmen trotz der Pandemie zu einer Erhöhung ihrer Forschungsausgaben zu bewegen, wurde die maximal mögliche Forschungszulage für Unternehmen verdoppelt.¹⁰ Dieses Instrument der steuerlichen Forschungsförderung hatte der Bund erst im aktuellen Jahr neu eingeführt. Die Forschungszulage können Unternehmen auch erhalten, wenn sie Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in Kooperation mit einer oder mehreren Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung durchführen.¹¹ Darüber hinaus können Unternehmen die Forschungszulage erhalten, wenn sie Aufträge für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben z. B. an Forschungseinrichtungen vergeben.¹²

3.1.2 Würdigung

Negative Auswirkungen durch wegbrechende Unternehmensfinanzierungsanteile können vor allem bei Auftragsforschungen für Wirtschaft und Industrie entstehen. Vertraglich bereits gesicherte oder begonnene Aufträge werden nur dann abgebrochen, wenn Unternehmen coronabedingt ihre Eigenmittel nicht mehr finanzieren können. Vornehmlich ist zu befürchten, dass die Zahl neu eingehender Aufträge abnimmt. Dem wirkt die Bundesregierung mit ihrer Ausweitung der steuerlichen Forschungsförderung entgegen. Da es sich um eine temporäre Ausweitung handelt, kann es für Unternehmen eine flexible Lösung sein, auf Auftragsforschung zurückzugreifen, statt das eigene Forschungspersonal zu verstärken.

In der Projektförderung fließen die öffentlichen Mittel für bereits bewilligte und begonnene Projekte weiter. Aus der Mitfinanzierung der Unternehmen kann nur der Eigenanteil coronabedingt gefährdet sein. Da Unternehmen durch

¹⁰ Artikel 8 Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) in Verbindung mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FZulG).

¹¹ § 2 Absatz 4 Ziffer 3 FZulG.

¹² § 2 Absatz 5 FZulG.

einen Rückzug aus der Finanzierung auch ihre Verwertungsrechte an den Ergebnissen verlieren würden,¹³ wird ein coronabedingter Rückzug aus Projekten wohlüberlegt sein. Ob der Rückzug dann tatsächlich coronabedingt ist oder ob ein Zusammenhang mit den aktuellen Erfolgsaussichten von gemeinsamen Vorhaben besteht, bleibt nachzuweisen.¹⁴

Bisher liegen weder Daten noch belastbare Prognosen dazu vor, ob und inwieweit es bisher und im Jahr 2021 zu einem Rückzug der Unternehmen aus gemeinsamen Vorhaben der anwendungsorientierten Forschung kam bzw. kommen wird. Es ist daher offen, ob und inwieweit zum jetzigen Zeitpunkt eine zusätzliche, coronabedingte Unterstützung von Forschungseinrichtungen notwendig ist. Zudem wirken sich Entscheidungen von Unternehmen aufgrund der Pandemie erst zeitverzögert auf die Wirtschaftseinnahmen der Forschungseinrichtungen aus.

3.1.3 Empfehlung

Vor der Veranschlagung weiterer Haushaltsmittel für die coronabedingte Unterstützung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen für das Jahr 2021 sollte das BMBF evaluieren, ob die befürchteten – aber bisher nicht nachgewiesenen – negativen Effekte tatsächlich eingetreten sind. Dies betrifft insbesondere mögliche zeitverzögerte Auswirkungen. Es ist nicht auszuschließen, dass eine Lücke an unternehmerischer Beteiligung erst in späteren Jahren entsteht. Dazu empfiehlt der Bundesrechnungshof auch, mögliche Verhaltensänderungen der Unternehmen durch die erst dieses Jahr neu eingeführte Forschungszulage zu berücksichtigen.

3.1.4 Stellungnahme des BMBF

In seiner Stellungnahme hat das BMBF erklärt, es komme dem Willen des Haushaltsgesetzgebers nach. Dieser habe aufgrund des Konjunkturreinbruchs die Notwendigkeit für eine Unterstützung der Forschungseinrichtungen gesehen. Das BMBF hat dargelegt, inwieweit sich die hier betrachtete Unterstützung von Forschungseinrichtungen von der steuerlichen Forschungsförderung unterscheidet. Die steuerliche Forschungsförderung komme direkt den Unternehmen zugute, sie bekämen diese sowohl für eigene Forschungsleistungen

¹³ Beihilferechtlich müssen die vereinbarten Finanzierungsanteile eingehalten werden.

¹⁴ Vgl. hierzu Tz. 2.1.

als auch für vergebene Forschungsaufträge. Die Unterstützung für Forschungseinrichtungen komme nur diesen zugute, und auch nur, wenn sich Unternehmen trotz steuerlicher Forschungsförderung zurückziehen würden. Das BMBF betrachtet die Unterstützung und die steuerliche Forschungsförderung daher als sich ergänzende Förderansätze, die nicht in Konkurrenz zueinander stünden.

Darüber hinaus verweist das BMBF in seiner Stellungnahme darauf, dass die Notwendigkeit der Förderung bereits im Antragsverfahren geprüft werde. Im Antragsverfahren lägen zunächst nur Zahlen über prognostizierte Wirtschaftseinnahmen vor. In der nachgelagerten Verwendungsnachweisprüfung würde dann erneut die Notwendigkeit überprüft. Gegebenenfalls käme es auch zu Rückzahlungen. Damit sei sichergestellt, dass eine tatsächliche Fördernotwendigkeit vorliege.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt nicht den Willen des Haushaltsgesetzgebers in Frage. Er weist vielmehr darauf hin, dass das BMBF bei dessen Umsetzung die Zielvorgabe, die Folgen der Pandemie für die Wirtschaft im Inland zu bekämpfen, im Auge haben sollte.¹⁵ Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung. Das BMBF hätte vor Veranschlagung weiterer Mittel für die Unterstützung von Forschungseinrichtungen aktuelle Zahlen aus dem laufenden Jahr erheben müssen. Es müsste erkennbar sein, ob und in welcher Höhe bisher tatsächlich Finanzierungslücken bei den Forschungseinrichtungen aufgetreten sind, die durch einen coronabedingten Rückzug von Unternehmen verursacht wurden. Zwar war es für das laufende Jahr nicht vorab möglich, auf Beobachtungen zurückzugreifen. Auswirkungen der Pandemie sind nun jedoch seit Mitte März 2020 zu beobachten. Für das Jahr 2021 sollte das BMBF daher reale Daten – und keine bloßen Annahmen – zugrunde legen. Der Haushaltsgesetzgeber ist auf solche Daten angewiesen, um zu entscheiden, inwieweit weitere Unterstützung notwendig ist.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre es in Anbetracht der angespannten Haushaltssituation nicht angemessen, die Unterstützungsmittel weiterhin auf Verdacht bereitzustellen.

¹⁵ Vgl. Tz. 1.1.

Die vorgebrachten Argumente des BMBF setzen voraus, dass bereits Mittel für die Unterstützung von Forschungseinrichtungen veranschlagt wurden. Wenn jedoch die steuerliche Forschungsförderung wie erhofft wirkt, müssten weniger oder gar keine Haushaltsmittel veranschlagt werden. Ein ergänzender Förderansatz wäre somit nicht erforderlich. Gleiches gilt für das vom BMBF dargestellte Verfahren zur Bewilligung der Zuwendungen. Angesichts der Haushaltslage des Bundes ist es wenig wirtschaftlich, zunächst Zuwendungen aufgrund prognostizierter Ausfälle auszuzahlen und nach der Verwendungsnachweisprüfung zurückzufordern. Es wirft zudem die Frage auf, wie mit den verbleibenden oder später zurückgeforderten Mitteln umgegangen wird, wenn die Forschungseinrichtungen nur wenig Unterstützung über die erste Fördermöglichkeit abrufen.

3.2 Rücklagen der FhG

3.2.1 Sachverhalt

Das Zuwendungsrecht verbietet institutionell geförderten Einrichtungen grundsätzlich die Bildung von Rücklagen.¹⁶ Alle eigenen Mittel sind als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen.¹⁷ Ausnahmen sind in den Bewirtschaftungsgrundsätzen geregelt. Der FhG wurde z. B. gestattet, Lizenzerträge aus der MP3-Technologie sowie Erträge aus geförderten Stiftungsprojekten in ihre privatrechtliche Fraunhofer-Zukunftsstiftung einzubringen. Auch darf sie Mehreinnahmen sowie Einnahmen aus Lizenz- und Know-how-Verträgen, soweit sie nicht für Ausgaben verwendet wurden, in eine Rücklage einstellen.¹⁸ Diese Möglichkeit der Rücklagenbildung nutzt die FhG seit dem Jahr 2005. In den Jahren 2008 bis 2012 führte sie aus der MP3-Technologie stammende Mittel aus der „Rücklage aus Lizenzerträgen für satzungsgemäße Zwecke“ an die Zukunftsstiftung ab. Danach verblieb Ende der Jahre 2012 und 2013 zunächst ein Sockel an Rücklagen in Höhe von 244 142 209,38 Euro. Nach einem kurzen Rückgang im Jahr 2014 stiegen die Rücklagen seit dem Jahr 2015 kontinuierlich an. Im Jahr 2015 beantragte das BMBF beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) der FhG zu gestatten, alle Lizenzerträge an die Fraunhofer-Zukunftsstiftung zu übertragen. Dazu kam es jedoch nicht. Zum

¹⁶ Anlage 1 zu VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO: Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), Nummer 1.8.

¹⁷ ANBest-I, Nummer 1.2.

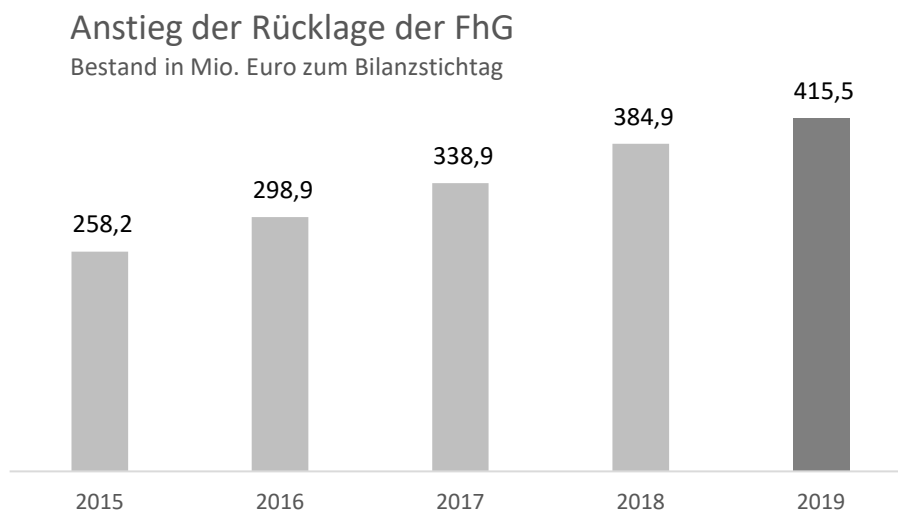
¹⁸ Bewirtschaftungsgrundsätze in der Fassung vom 24. Juni 2016.

31. Dezember 2019 beliefen sich die Rücklagen auf 415 508 285,76 Euro. Die Entwicklung der Rücklage aus Lizenzerträgen in den letzten fünf Jahren ist Abbildung 2 zu entnehmen.

Die FhG darf die Rücklage nur für satzungsgemäße Zwecke verwenden. In ihren Jahresberichten benennt die FhG ihre eigene Vorlaufforschung als mittelfristigen Verwendungszweck der Rücklage. Setzt die FhG ihre Rücklage zur Finanzierung eigener Forschungsvorhaben ein, kann sie mit Erträgen aus der Verwertung der Forschungsergebnisse rechnen. Den gleichen Zweck verfolgt die Zukunftsstiftung. Das BMBF erklärte dem Bundesrechnungshof zu dieser Zwecküberschneidung im Jahr 2015, dass die Zukunftsstiftung der Vorlaufforschung der FhG diene. Die bei der FhG verbliebene Rücklage aus Lizenzerträgen stelle für sie ein unentbehrliches Mittel der Liquiditäts- und Risikovorsorge dar. Weil sie zwei Drittel ihrer Mittel am Markt und im Wettbewerb einwerben müsse, sei sie größeren Risiken und Schwankungen ausgesetzt als andere institutionell geförderte Forschungseinrichtungen. Die Rücklage diene als Risikovorsorge.

Abbildung 2

Anstieg der Rücklage der FhG



Quelle: Jahresberichte 2015 bis 2019 der FhG, eigene Darstellung.

Nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes verfügen die andere Forschungsorganisationen nicht über Rücklagen in dieser Größenordnung. Die Bewirtschaft-

ungsgrundsätze der MPG und das Finanzstatut der HGF erlauben die Bildung von Rücklagen nur in solchen Fällen, in denen Mehreinnahmen über die Ansätze des Wirtschaftsplans hinaus erzielt wurden. Für die Einrichtungen der WGL gilt das Haushaltsrecht des jeweiligen Sitzlandes.

3.2.2 Würdigung

Die FhG verfügt in erheblichem Maße über Rücklagen, die auch der Risikovor-sorge dienen sollen. Es ist aus Sicht des Bundes nicht wirtschaftlich, ihr wei-tere Zuwendungen als Unterstützung zu gewähren, während sie über Rückkla-gen von über 400 Mio. Euro verfügt, die sie in dieser Situation einsetzen könnte. Führt die FhG mithilfe ihrer Rücklage eigene Forschungsprojekte ohne Unternehmensbeteiligung durch, ergeben sich daraus neue Verwertungs-rechte, die ihr weitere Lizenzerträge für neue Rücklagen ermöglichen. Vor In-anspruchnahme einer gesonderten Unterstützung für durch die Pandemie ver-ursachte rückläufige Wirtschaftseinnahmen müsste die FhG zunächst Mittel aus der Rücklage einbringen.

Andernfalls würde der Bund schuldenfinanziert de facto das Fortbestehen und die Erhöhung einer Rücklage bei der FhG tragen. Dies umso mehr, da das BMBF in der Vergangenheit bereits beabsichtigte, der FhG zu gestatten, auch die nicht aus MP3-Mitteln gebildeten Rücklagen in ihre privatrechtliche Stiftung zu überführen. Mit der aktuellen finanziellen Lage des Bundes ist dies kaum zu vereinbaren.

3.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Fall der FhG keine gesonderte Unter-stützung zu gewähren, solange sie nicht Mittel in angemessener Höhe aus ih-rer Rücklage einbringt. Ansonsten würde der Bund Unterstützung gewähren, damit die FhG ihren Bestand an Rücklagen unverändert erhalten kann.

3.2.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass der Haushaltsgesetzgeber auf Grund-lage des Konjunkturpakets zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt hat. Er habe sich aufgrund der zeitlichen und inhaltlichen Begrenzung des Zuwen-dungszwecks entschieden, die Mittel nicht als institutionelle Förderung, son-dern als Projektförderung zu veranschlagen. Damit sei die Zweckbindung der Mittel stärker am konkreten Bedarf ausgerichtet. Durch die Entscheidung des

Parlaments, die Mittel als Projektförderung auszuweisen, habe es ein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung zum Ausdruck gebracht. Die Bundesregierung erachte es als ihre Aufgabe, den Willen des Haushaltsgesetzgebers umzusetzen.

Der Subsidiaritätsgrundsatz gebiete es zwar grundsätzlich, dass eine Förderung nur im notwendigen Umfang erfolgen dürfe. Gleichwohl gelte die Pflicht zum Einsatz aller verfügbaren Eigenmittel nicht uneingeschränkt. Dies sei vor allem dort der Fall, wo eine förderpolitische Zielsetzung verfolgt werde. Die Höhe der verfügbaren Eigenmittel sei dabei nicht von vorrangiger Relevanz. Der Geförderte solle in Maßnahmen investieren, die sonst nicht bzw. nicht in der gebotenen Höhe finanziert würden. Es gehe daher im vorliegenden Fall nicht um eine nachrangige Hilfe mit uneingeschränktem Vorrang der Eigenmittel.

Weiter hat das BMBF erklärt, die Rücklage der FhG habe keine spezifische Zweckbindung. Mit der Ermächtigung zur Bildung von Rücklagen sollte zunächst der satzungsgemäße Auftrag im Bereich der Vertragsforschung in Zeiten einer Rezession abgesichert werden. Dies sei ein missionsbedingtes Alleinstellungsmerkmal aufgrund des besonderen Finanzierungsmodells der FhG. Daneben nutze die FhG das Instrument der Rücklagenbildung u. a. auch zur Förderung ihrer eigenen Vorlaufforschung. Nach Auffassung des BMBF sei es nun politischer Wille, dass die FhG Anträge aus dem Konjunktur- und Zukunftspaket stelle. Dem Anspruch auf Wirtschaftlichkeit werde durch die Begrenzung der Fördermittel auf den notwendigen Umfang Rechnung getragen.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Die Veranschlagung der Mittel durch den Haushaltsgesetzgeber entbindet das BMBF nicht von der Aufgabe, vor der Gewährung jeder einzelnen Zuwendung zu prüfen, ob eigene Mittel zur Erfüllung des Zuwendungszwecks vorhanden sind. Als Bewilligungsbehörde hat es dann gegebenenfalls festzustellen, in welcher Höhe es sinnvoll und zumutbar ist, das Einbringen vorhandener eigener Mittel zur Erfüllung des Zwecks einzufordern.

Der Haushaltsgesetzgeber hat die Förderung für mehrere Empfänger konzipiert. Sie muss daher zunächst allgemein gehalten sein. Zudem ist nicht bekannt, ob der Haushaltsgesetzgeber vor der Veranschlagung ausreichend Kenntnis über die Höhe vorhandener Rücklagen hatte. Rücklagen in so

erheblicher Höhe, wie sie bei der FhG vorhanden sind, können im Zuwendungsverfahren nicht unbeachtet bleiben. Zudem verweist das BMBF selbst darauf, dass die – ausnahmsweise und nur für die FhG geltende – Ermächtigung zur Bildung von Rücklagen zunächst zur Sicherung der Aufgabenerfüllung in Zeiten von Rezessionen erteilt wurde.

Der Verweis auf eine Einschränkung des Subsidiaritätsgrundsatzes, wenn förderpolitische Zielsetzungen verfolgt werden, trägt im Fall der FhG nicht. Das Eigeninteresse der bereits zu zwei Dritteln öffentlich finanzierten FhG und die förderpolitische Zielsetzung der vorliegenden Förderung stimmen bereits überein. Die FhG muss nicht erst durch weitere Zuwendungen und den Verzicht auf einen Eigenbeitrag dazu gebracht werden, ihre Forschungstätigkeiten in bisherigem Maße aufrecht zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, dass vor Gewährung von Unterstützung zu prüfen ist, in welcher Höhe noch Rücklagen vorhanden sind. Sollten Rücklagen im laufenden Jahr noch nicht in angemessener Höhe eingebracht sein, muss das BMBF zunächst darauf hinwirken.

3.3 Zusätzliche Projektförderung

3.3.1 Sachverhalt

Die zweite Fördermöglichkeit ist eine neu geschaffene, zusätzliche Projektförderung, die ausschließlich den außeruniversitären Forschungseinrichtungen offensteht. Das BMBF will sie unabhängig von coronabedingten Ausfällen gewähren. Thematisch ist sie offen formuliert, es soll sich einzig um „Zukunftsfelder der anwendungsorientierten Forschung“ mit „konkreter Verwertungsperspektive“ handeln. Dabei geht es um „hochrelevante Fragen zur nachhaltigen Gestaltung der zukünftigen Gesellschaft“. Bedingung ist, dass die Vorhaben auf den Transfer der gewonnenen Erkenntnisse in die Wirtschaft zielen. Weitere inhaltliche Einschränkungen gibt es nicht. Die Projekte dürfen maximal bis zum 31. Dezember 2021 gefördert werden.

Im PFI IV haben Bund und Länder forschungspolitische Ziele vereinbart, die die Leitplanken für das Handeln der Forschungsorganisationen bilden sollen. Die Organisationen haben sich mit Zielvereinbarungen zu den Zielen verpflichtet und benannten organisationsspezifische Maßnahmen zu deren Umsetzung. Das zweite forschungspolitische Ziel des PFI IV lautet „Transfer in Wirtschaft

und Gesellschaft stärken“.¹⁹ Demnach tragen die Forschungsorganisationen auch Verantwortung dafür, dass sie Innovationen, Handlungs- und Entscheidungswissen für die Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen bereitstellen. In ihren Zielvereinbarungen gehen die vier Organisationen im Einzelnen darauf ein und erläutern die verschiedenen Maßnahmen, die sie zur Erreichung des Ziels einsetzen wollen.

3.3.2 Würdigung

Die Grundfinanzierung durch Bund und Länder stellt für die vier außeruniversitären Forschungsorganisationen sicher, dass sie ihrem grundlegenden Forschungsauftrag nachkommen können. Auch in Zeiten der Pandemie können sich die Einrichtungen auf ihre Grundfinanzierung verlassen. Mit den seit bereits fünfzehn Jahren andauernden regelmäßigen Aufwüchsen des PFI haben Bund und Länder optimale Rahmenbedingungen geschaffen. Mit dem PFI IV besteht nun eine weitere Dekade Planungssicherheit, in der ein jährlicher Aufwuchs zugesagt ist. Auch die Projektförderung des Bundes und der Länder wird unverändert angeboten, öffentlich finanzierte Forschungsförderer wie z. B. die Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (DFG) sind trotz der Pandemie aktiv. Es ist daher nicht erkennbar, worin das BMBF die Notwendigkeit für ein zusätzliches, thematisch wenig zielgerichtetes, einzig auf Anwendungsorientierung und Ergebnistransfer fokussiertes Förderprogramm exklusiv für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen sieht. Der Gegenstand der Förderung ist bereits durch die allgemeinen forschungspolitischen Ziele des PFI abgedeckt. Die Forschungseinrichtungen haben mit ihren Zielvereinbarungen zugesagt, im Rahmen ihrer Grundfinanzierung diese Ziele zu verfolgen. Die hier ausgeschriebene Förderung ist daher redundant.

Darüber hinaus scheint der Gegenstand der Förderung auch kaum geeignet für kurzfristige Projekte mit einer Laufzeit von weniger als anderthalb Jahren. Im PFI werden die gleichen Ziele mit einem Horizont von fünf bis zehn Jahren verfolgt. Sofern das BMBF Forschungsorganisationen mit einer Ersatzfinanzierung für ausgebliebene Auftragsforschung aus der ersten Fördermöglichkeit unterstützt, können die Organisationen die Ersatzprojekte frei bestimmen.²⁰ Das

¹⁹ Bereits im PFI III war mit „Stärkung des Austauschs der Wissenschaft mit Wirtschaft und Gesellschaft“ ein ähnliches Ziel enthalten.

²⁰ Vgl. hierzu Tz. 2.

BMBF hätte hier schon steuern können, dass Zukunftsfelder der anwendungsorientierten Forschung mit konkreter Verwertungsperspektive zu benennen sind.

Es entsteht der Eindruck, dass die zweite Fördermöglichkeit als ein Auffangtatbestand zur ersten Förderung – den coronabedingten Fehlbedarfen – dient. Dafür spricht, dass das BMBF nicht deutlich macht, welcher Teil der für das Jahr 2020 veranschlagten 400 Mio. Euro im Titel für welche Fördermöglichkeit vorgesehen ist.²¹

Auch die Mittel für die zweite Fördermöglichkeit sind schuldenfinanziert. Die Förderrichtlinie sieht jedoch diesbezüglich keine Notsituation vor, der begegnet werden müsste.

3.3.3 Empfehlung

Soweit Bewilligungen für die zweite Fördermöglichkeit noch nicht ausgesprochen sind, sollte dies auch nicht mehr geschehen. Die im Titel zur Verfügung stehenden Mittel sollte das BMBF ausschließlich für tatsächlich nachgewiesene Fehlbedarfe im Rahmen der ersten Fördermöglichkeit verwenden, soweit diese nicht anderweitig gedeckt werden können. Soweit in der ersten Fördermöglichkeit Ersatzprojekte finanziert werden, sollten diese auf die Zukunftsfelder der anwendungsorientierten Forschung abzielen.

3.3.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die Förderung durch die erste Fördermöglichkeit eine Beibehaltung des bisherigen Niveaus der Forschungsaktivitäten ermögliche. Die zweite Fördermöglichkeit solle darüber hinaus gehen und einen zusätzlichen Konjunkturimpuls leisten. Es bedürfe solch zusätzlicher Ausgaben, um dem aus der Corona-Pandemie resultierenden Konjunkturunbruch entgegenzuwirken. Die über die zweite Fördermöglichkeit verausgabten Mittel seien eine Investition in die Zukunft und die technologische Souveränität. Zudem könne die im PFI verankerte Grundfinanzierung der Forschungseinrichtungen diesen wichtigen Impuls alleine nicht leisten. Mit der Umsetzung der Förderung komme das BMBF dem Willen des Haushaltsgesetzgebers nach. Dieser Wille sei im Haushaltsvermerk ausdrücklich verankert.

²¹ Vgl. Tz. 3.

3.3.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die mit der Förderrichtlinie auf den Weg gebrachte zusätzliche Projektförderung in der vorliegenden Form nicht notwendig ist.

Das BMBF kann sich hier auch nicht auf den Willen des Haushaltsgesetzgebers berufen. Weder aus dem Haushaltsvermerk noch aus dem der Förderung ursprünglich zugrundeliegenden Eckpunktepapier geht hervor, dass hier eine zusätzliche, coronakrisenunabhängige Projektförderung eingeführt werden muss. Aufgabe des BMBF ist es, die Vorgaben des Haushaltsvermerks rechtskonform umzusetzen. So konnte es beispielsweise die erste Fördermöglichkeit nicht entsprechend dem genauen Wortlaut des Haushaltsvermerks²² umsetzen. Denn dies wäre nicht mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar gewesen.²³ Stattdessen deckt die erste Fördermöglichkeit nun auch fiktiv erwartete Aufträge ab, die sich coronakrisenbedingt noch nicht einmal angebahnt haben. Mit der Ersatzfinanzierung solcher Aufträge, bei denen die Art der Forschungsarbeiten völlig unbestimmt ist, sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Ausgaben in Zukunftsfeldern der anwendungsorientierten Forschung bereits abgedeckt.

Dem Argument, bei der zweiten Fördermöglichkeit handele es sich um einen Konjunkturimpuls, der über den Erhalt des bisherigen Forschungsniveaus hinausgehen sollte, kann nicht gefolgt werden. Ein merkbarer, die deutsche Konjunktur belebender Effekt, ist durch eine solch kurzfristige Projektförderung einzig für öffentlich finanzierte Einrichtungen, mit einem relativ geringen Volumen und ohne Pflicht zur Einbindung von Unternehmen fraglich. Aufgrund der kurzfristigen Verfügbarkeit der Mittel sind sie auch kaum als Investition anzusehen. Stattdessen besteht die Gefahr, dass die Mittel für die zusätzliche Projektförderung ohne nennenswerten und nachweislichen Effekt versickern. Von den langfristig zugesagten und für die Forschungseinrichtungen planbaren Mitteln des PFI ist ein größerer Beitrag zur Zukunft und zur technologischen Souveränität zu erwarten.

²² Ziffer 2 des Haushaltsvermerks zu Kap. 30 04 Titel 685 01.

²³ Dem Haushaltsvermerk nach sollten auch Projekte der Auftragsforschung förderfähig sein, deren Abbruch droht. Von Unternehmen in Auftrag gegebene Forschungsprojekte können jedoch nicht aus Bundesmitteln weitergeführt werden. Die beauftragenden Unternehmen würden anderenfalls eine marktunübliche Begünstigung erhalten und die Förderung könnte eine europarechtswidrige Beihilfe darstellen.

4 Gesamtwürdigung und Empfehlung

Die vorliegende „Unterstützung anwendungsorientierter Forschung für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen“ anlässlich der Corona-Pandemie mit ihren zwei Ausprägungen hätte das BMBF zum einen zielgerichteter und zum anderen wirtschaftlicher gestalten können.

Der Bundesrechnungshof hält insbesondere die zweite Fördermöglichkeit – eine zusätzliche, themenoffene Projektförderung ohne Bezug zur Corona-Pandemie und nur für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen – für nicht notwendig. Angesichts der angespannten Haushaltslage und der massiv ansteigenden Verschuldung des Bundes erschließt sich nicht, warum das BMBF diese Fördermöglichkeit anbietet.

Die erste Fördermöglichkeit hingegen stellt zwar auf einen coronabedingten Bedarf ab. Da das BMBF jedoch keine klaren Kriterien benannt hat, wie der coronabedingte Bedarf festgestellt wird, sind Fehlentscheidungen und Mitnahmeeffekte zu erwarten. Im Ergebnis scheint die erste Fördermöglichkeit verfrüht und unausgereift aufgesetzt worden zu sein. Die zweite Fördermöglichkeit entzieht dem Bundeshaushalt unnötigerweise Mittel, die möglicherweise bei verzögert einsetzenden Unternehmensreaktionen dringend benötigt werden könnten.

Bei der FhG bestehen erhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit der Unterstützung in dieser Form. Sie hat die Möglichkeit Rücklagen zu bilden, auch für Situationen in denen es aufgrund konjunktureller Schwankungen zu Einbrüchen im Auftragsbestand kommt. Damit ist sie gegenüber den anderen außeruniversitären Forschungseinrichtungen privilegiert. Wenn sie nicht in der gegenwärtigen Situation Mittel aus ihren Rücklagen einbringt, stellt sich die Frage, wozu sie Rücklagen dieser Größenordnung benötigt. Es ist jedenfalls nur schwer vermittelbar, dass sich der Bund verschuldet, um indirekt den Bestand der Rücklagen der FhG zu erhalten.

Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof:

- für die erste Fördermöglichkeit Kriterien nachzureichen, anhand derer Antragsteller und Bearbeiter feststellen können, ob die Ausfälle durch die Corona-Pandemie verursacht sind;

- vor der Veranschlagung von Haushaltsmitteln für das Jahr 2021 zu evaluieren, ob die befürchteten – aber bisher nicht nachgewiesenen – negativen Effekte tatsächlich eingetreten sind. Dabei ist auch zu prüfen, welche Auswirkungen die steuerliche Forschungsförderung verursacht;
- vor Gewährung von Zuwendungen an die FhG zu prüfen, ob und in welcher Höhe Rücklagen vorhanden sind und Zuwendungen erst zu vergeben, wenn die FhG in angemessener Höhe eigene Mittel eingebracht hat;
- auf die zweite Fördermöglichkeit, einer Projektförderung für „Ausgaben in Zukunftsfeldern der angewandten Forschung“, zu verzichten und stattdessen die in der ersten Fördermöglichkeit frei vergebenen Ersatzfinanzierungen hierfür vorzusehen.