

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

14 Wissenschafts- und Innovationshäuser des Auswärtigen Amtes tragen sich weiterhin nicht selbst Kat. B (Kapitel 0504 Titel 687 12)

14.0

Das Auswärtige Amt hat bislang nicht erreicht, dass sich die von ihm gegründeten Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäuser wie geplant aus Eigen- und Drittmitteln selbst finanzieren. Seit dem Jahr 2009 baute es im Ausland sechs solcher Häuser auf. Es förderte diese bisher mit insgesamt 10 Mio. Euro.

Das Auswärtige Amt übergab die Leitung der Häuser an sogenannte Konsortialführer aus Wissenschaft und Wirtschaft. Es versäumte dabei, verbindliche Maßstäbe für den Aufbau der Standorte zu setzen, Ziele zu vereinbaren und eine geeignete Trägerstruktur aufzubauen.

14.1

Das Auswärtige Amt startete im Jahr 2007 zusammen mit dem Bundesforschungsministerium die „Initiative Außenwissenschaftspolitik“. Das Förderprogramm sah unter anderem die Einrichtung von „Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäusern“ (DWIH) an mehreren Standorten im Ausland vor. In den DWIH sollen Vertreterinnen und Vertreter deutscher Unternehmen, Wissenschaftsorganisationen und Hochschulen unter einem Dach arbeiten. Sie sollen dabei für Deutschland werben, die Arbeit der deutschen Wissenschaft und der forschenden Wirtschaft im Ausland unterstützen, einen Beratungs- und Informationsservice für ausländische Forscherinnen und Forscher anbieten und als Forum für Veranstaltungen dienen.

Aufbauphase

Ende 2008 beschlossen das Auswärtige Amt und das Bundesforschungsministerium mit Projektpartnern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung, dass das Auswärtige Amt für eine Aufbauphase von zwei Jahren die Anschubfinanzierung für die DWIH übernehmen solle. Danach sollten sich die Projektpartner entweder in einer Bürogemeinschaft unter anteiliger Übernahme von „Gemeinschaftskosten“ oder durch einen Kostenbeitrag beteiligen. Die genaue Höhe der Kostenanteile wollten die Beteiligten in der Aufbauphase der DWIH in einem Projektplan festlegen.

Die Leitung des jeweiligen DWIH vor Ort übernahm einer der Projektpartner als sogenannter Konsortialführer. Diese Konsortialführer stellten für den Aufbau der DWIH Projektstäbe mit jeweils bis zu drei Beschäftigten ein. Die Projektstäbe waren für den Betrieb des DWIH und die Koordinierung der Projekte zuständig. Anfang 2011 sollte die Aufbauphase abgeschlossen sein. Mit Beginn der Betriebsphase sollte die Trägerschaft für die DWIH auf die Konsortialführer übergehen. Diese sollten dann die Betriebsausgaben vollständig übernehmen.

In der Aufbauphase sollten die Projektpartner eine Dachorganisation für die DWIH aufbauen, vorzugsweise durch die Gründung eines Trägervereins. Eine schriftliche Vereinbarung mit den Konsortialführern zu ihren konkreten Aufgaben oder zu den in der Aufbauphase zu erreichenden Zielen schloss das Auswärtige Amt nicht ab.

Ab dem Jahr 2009 begannen die Konsortialführer mit dem Aufbau der DWIH an den Standorten New York, Neu-Delhi, São Paulo, Tokio und Moskau. Das Auswärtige Amt finanzierte sämtliche Ausgaben, darunter Personalausgaben für die Projektstäbe, Sach- und Verwaltungsausgaben sowie Mieten. Die Mittel hierfür waren im Haushalt des Auswärtigen Amtes als Projektförderung veranschlagt. In den Jahren 2009 bis 2012 gab das Auswärtige Amt für die Finanzierung der DWIH 7,7 Mio. Euro aus.

Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof die Förderung der DWIH. Die Projektpartner machten zu diesem Zeitpunkt ihre weitere Mitwirkung davon abhängig, dass das Auswärtige Amt die DWIH auf Dauer finanziert. Das Auswärtige Amt wies die Projektpartner ausdrücklich auf ihre Finanzierungsverantwortung hin und erklärte, es sei nach dem Ende der Aufbauphase nur noch bereit, „klar umrissene Projekte und Programme im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“ zu finanzieren. Gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärte das Auswärtige Amt, es fördere die DWIH nur noch unter der Voraussetzung, dass die Konsortialführer spätestens ab dem Jahr 2012 den laufenden Betrieb der DWIH selbst finanzieren. Fehle es an einer derartigen Zusage, müsse der betroffene Standort geschlossen werden. Der Bundesrechnungshof empfahl, vor einem weiteren Ausbau des Projekts zunächst dessen Ziele,

die Finanzierung sowie die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für den Betrieb der bestehenden Häuser zu klären.

Anfang 2013 prüfte der Bundesrechnungshof die Förderung der DWIH erneut. Die Prüfung führte zu folgenden Feststellungen:

Erstmalig im Jahr 2011 beteiligten sich die Projektpartner in geringem Umfang an den Betriebsausgaben der DWIH. Dies geschah überwiegend durch die Bereitstellung von Büroräumen und Personal für die Projektarbeit. Das Auswärtige Amt überließ es den Konsortialführern, in welchem Umfang und in welchen Ausgabenbereichen sie Eigenmittel für die DWIH verwendeten.

Im März 2011 vereinbarten das Auswärtige Amt und das Bundesforschungsministerium, ab dem Jahr 2012 keine weitere „institutionelle Absicherung des Personals und der Unterbringung (Miete)“ mehr zu leisten. Die Wissenschaftsorganisationen unter Vorsitz der Konsortialführer mussten die Häuser nach Eröffnung und damit dem Beginn der Betriebsphase selbst betreiben. Lediglich einzelne Projekte der DWIH sollten ab diesem Zeitpunkt noch gefördert werden.

Beginn der Betriebsphase und zusätzlicher Standort

Anfang 2012 begann die Betriebsphase für die DWIH in New York, São Paulo, Moskau, Neu-Delhi und Tokio.

Die Auslandshandelskammer in São Paulo, die bislang Konsortialführer für das DWIH vor Ort gewesen war, stieg Anfang 2012 aus dem Projekt aus und übergab die Konsortialführung an den Deutschen Akademischen Austauschdienst.

Im November 2012 eröffnete das Auswärtige Amt ein DWIH in Kairo. Dort hatte zuvor eine Bürogemeinschaft deutscher Wissenschaftsorganisationen unter dem Namen „Deutsches Wissenschaftszentrum“ bestanden. Diese hatten keine Fördermittel erhalten, vielmehr trugen die Projektpartner die Betriebsausgaben. An das DWIH in Kairo zahlte das Auswärtige Amt seit der Eröffnung rund 0,5 Mio. Euro.

Im Mai 2012 schrieb das Auswärtige Amt in einem Vermerk, es fördere an den bestehenden Standorten der DWIH „nur noch einzelne Projekte im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (keine institutionelle Förderung)“.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes finanzierte das Auswärtige Amt im Haushaltsjahr 2012 Betriebsausgaben der DWIH wie Personal-, Miet-, Sach- und Verwaltungsausgaben von 0,9 Mio. Euro. Für die Programmförderung bewilligte es den DWIH insgesamt 1,1 Mio. Euro. Im Jahr 2013 förderte das Auswärtige Amt die DWIH mit insgesamt 2,5 Mio. Euro. Davon entfielen auf den Betrieb der Standorte 1,3 Mio. Euro und auf die Programmförderung 1,2 Mio. Euro.

14.2

Faktische „Dauerförderung“

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass aus der geplanten Projektförderung für eine zwei- bis dreijährige Anlaufphase eine dauerhafte Förderung mit jährlichen Ausgaben zwischen 2 bis 3 Mio. Euro entstanden ist. Es handelt sich um eine unzulässige quasi-institutionelle Förderung, für die im Haushaltsplan keine Mittel veranschlagt waren. Spätestens ab Eintritt in die Betriebsphase hätte das Auswärtige Amt nur noch einzelne, abgegrenzte Vorhaben (z. B. einzelne Forschungsvorhaben, Tagungen oder Ausstellungen) fördern dürfen.

Entgegen seiner eigenen Darstellung beschränkte sich das Auswärtige Amt ab dem Jahr 2011 jedoch nicht darauf, einzelne Projekte der DWIH zu fördern. In den Haushaltsjahren 2011, 2012 und 2013 finanzierte es an sämtlichen Standorten Personal-, Miet-, Verwaltungs- und Sachausgaben.

Das Auswärtige Amt hat versäumt, mit den Projektpartnern rechtzeitig eine verbindliche Vereinbarung über die Übernahme der Betriebsausgaben zu schließen. Seit Anfang 2010 ist dem Auswärtigen Amt bekannt, dass die Konsortialführer die finanzielle Verantwortung für den Betrieb nicht mehr übernehmen wollten. Es gelang ihm jedoch nicht, die Konsortialführer umzustimmen. Dies führte dazu, dass sich das Auswärtige Amt nicht – wie Anfang 2011 mit dem Bundesforschungsministerium vereinbart – in der Betriebsphase aus der Finanzierung der Häuser zurückzog.

Darüber hinaus gelang es dem Auswärtigen Amt nicht wie vorgesehen, die Wirtschaft in die Aktivitäten und die Finanzierung der DWIH einzubeziehen. Die Beteiligung von Unternehmen beschränkte sich bislang auf einzelne Veranstaltungen, Drittmittel wurden nur in geringem Umfang eingeworben. Der Rückzug der Auslandshandelskammer am

Standort São Paulo zu Beginn des Jahres 2012 ist ein Hinweis darauf, dass das Interesse der deutschen Wirtschaft an diesem Vorhaben und die Bereitschaft zur Unterstützung zurückgingen.

Kein hinreichendes Projektmanagement

Das Auswärtige Amt hat den Konsortialführern keine einheitlichen, klaren und verbindlichen Ziele und Maßstäbe für den Aufbau der DWIH an die Hand gegeben. Außerdem hat es versäumt, eine einheitliche Projektleitung oder eine Trägerstruktur („Dachorganisation“) mit standortübergreifender Verantwortung für den erfolgreichen Betrieb der DWIH einzurichten. Die auf die sechs Standorte verteilten Konsortialführer und deren zum Teil unterschiedliche Interessenlage haben auf Seiten des Auswärtigen Amtes zu erheblichem Verwaltungsaufwand bei der Abstimmung mit dem jeweiligen DWIH geführt.

Aufbau weiterer Standorte trotz fehlender Finanzierungssicherheit

Mit der Erweiterung des DWIH-Netzes um den Standort Kairo ist das Auswärtige Amt Ende des Jahres 2012 zusätzliche, langfristige finanzielle Verpflichtungen eingegangen. Dabei berücksichtigte es nicht, dass zu diesem Zeitpunkt bereits aufgrund der verlängerten Aufbauphase ein erhöhter Mittelbedarf an den bestehenden Standorten erkennbar war. Auch nahm es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht auf, vor Gründung neuer Standorte zunächst die Finanzierung und die weiteren Voraussetzungen für den Betrieb der DWIH zu klären. Hinzu kommt, dass es in Kairo bereits eine Einrichtung der deutschen Wissenschaftsorganisationen gab, die bis zu diesem Zeitpunkt keine Fördermittel aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes benötigt hatte.

14.3

Das Auswärtige Amt hat betont, die Konsortialführer und Wissenschaftsorganisationen hätten ihre Verantwortung für den Betrieb der DWIH und deren Finanzierung frühzeitig anerkannt. Die Erklärungen hierzu seien stets positiv gewesen und hätten auf einen „substanziellen Beitrag“ hoffen lassen. Bei einer Konferenz Anfang Mai 2013 hätten die Wissenschaftsorganisationen ihre Verantwortung für die DWIH nochmals bestätigt.

Das Auswärtige Amt hat erklärt, es verfolge ein klares Konzept für den Aufbau und Betrieb der DWIH. In der Grundkonzeption habe es ausreichende Ziele festgelegt. Nachfolgende Entwicklungen hätten die Konzeption zwar teilweise überholt, man bemühe sich jedoch, eine entsprechende Anpassung vorzunehmen.

Das Auswärtige Amt ist der Ansicht, es habe nach Beendigung der Aufbauphase keine Betriebsausgaben mehr finanziert und sich auf eine Förderung einzelner Projekte beschränkt. Es finanziere nur solches Personal, das den Projekten eindeutig zurechenbar sei. Miet- oder Verwaltungsausgaben fördere es nicht, die Betriebsausgaben trügen die Projektpartner.

Die Wirtschaft sei im Übrigen an allen Standorten über die Auslandshandelskammern als Partner eingebunden. Dies sei von Anfang an ein wichtiges Anliegen für das Auswärtige Amt gewesen. Die Wissenschaftsorganisationen hätten Drittmittel in erheblichem Umfang für einzelne Vorhaben bei der deutschen Wirtschaft eingeworben, z. B. anlässlich des „German Innovation Award“ in Tokio. Das Auswärtige Amt erwarte in Zukunft einen wachsenden Zufluss von Drittmitteln.

Eine Schließung von Standorten komme für das Auswärtige Amt nicht mehr in Betracht. Die DWIH seien „Vorzeigeprojekte der Außenwissenschaftspolitik“. Schließungen führten zu einem Prestigeverlust für Deutschland als weltweit führenden Wissenschafts- und Innovationsstandort.

Das neue DWIH in Kairo sei eine Reaktion auf den „arabischen Frühling“ und die Umwälzungen in Ägypten. Man habe dabei auf eine gewachsene Zusammenarbeit der vor Ort bereits vertretenen Organisationen aufbauen können. Das DWIH habe sich deshalb in kurzer Zeit zu einem angesehenen Akteur und einer effektiven Plattform in der Wissenschaft entwickelt.

Das Auswärtige Amt hat zugesichert, mit den Konsortialführern in Zukunft weitere spezifische, messbare und realistische Ziele zu vereinbaren, die auch Gegenstand der Zuwendungsbescheide werden sollen. Ob die Konsortialführer diese Ziele erreichen, möchte das Auswärtige Amt künftig in Abstimmung mit den örtlich zuständigen Auslandsvertretungen und den Konsortialführern überprüfen. Die Ergebnisse will das Auswärtige Amt bei Folgebewilligungen in besonderem Maße berücksichtigen.

14.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Förderung der DWIH umgehend auf einzelne Projekte zu beschränken und dabei die zuwendungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Gleichzeitig muss das Auswärtige Amt sicherstellen, dass die Projektpartner die Betriebsausgaben der Häuser vollständig aus eigenen Mitteln übernehmen. Unverbindliche Zusicherungen der Wissenschaftsorganisationen und allgemeine Verweise des Auswärtigen Amtes auf eine grundsätzliche Verantwortung der Konsortialführer für den Betrieb der DWIH reichen nicht aus.

Die Behauptung des Auswärtigen Amtes, es finanziere keine Betriebsausgaben mehr, wird durch die Zuwendungsbescheide für das Jahr 2013 widerlegt: Danach übernimmt das Auswärtige Amt in diesem Jahr an fünf von sechs Standorten Verwaltungsausgaben von insgesamt mehr als 0,3 Mio. Euro. Die Personalausgaben für die Projektstäbe bezuschusst es an allen DWIH mit insgesamt 1 Mio. Euro. Im Haushalt sind diese Mittel jedoch weiterhin als Projektförderung veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Konsortialführer und des Auswärtigen Amtes an, eine finanzielle Beteiligung der deutschen Wirtschaft an den DWIH sicherzustellen. Gleichwohl ist dies bislang nur in dem vom Auswärtigen Amt genannten Einzelfall gelungen. Damit fehlt weiterhin eine wesentliche Finanzierungsquelle für einen unabhängigen Betrieb der DWIH. Das Auswärtige Amt sollte seine Bemühungen verstärken und insbesondere versuchen, deutsche Unternehmen als Projektpartner zu gewinnen. Die Auslandshandelskammern, die nach dem Ausstieg in São Paulo derzeit nur noch in Tokio als Konsortialführer tätig sind, sollten noch stärker als Mittler einbezogen werden. Sie können die Verbindung zu den deutschen Unternehmen herstellen, die sich am jeweiligen Standort mit den für das DWIH relevanten Themen aus den Bereichen Innovation und Forschung befassen. Das Auswärtige Amt, das auch Verantwortung für die Außenwirtschaftsförderung trägt, sollte hierauf gegenüber den Konsortialführern bestehen. Es wird sonst sein mit den DWIH verbundenes übergeordnetes Ziel eines gemeinsamen Auftritts der deutschen Wissenschaft und der forschenden Wirtschaft im Ausland verfehlen. Dies dürfte zugleich die Wirksamkeit des Projekts sowie die Finanzierung der einzelnen Standorte beeinträchtigen.

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten beim Übergang in die Betriebsphase hätte das Auswärtige Amt den Standort Kairo nicht ausbauen dürfen. Zumindest hätte es zuvor die Erfolgsaussichten prüfen und die Finanzierung sicherstellen müssen. Sofern das Auswärtige Amt den Aufbau weiterer Standorte plant, muss es dies berücksichtigen.

Kann das Auswärtige Amt die genannten Voraussetzungen auch zukünftig nicht erfüllen, sollte es das Projekt nicht weiter aus Bundesmitteln finanzieren.