

**Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)**  
(Einzelplan 30)

## **66 Stiftungsmodell für Technologietransfer umgeht Haushaltsrecht**

Kat. B

### **66.0**

*Für die Verwertung von Forschungsergebnissen errichteten staatlich grundfinanzierte Forschungseinrichtungen bereits im Jahr 2001 eine Stiftung und als deren Tochter eine Verwertungsgesellschaft. Das BMBF unterstützte das Modell und sorgte dafür, dass es von Aufsicht und Einfluss des Bundes weitgehend frei blieb. Das BMBF finanzierte Aufbau und Betrieb der Verwertungsgesellschaft, indem es ihr über zweckgebundene Zuwendungen an die Forschungseinrichtungen Aufträge von mittlerweile mehr als 10 Mio. Euro verschaffte. Dadurch stellte es die Verwertungsgesellschaft auch von zuwendungsrechtlichen Bindungen frei. Eine weitere Unterstützung des Modells hält der Bundesrechnungshof nur dann für zulässig, wenn es haushaltsrechtlich einwandfrei ausgestaltet wird.*

### **66.1**

Bund und Länder fördern außeruniversitäre Forschungseinrichtungen mit Zuwendungen (Grundfinanzierung). Das BMBF gibt hierfür im Haushaltsjahr 2015 rund 5,3 Mrd. Euro aus. Es liegt in der Verantwortung der Forschungseinrichtungen, ihre Forschungsergebnisse zu verwerten (Technologietransfer). Sie können diese patentieren lassen und Wirtschaftsunternehmen Nutzungsrechte daran einräumen (Lizenzierung). Sie können die Forschungsergebnisse auch hierfür eigens gegründeten Unternehmen zur Verfügung stellen (Ausgründung). Die Einnahmen hieraus müssen sie nicht – wie sonst im Zuwendungsrecht vorgesehen – auf ihre Grundfinanzierung anrechnen.

Als gemeinsames Modell für den Technologietransfer errichteten vier Forschungseinrichtungen im Jahr 2001 eine gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts (Stiftung). Ihr Zweck ist es, vorrangig wissenschaftliche Forschungsarbeiten aus dem Kreis ihrer Stifter und Zustifter mit Zuschüssen zu unterstützen. Die Stiftung hält alle Anteile einer GmbH. Diese soll zentral Verwertungsdienstleistungen erbringen und für die Forschungseinrichtungen zudem Beteiligungen an Ausgründungen halten (Verwertungsgesellschaft). Bei der Errichtung der Stiftung trat eine Forschungseinrichtung als Stifter auf, während die anderen Zustiftungen leisteten. An zwei dieser Forschungseinrichtungen war der Bund mit 90 % unmittelbar beteiligt. Inzwischen hat sich der Kreis der zustiftenden Forschungseinrichtungen erweitert. Die Verwertungsgesellschaft ist im Schwerpunkt für staatlich grundfinanzierte Forschungseinrichtungen tätig.

Seit der Errichtung gab das BMBF mehr als 10 Mio. Euro aus, um über Projektförderungen Aufträge der Forschungseinrichtungen an die Verwertungsgesellschaft zu finanzieren.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Errichtung, Finanzierung und Umsetzung des Modells und stellte dabei fest:

#### **Interesse der Gründer: „steuerlich optimierter“ Technologietransfer**

Der Stifter unterhielt bereits eine Verwertungsgesellschaft in einem Vorläufermodell. In Absprache mit dem BMBF wollte er das Modell für andere Forschungseinrichtungen öffnen. Er erklärte dem BMBF zudem, er wolle es „steuerlich optimieren“. Hierzu sah er eine Stiftung vor, die das Eigentum an der Verwertungsgesellschaft erhalten sollte. Ziel war, dass die Erlöse der Verwertungsgesellschaft über die Stiftung den Forschungseinrichtungen zufließen, auf deren Forschungsergebnissen sie beruhten. Dabei sollte vermieden werden, dass die Forschungseinrichtungen für die Erlöse Steuern zahlen müssen oder Risiken für ihre Gemeinnützigkeit entstehen.

### **Initiative gegen den Vorbehalt des BMF**

Wollen Beteiligungsunternehmen des Bundes Anteile von mehr als 25 % an einem Unternehmen erwerben (mittelbare Bundesbeteiligung), muss das zuständige Bundesministerium nach § 65 Absatz 3 BHO die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) einholen. Diese Schwelle wäre bei der Errichtung der Stiftung überschritten worden, da sich außer dem Stifter zunächst nur zwei weitere Forschungseinrichtungen an der Stiftung beteiligen wollten. Es zeichnete sich ab, dass das BMF seine erforderliche Einwilligung zu einer dieser mittelbaren Bundesbeteiligungen verweigern könnte. Deswegen bot sich das BMBF an, einen vierten Gründer zu gewinnen. So sei sichergestellt, dass sich jede Forschungseinrichtung nur zu 25 % an der Stiftung beteilige. Das BMBF konnte eine weitere Forschungseinrichtung zu einer Beteiligung bewegen, auch indem es ihr für den Fall der Weigerung Einschränkungen der Förderung ankündigte.

Auch zur Gründung der Verwertungsgesellschaft war das BMF zu beteiligen. Es willigte unter der Bedingung ein, dass der Gesellschaftsvertrag die Prüfungsrechte des Bundes berücksichtigte. Der Stifter lehnte es ab, dem Bund Einfluss in der Stiftung und der Verwertungsgesellschaft sowie Prüfungsrechte einzuräumen. Er begründete dies mit seiner Auffassung, dass beide keine Bundesbeteiligungen seien. Das BMBF trat dieser Auffassung nicht entgegen.

### **Förderung der Verwertungsgesellschaft über „gesicherte Aufträge“**

Das BMBF sagte dem Stifter zu, den Aufbau der Verwertungsgesellschaft und die ersten Betriebsjahre mit einer ursprünglich bis zum Jahr 2006 befristeten degressiven Anschubfinanzierung zu ermöglichen. Die Zuwendungen wollte es nicht unmittelbar an die Verwertungsgesellschaft zahlen, sondern stattdessen an die Gründer. Diese sollten in einem zweiten Schritt ausdrücklich für Aufträge an die Verwertungsgesellschaft eingesetzt werden („gesicherte Aufträge“).

Das BMBF gewährte den Gründern im Folgenden Projektförderungen von knapp 4,5 Mio. Euro in Vollfinanzierung, die ausdrücklich für diese „gesicherten Aufträge“ einzusetzen waren. Während des Förderzeitraums entschied das BMBF, die Anschubfinanzierung auszuweiten und andere Forschungseinrichtungen einzubeziehen. So bewilligte es weitere Projektmittel von 5,6 Mio. Euro für Aufträge an die Verwertungsgesellschaft.

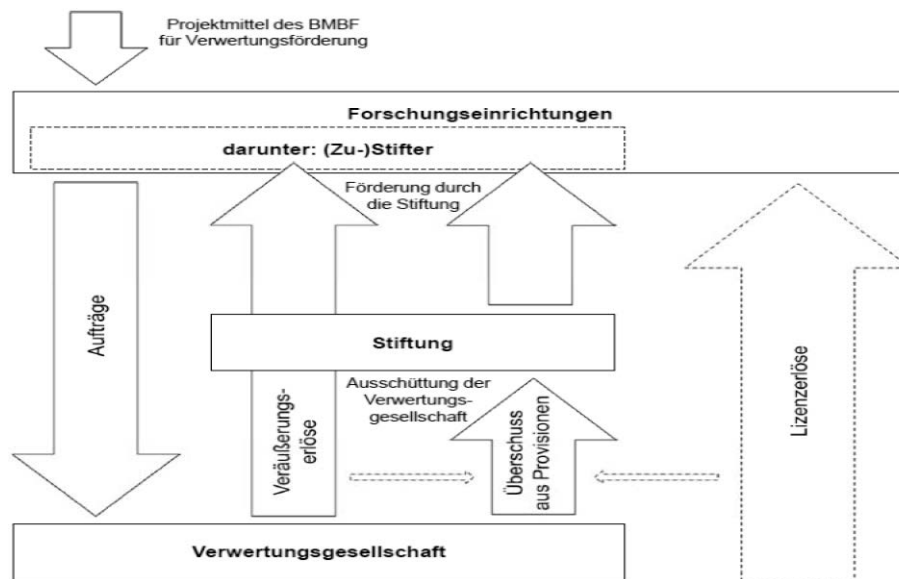
Die Forschungseinrichtungen müssen Verwertungsaufträge grundsätzlich nach den Regeln des Vergaberechts vergeben. Mehrere Forschungseinrichtungen erklärten, sie hätten bei den Aufträgen an die Verwertungsgesellschaft davon abgesehen, da sie ohnehin keine Alternative gehabt hätten.

### **Rückfluss von Erlösen der Verwertungsgesellschaft über die Stiftung**

Über die Stiftung flossen Erlöse der Verwertungsgesellschaft an die Forschungseinrichtungen zurück. Dies gestaltete sich im Wesentlichen wie folgt:

Abbildung 66.1

### Schematische Darstellung des Stiftungsmodells



Quelle: Bundesrechnungshof.

- Lizenzverträge einer Forschungseinrichtung mit Dritten verhandelte die Verwertungsgesellschaft gegen Provision. Die Lizenz Erlöse flossen unmittelbar an die Forschungseinrichtung.
- Bei der Verwertung von Forschungsergebnissen durch Ausgründung erwarb die Verwertungsgesellschaft selbst eine Beteiligung an dem Ausgründungsunternehmen. Die Erlöse aus deren Veräußerung flossen an die Verwertungsgesellschaft.
- Die Verwertungsgesellschaft schüttete ihre Erlöse aus Provisionen und ihre Veräußerungserlöse nach Abzug eigener Kosten an die Stiftung aus.
- Die Stiftung leitete diese Mittel wiederum als Fördermittel an die Forschungseinrichtungen weiter. Sie stellte dabei sicher, dass die Veräußerungserlöse nur den Forschungseinrichtungen zugutekamen, aus denen die Ausgründung hervorgegangen war.

Bis zum Jahr 2012 zahlte die Stiftung etwa 4,7 Mio. Euro aus. Zu über 90 % handelte es sich um Erlöse aus der Veräußerung einer (einzigen) Beteiligung, die die Verwertungsgesellschaft aus dem Vorläufermodell des Stifters übernommen hatte.

#### Selbstfinanzierung der Verwertungsgesellschaft

Ziel des BMBF war es, dass sich die Verwertungsgesellschaft nach der Anschubfinanzierung vom Jahr 2007 an selbst trug. Gleichwohl stammten bis zum Jahr 2012 knapp 40 % ihrer Gesamterlöse aus Aufträgen, die mit Projektfördermitteln des BMBF finanziert wurden. Ohne öffentliche Mittel deckten die Gesamterlöse die Kosten der Verwertungsgesellschaft zu durchschnittlich 70 %. Außerdem beruhten die Erlöse aus Provisionen zu einem wesentlichen Anteil auf zwei Einzelvorgängen: einem besonders ertragreichen Patent sowie der Veräußerung einer Unternehmensbeteiligung des Vorläufers der Verwertungsgesellschaft.

#### 66.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgende grundlegende beteiligungs- und zuwendungsrechtliche Mängel des Modells beanstandet:

- Das BMBF ist bei der Errichtung des Modells nicht den Anforderungen nachgekommen, die für mittelbare Bundesbeteiligungen gelten. Es hätte in Abstimmung mit dem BMF

gewährleisten müssen, dass der Bund bei der Stiftung und der Verwertungsgesellschaft einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss und angemessene Prüfungsrechte erhielt. Stattdessen hat es jedoch den Anstoß für ein Modell gegeben, das sich diesen Anforderungen entzog. Dadurch hat es das Interesse der Forschungseinrichtungen in den Vordergrund gestellt, „steuerlich optimierte“ privatrechtliche Strukturen für die Verwertung ihrer Forschungsergebnisse zu schaffen. Im Ergebnis ist ein von der Aufsicht und dem Einfluss des Bundes und von den notwendigen Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes weitgehend freier Raum entstanden. Der Bundesrechnungshof hatte dies mehrfach kritisiert.

- Das BMBF hat zur Förderung der Verwertungsgesellschaft den Umweg über „gesicherte Aufträge“ der Forschungseinrichtungen gewählt, um sie auf diese Weise von zuwendungsrechtlichen Bindungen freizustellen. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung, die Beschäftigten der Verwertungsgesellschaft nicht besser zu stellen als vergleichbare Bundesbedienstete.
- Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Verwertungsgesellschaft Beteiligungen nicht im eigenen wirtschaftlichen Interesse, sondern als Dienstleistung treuhänderisch gehalten. Erlöse sind über die Stiftung nur formal als Fördermittel zurückgeflossen. In diesem Fall könnte die Gemeinnützigkeit der Stiftung infrage stehen.
- Das Ziel, dass sich die Verwertungsgesellschaft ab dem Jahr 2007 selbst finanziert, hat das BMBF nicht erreicht. Auch danach hatten öffentliche Fördermittel einen erheblichen Anteil an deren Gesamterlösen. Die zentrale Bedeutung von zwei Einzelvorgängen für das Geschäftsergebnis der Verwertungsgesellschaft begründet Zweifel an ihrer nachhaltigen Selbstfinanzierungskraft.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die Unterstützung für das Modell auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage zu stellen. Dies setzt zwingend voraus, dass der Bund angemessene Einfluss- und Prüfungsrechte bei den Beteiligungen erhält.

Eine Fortführung der „gesicherten Aufträge“ zur Förderung der Verwertungsgesellschaft hat der Bundesrechnungshof als nicht zulässig angesehen. Für eine staatliche Förderung und Weiterentwicklung der Verwertungsgesellschaft muss das BMBF die dafür vorgesehenen zuwendungsrechtlichen Instrumente nutzen. Den daraus entstehenden Anforderungen an Wirtschaftlichkeit und Transparenz der Gesellschaft ist Rechnung zu tragen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner angemahnt, Risiken für die Gemeinnützigkeit der Stiftung und der (zu-)stiftenden Forschungseinrichtungen zu vermeiden. Dafür muss sichergestellt sein, dass sich die Förderung der Einrichtungen durch die Stiftung an wissenschaftlichen Kriterien orientiert und nicht in erster Linie an ihren wirtschaftlichen Interessen.

### 66.3

Das BMBF sieht im Gegensatz zum Bundesrechnungshof keine beteiligungs- oder zuwendungsrechtlichen Verstöße. Das Modell werde auch weiterhin am ehesten den Interessen aller Beteiligten gerecht.

Das BMBF hat insbesondere der Auffassung widersprochen, dass mit der Errichtung des Modells mittelbare Bundesbeteiligungen geschaffen worden seien. Die Stiftung sei kein primär wirtschaftlich ausgerichtetes Unternehmen. Daher sei der Einwilligungsvorbehalt des BMF nicht zu beachten gewesen. Der Bund sei zwar nicht im Überwachungsorgan der Stiftung vertreten. Trotzdem sei ein angemessener Einfluss über die Aufsichtsgremien der (Zu-)Stifter sichergestellt, denen der Bund vorsitze. Außerdem erhalte der Bund als Zuwendungsgeber Informationen über Verwertungsaktivitäten der Forschungseinrichtungen durch die jährlichen Sachberichte. Der vom Bundesrechnungshof geforderten Einfluss- und Prüfungsrechte bedürfe es daher nicht. Im Übrigen bedinge die angestrebte eigenverantwortliche Ergebnisverwertung durch die Forschungseinrichtungen den weitgehenden Verzicht auf staatliche Kontrolle.

Das BMBF hat geltend gemacht, die Auftragsvergaben der Forschungseinrichtungen an die Verwertungsgesellschaft stellten die gegenüber einer zuwendungsrechtlichen Lösung

vorzuziehende Variante zur Förderung des Modells dar. Anders als bei einer Zuwendung sei ein Auftragnehmer verpflichtet, die vereinbarte Leistung zu erbringen. Vorliegend habe eindeutig der Leistungsaustausch der Forschungseinrichtungen mit der Verwertungsgesellschaft im Vordergrund gestanden.

Das BMBF hat als zentralen Vorteil des Modells hervorgehoben, dass es den Technologietransfer bei einem zentralen Dienstleister bündelt. Die Verwertungsgesellschaft sei im Vergleich mit anderen Verwertungseinrichtungen sehr erfolgreich. Ihre Förderung sei daher aus wirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt. Im Jahr 2013 hätten die Fördermittel nur noch einen Anteil von rund 12 % an den Gesamterlösen der Verwertungsgesellschaft gehabt und im Jahr 2014 von knapp 7 %. So hätten die Gesamterlöse die Kosten der Verwertungsgesellschaft im Jahr 2013 zu rund 83 % und im Jahr 2014 annähernd vollständig gedeckt.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Prüfungsergebnisse hat der Bundesrechnungshof neben dem BMBF auch das BMF um Stellungnahme gebeten. Das BMF hat die beteiligungsrechtliche Bewertung des Bundesrechnungshofes geteilt.

#### 66.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Das BMBF hat den Anstoß für eine Gestaltung gegeben, mit der haushaltsrechtliche Regelungen umgangen werden. Im Ergebnis gewährt das Modell den Forschungseinrichtungen einen von Aufsicht, Einflussnahme und Prüfung des Bundes weitgehend freien Raum.

Der Bundesrechnungshof erkennt dabei an, dass ein zentraler Verwertungsdienstleister ein wirkungsvolles Instrument sein kann, um den Technologietransfer der Forschungseinrichtungen zu unterstützen. Er stellt auch nicht die Verwertungserfolge infrage, die in dem Modell tatsächlich erzielt worden sind. Er hält es jedoch für keine zulässige Sichtweise, die Umgehung von Regelungen unter Verweis auf eine rückblickend als vorteilhaft bewertete Entwicklung zu rechtfertigen. Dies würde es letztlich in das Belieben der Beteiligten stellen, die haushaltsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Auffassung des BMF bestärkt, dass die beteiligungsrechtliche Bewertung des BMBF den offenkundigen wirtschaftlichen Zweck des Modells nicht hinreichend berücksichtigt. Das Ziel einer eigenverantwortlichen Ergebnisverwertung kann die beteiligungsrechtlichen Anforderungen nicht außer Kraft setzen. Diese schließen im Übrigen ein auf Eigenverantwortung und wirtschaftlichen Erfolg gerichtetes Handeln keineswegs aus. Dies ist gerade das Ziel, auf das staatlich finanzierte Ausgründungen in privatrechtlicher Form gerichtet sind. Der Einsatz öffentlicher Mittel bedingt aber auch hier, dass der verantwortliche Mittelgeber die Grenzen dieses Einsatzes definiert und ihre Einhaltung überwacht. Die vom BMBF dargelegten Möglichkeiten, dies über den „Umweg“ einer Einflussnahme auf die beteiligten Forschungseinrichtungen sicherzustellen, hält der Bundesrechnungshof nicht für ausreichend.

Die Ausführungen des BMBF zu den Vorteilen eines öffentlichen Auftrags beruhen auf der Annahme, dass es dem Mittelgeber darum geht, den Vertragspartner zu einer – eindeutig definierten – Gegenleistung zu verpflichten. Die Aufträge der Forschungseinrichtungen dienen nach den ausdrücklichen Zielen des BMBF jedoch dazu, eine Struktur aufzubauen und zu entwickeln. Dabei ist nicht sichergestellt, dass Leistung und Gegenleistung in einem wirtschaftlich angemessenen Austauschverhältnis stehen. Dies wäre nur bei Aufträgen der Fall, die nicht „gesichert“, sondern nach den Regeln des Vergaberechts erteilt werden.

Das BMBF hat dafür zu sorgen, dass die beteiligungsrechtlichen Anforderungen uneingeschränkt erfüllt werden. Es muss sich zudem entscheiden, ob es die Verwertungsgesellschaft als Infrastruktur der Forschungseinrichtungen fördern oder als deren vertraglichen Dienstleister behandeln will. Dies gilt erst recht, wenn es davon ausgeht, dass die Verwertungsgesellschaft nun – wenn auch mit deutlicher Verspätung – die Schwelle zur Selbstfinanzierung überschreitet. Will das BMBF die Verwertungsgesellschaft als Einrichtung fördern, muss es das Zuwendungsrecht mit allen Konsequenzen nutzen. Es darf dann nicht auf den Umweg über Aufträge der Forschungseinrichtungen ausweichen. Soll die Verwertungsgesellschaft eigenständig wirtschaftliche Dienstleistungen für die Forschungseinrichtungen erbringen, darf sie die Aufträge nur unter Marktbedingungen und

Beachtung des Vergaberechts – und eben nicht „gesichert“ – erhalten und erfüllen. Es ist dann allerdings zu klären, inwieweit die Forschungseinrichtungen eigene Mittel für die Aufträge einzusetzen haben. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass die Stiftung mit den von der Verwertungsgesellschaft ausgeschütteten Mitteln entsprechend dem Stiftungszweck fördert. Die Förderung muss sich daher an wissenschaftlichen Kriterien ausrichten und darf nicht in erster Linie wirtschaftliche Interessen der (Zu-)Stifter erfüllen. Derzeit stellt sich das Verwertungsmodell als Mischform dar, die wirtschaftliche Interessen und Instrumente der Forschungsförderung unzulässig vermengt. Die damit verbundenen haushalts-, steuer- und wettbewerbsrechtlichen Risiken sollten vermieden werden.