

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

54 83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive

54.0

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2009 mit Projektmitteln den Aufbau und Betrieb eines Instituts für Nachhaltigkeitsforschung. Es hatte die Absicht, das Institut bis zum Jahr 2017 auf eine dauerhafte finanzielle Grundlage zu stellen und in eine institutionelle Förderung zu überführen. Belastbare Absprachen hierzu mit dem Land Brandenburg, den Wissenschaftsorganisationen und dem Bundesministerium der Finanzen gibt es jedoch bis heute nicht. Dennoch hat das BMBF angekündigt, die Anschubfinanzierung mit Projektmitteln bis Ende 2023 zu verlängern. Damit hat es bisher 83 Mio. Euro für dieses Projekt bereitgestellt, ohne zuvor die Voraussetzungen für eine solide dauerhafte Finanzierung des Instituts zu klären. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, Projektförderungen als quasi-institutionelle Finanzierung über zeitlich eng begrenzte Anlaufphasen hinaus zu nutzen.

54.1

Die Idee, in Deutschland ein interdisziplinäres Institut für Nachhaltigkeitsforschung zu errichten, geht zurück auf das Nobelpreisträger-Symposium „Global Sustainability - A Nobel Cause“ im Jahr 2007. Die Initiatoren wollten eine „neue Form der Interaktion“ zwischen Wissenschaft und Gesellschaft ermöglichen. Diese Idee griffen Vertreter der „Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen“ (Wissenschaftsallianz) auf. Sie erarbeiteten erste Pläne für ein neues „Institute for Advanced Sustainability Studies“ (IASS). Auf Initiative des BMBF und in Abstimmung mit der Wis-

senschaftsallianz wurde es am 2. Februar 2009 als gemeinnütziger Verein gegründet.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Projektförderungen des BMBF für das Institut. Die dabei festgestellten Mängel bei Planung und Betrieb gaben Anlass für eine Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Dezember 2015. Danach stellt sich die bisherige Entwicklung wie folgt dar:

BMBF fördert den Aufbau des Instituts ohne langfristige Planung

Das BMBF fördert den Aufbau und den anfänglichen Betrieb des IASS seit dem 1. April 2009. Zunächst bewilligte es 2 Mio. Euro für ein Vorprojekt zur Unterstützung des Gründungsdirektors in der Anlaufphase. Im Dezember 2009 kam es mit dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) des Landes Brandenburg überein, bis zum 31. Dezember 2016 den Aufbau des IASS als Projekt durch zwei sich ergänzende Zuwendungen im Verhältnis 85:15 zu finanzieren. Sie bekundeten ihre Absicht, das IASS ab dem Jahr 2017 in eine institutionelle Förderung zu überführen. Bis dahin bewilligte das BMBF zunächst eine Projektförderung in Höhe von 46,6 Mio. Euro. Über eine dauerhafte Förderung wollte es entscheiden, nachdem der Wissenschaftsrat die wissenschaftliche Qualität des Instituts bestätigt hatte.

Die möglichen Perspektiven für eine institutionelle Finanzierung hatte es nicht geklärt. So war unklar, ob und in welcher Höhe das Land Brandenburg das IASS dauerhaft mitfinanzieren wollte. Auch hatte das BMBF keine konkrete Vorstellung darüber, wie das Institut im Wissenschaftssystem verankert werden sollte. Die Wissenschaftsorganisationen und das MWFK hatte es nicht beteiligt.

Will der Bund Einrichtungen langfristig fördern, sind besondere Vorgaben des Haushaltsrechts zu beachten. So muss eine Einrich-

tung, die institutionell gefördert wird, z. B. einen verbindlichen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorlegen. Dies sichert den Zuwendungsgebern wichtige Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Auch ist darauf zu achten, dass sich die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger des Bundes nicht erhöht und sich die Länder angemessen an der Finanzierung beteiligen. Um dies zu gewährleisten, ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bei Entscheidungen für eine institutionelle Förderung frühzeitig zu beteiligen.

Wissenschaftsrat hält Leistung des Instituts für noch nicht überzeugend

Auf Bitten des BMBF und des MWFK evaluierte der Wissenschaftsrat das IASS im Jahr 2014. Er bewertete die Qualität der begutachteten Forschungsarbeiten als „noch nicht befriedigend“. Das Institut sei noch relativ schwach im deutschen Wissenschaftssystem verankert. Es bedürfe langfristiger konzeptioneller und organisatorischer Weiterentwicklungen, um die Gründungsidee erfolgreich umzusetzen und das IASS als Akteur im Bereich der Nachhaltigkeit zu positionieren. BMBF und MWFK sollten das IASS innerhalb von fünf Jahren erneut evaluieren lassen und auf dieser Grundlage abschließend über dessen künftige Finanzierung entscheiden. Die Projektförderung sollten sie bis dahin zunächst fortsetzen.

BMBF vertagt Klärung der Finanzierungsperspektive

Um dem IASS eine weitere Perspektive zu geben, kamen das BMBF und das MWFK im November 2015 überein, ihre Förderungen bis zum 31. Dezember 2023 fortzuführen. Der Wissenschaftsrat soll nach ihrem Willen im Jahr 2019 das IASS erneut evaluieren. Auf dieser Grundlage bewilligte das BMBF dem IASS für den Zeitraum 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2021 eine Anschlusszuwendung von (zunächst) 34,4 Mio. Euro. Einen konkreten Plan für die Überführung in eine institutionelle Förderung und für die dazu

erforderlichen Abstimmungen gab es auch zu diesem Zeitpunkt nicht.

Das BMBF teilte im Januar 2016 dem Bundesrechnungshof mit, dass es die Überführung in eine institutionelle Förderung noch vor dem 30. Juni 2021 prüfen wolle. Zuvor sollten „Klärungsgespräche“ mit dem Land Brandenburg stattfinden. In der Folge informierte das BMBF auch das BMF über die grundsätzliche Absicht, das IASS in eine institutionelle Förderung zu überführen. Die Entscheidung hierzu stehe aber noch aus und eine künftige Bund-Länder-Finanzierung sei noch nicht geklärt. Wenn das Ergebnis der nächsten Evaluierung dies rechtfertige, würde mittelfristig angestrebt, das IASS an eine der großen Forschungsorganisationen anzubinden. Dies setze jedoch ein zeitaufwendiges Verfahren voraus. Ggf. müsse das Sitzland hierfür die Initiative ergreifen und der Wissenschaftsrat das Institut nochmals evaluieren. Mit dem Abschluss eines solchen Verfahrens sei nicht vor dem Jahr 2023 zu rechnen. Bis dahin wäre aus Sicht des BMBF eine institutionelle Förderung außerhalb der großen Forschungsorganisationen eine realistische Zwischenlösung („Solitäre Lösung“).

54.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nach dem derzeitigen Stand Projektmittel von 83 Mio. Euro für eine Anlauffinanzierung von nunmehr 14 Jahren bereitgestellt hat. Das Instrument der Projektförderung darf nur in engen zeitlichen Grenzen dazu genutzt werden, Strukturen aufzubauen und zu finanzieren. Ansonsten kann es zu einer „quasi-institutionellen“ Förderung kommen, bei der wesentliche, für eine dauerhafte Förderung geltende haushaltsrechtliche Anforderungen nicht greifen.

Unabhängig davon hätte das BMBF in einem klaren Planungs- und Finanzierungskonzept darlegen müssen, wie die angestrebte dauerhafte Institutionalisierung in Zukunft auf eine solide, haushalts-

rechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden soll. Der Bundesrechnungshof hatte dieses Konzept mehrfach eingefordert. Bis heute ist insbesondere nicht geklärt,

- ob und inwieweit von einer verlässlichen Bereitschaft der Länder auszugehen ist, sich an einer institutionellen Finanzierung des IASS zu beteiligen und
- wie das IASS im Wissenschaftssystem verankert werden soll und unter welchen Voraussetzungen es in bestehende Forschungsorganisationen eingebunden werden kann.

Ein solches Konzept hätte bereits mit der Förderentscheidung entwickelt werden müssen, um ein zielgerichtetes Handeln sicherzustellen und finanzielle Risiken für den Bund zu vermeiden. Die letztliche Entscheidung über eine Finanzierung von weiteren Evaluationen des Wissenschaftsrates abhängig zu machen, reicht nicht aus. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass eine dauerhafte Finanzierung eine anerkannte wissenschaftliche Leistungsfähigkeit voraussetzt. Die wissenschaftliche Beurteilung kann aber haushaltsrechtliche Überlegungen nicht ersetzen, wie eine angestrebte dauerhafte Finanzierung aus Sicht der Zuwendungsgeber gestaltet werden soll. Gelingt es nicht, eine langfristige Förderperspektive sowohl in wissenschaftlicher als auch in finanzieller Hinsicht zu erreichen, müssen frühzeitig Alternativ- bzw. Ausstiegsstrategien entwickelt werden.

Die Erwägung des BMBF, zumindest übergangsweise einen eigenständigen institutionellen Zuwendungsempfänger im Einzelplan 30 zu schaffen, hat der Bundesrechnungshof als problematisch bewertet. So ist davon auszugehen, dass eine einmal etablierte „Solitäre Lösung“ mit weit überwiegender Bundesbeteiligung es später erschwert, das IASS in eine Forschungsorganisation zu integrieren. Die Vorteile einer Integration blieben dann ungenutzt, z. B. finanzielle Synergien und eine intensivere interdisziplinäre Vernetzung.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, rasch die Handlungsperspektiven zu klären. Gerade angesichts der langen Vorlaufzeiten für institutionelle Entscheidungen hat er erhebliche Bedenken dagegen geäußert, dies weiter in die Zukunft zu verschieben. Die erforderliche Abstimmung mit den zu beteiligenden Stellen beim Bund, bei den Ländern und den Forschungsorganisationen soll es alsbald einleiten und

- klären, wie das IASS in bestehende Forschungsorganisationen – ohne Umweg über eine „SolitÄrlösung“ – eingebunden werden kann,
- das BMF frühzeitig über die beabsichtigte Finanzierungsperspektive informieren und darlegen, wie sichergestellt werden kann, dass die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger begrenzt bleibt und
- verlässliche Aussagen über die Finanzierungsbereitschaft der Länder einfordern.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF gemahnt, vor derartigen Förderentscheidungen stets frühzeitig die künftige Finanzierung zu klären und Anschubfinanzierungen auf das erforderliche Mindestmaß zu reduzieren.

54.3

Das BMBF hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es halte sein Vorgehen für planvoll und wirtschaftlich; der von ihm eingeschlagene Weg sei richtig.

Die Verlängerung der Anschubfinanzierung aus Projektmitteln werde durch die Ergebnisse der Evaluierung des Wissenschaftsrates gestützt. Eine Überführung in die institutionelle Förderung wäre wissenschaftlich nicht ausreichend fundiert und wirtschaftlich riskant gewesen. Die Förderung abubrechen und das Institut abzuwickeln, hätte nicht nur den Empfehlungen des Wissenschaftsrates widersprochen, sondern sei auch nach der zwischenzeitli-

chen Weiterentwicklung des Instituts nicht zu rechtfertigen. Eine Alternative, die der Fortsetzung der Projektförderung vorzuziehen sei, habe es nicht gegeben.

Das BMBF hat die Forderung nach einem Konzept dadurch als erfüllt angesehen, dass es dem Bundesrechnungshof und dem BMF die aus seiner Sicht in Betracht kommenden Optionen für das weitere Vorgehen offengelegt hat. Die Finanzierungsperspektive wolle es mit den beteiligten Stellen erst abstimmen, wenn der Wissenschaftsrat die wissenschaftliche Arbeit des Instituts positiv bewertet habe. Weder das Land Brandenburg, die Gesamtheit der Länder noch die geeigneten Wissenschaftsorganisationen hätten im Jahr 2009 eine Garantie formulieren können, dass sie 7 bzw. 14 Jahre später dieses Institut grundfinanzieren bzw. aufnehmen.

54.4

Die Ausführungen des BMBF können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Den Verstoß gegen den Grundsatz, Projektförderungen nur in klar definierten zeitlichen Grenzen für die Anschubfinanzierung zu nutzen, hat es nicht bestritten. Wenn es hierzu keine bessere Alternative gesehen hat, ist dies Folge einer nicht ausreichend zielorientierten Planung. Ein planvolleres Handeln wäre dem BMBF möglich gewesen. Dies hätte keineswegs bedeutet, sich vorschnell ohne Rücksicht auf die wissenschaftliche Qualität für eine institutionelle Förderung zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof hat auch nicht gefordert, von den Ländern und den Forschungseinrichtungen eine „Garantie“ für die Zukunft einzuholen. Es ist aber nicht vertretbar, zweistellige Millionenbeträge für die Anschubfinanzierung einer Einrichtung einzusetzen, um erst nach einem langfristigen Findungsprozess ergebnisoffen über ihre dauerhafte Perspektive zu entscheiden. Darin liegt nicht nur eine wesentliche Ursache dafür, dass es seit Jahren offene Fragen zur Entwicklung des Instituts gibt. Es widerspricht auch der haushaltsrechtlich klaren Unterscheidung zwischen zeit-

lich und sachlich begrenzter Projektförderung und dauerhaft angelegter institutioneller Förderung.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Empfehlung, schnellstmöglich zu klären, ob, mit welchen Beteiligten und unter welchen Voraussetzungen die beabsichtigte dauerhafte Förderung des IASS finanziert werden kann. Damit darf das BMBF nicht bis zur neuen wissenschaftlichen Bewertung des Instituts warten. Die Verantwortung, eine tragfähige finanzielle Grundlage sicherzustellen und finanzielle Risiken zu vermeiden, kann ihm diese Bewertung nicht abnehmen. Er hat deswegen dafür Sorge zu tragen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben, die Handlungsmöglichkeiten der Zuwendungsgeber sowie die Anforderungen der Forschungsorganisationen in einen zielgerichteten Prozess einfließen und weitere Übergangslösungen vermieden werden.