

Sächsische Forschungsförderung im Spannungsfeld zum Europäischen Wettbewerbsrecht

21

Die Vorgaben der EU-Kommission zur Einführung einer Trennungsrechnung an den Hochschulen wurden im Freistaat Sachsen teils Jahre verspätet umgesetzt.

Das SMWK muss eine valide Informationsgrundlage schaffen, um einschätzen zu können, ob der Mitteleinsatz konform mit dem EU-Recht erfolgt.

Durch dezentrale Umsetzung der Trennungsrechnung seitens der Hochschulen und geringe Prozessbegleitung bei der Einführung durch das SMWK konnten mögliche Synergieeffekte nicht realisiert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Bei Unternehmen, die staatliche Fördermittel erhalten, besteht die Gefahr, dass sie daraus einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Marktteilnehmern erlangen. Um aber einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen sicherzustellen und das Funktionieren des Europäischen Binnenmarktes zu gewährleisten, untersagt und sanktioniert das EU-Beihilferecht derartige Eingriffe in den freien Markt.
- ² Eine solche Wettbewerbsverzerrung kann auch durch staatliche Forschungsfördermittel, die den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden, eintreten. Hochschulen sind inzwischen auch wirtschaftlich tätig, z. B. im Bereich der Auftragsforschung oder durch kommerzielle Fortbildungsangebote und treten damit in Konkurrenz zu anderen Unternehmen. Die Hochschulen können dabei bspw. auf ihre staatlich finanzierte Infrastruktur zurückgreifen und dadurch ihre Leistungen weit günstiger anbieten.
- ³ Die Unterstützung und Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zum Erhalt und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch auch ein wesentliches Ziel der EU-Politik. Hier spielen die Hochschulen im nicht-wirtschaftlichen Bereich der Grundlagenforschung, bei der Ausbildung von Studenten usw. eine wichtige Rolle.
- ⁴ Die EU-Kommission hat versucht, dieses Spannungsfeld aufzulösen, indem sie hinsichtlich der Finanzierung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Jahr 2006 im sog. Gemeinschaftsrahmen und im Jahr 2014 im sog. Unionsrahmen Kriterien festgelegt hat, unter welchen Voraussetzungen die staatliche Finanzierung von Hochschulen beihilferechtlich zulässig ist. Um sicherzustellen, dass staatliche Mittel nicht eingesetzt werden, um die wirtschaftliche Tätigkeit zu subventionieren, sind die wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten in Bezug auf Kosten, Finanzierung und Erlöse klar voneinander zu trennen (Trennungsrechnung). Zudem dürfen wirtschaftliche Tätigkeiten nur zu Marktpreisen angeboten werden.
- ⁵ Die Mitgliedstaaten sollen entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung der Vorgaben ergreifen. Aufgrund der Hochschulhoheit der Länder richtet sich dieser Auftrag auch an den Freistaat Sachsen.
- ⁶ Der Freistaat Sachsen trägt nicht nur die Verantwortung für die optimale Wirkungskraft des europäischen Rechts und der Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs, sondern ihn treffen als Fördermittelgeber auch mögliche Sanktionen der EU-Kommission bei einem Verstoß gegen das EU-Recht.
- ⁷ Der SRH hat geprüft, welche notwendigen Maßnahmen das SMWK hierbei ergriffen hat.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einführungsprozess

- 8 Die EU-Kommission hat den Mitgliedstaaten einen zweijährigen Übergangszeitraum für die Änderungen von Regelungen betreffend der Umsetzung der Trennungsrechnung gegeben. Bis spätestens 01.01.2009 hätte die Trennungsrechnung eingeführt sein müssen. Die Implementierung erfolgte bei einem Großteil der sächsischen Hochschulen erst 2014 und damit deutlich nach der gesetzten Frist.
- 9 Das SMWK hat dabei verspätet und nicht tiefer gehende inhaltliche und prozesslenkende Hilfestellungen gegeben. Vielmehr verwies das SMWK darauf, dass die Hochschulen eigenständig im Rahmen ihrer Hochschulautonomie agieren sollen. Die Hochschulen teilten im Rahmen der Prüfung mit, dass sie einheitliche Vorgaben bei diesem komplexen Prozess vermissten.
- 10 Die Hochschulen waren gezwungen, überwiegend selbstständig ein Trennungsrechnungsmodell zu entwickeln. Dadurch wurden Kapazitäten mehrfach mit gleichgerichteten Fragestellungen gebunden. Dies führte auch zu unterschiedlichsten Verfahrensweisen in der sächsischen Hochschullandschaft und verzögerte den Einführungsprozess.

2.2 Anpassung des Landesrechts

- 11 Zur Umsetzung der Vorgaben der EU-Kommission hätte es der Anpassung von sächsischen Rechtsvorschriften (z. B. VwV Drittmittel, Rahmenhandbuch „Neue Hochschulsteuerung“) bedurft. Bisher erfolgte diese nicht.

2.3 Prüfung der Einhaltung der Vorgaben des Unionsrahmens

- 12 Informationen zum Stand der Trennungsrechnung erhält das SMWK bisher einmal jährlich im Rahmen der Vorlage des testierten Jahresabschlusses der jeweiligen Hochschule. In der Regel wird ausschließlich mitgeteilt, dass die Trennungsrechnung an der Hochschule implementiert wurde. Der Wirtschaftsprüfer testiert jedoch nicht, ob diese den Vorgaben des Unionsrahmens entsprechen und die Preisbildung marktgerecht erfolgt.
- 13 Nach Ansicht des SRH verfügt das SMWK aufgrund der unterschiedlichen Berichtstiefe der Jahresabschlüsse nur über eine eingeschränkte Informationsgrundlage zur Einschätzung, ob rechtsaufsichtlich gegengesteuert werden muss, um dem Risiko europarechtlicher Sanktionen zu entgehen.

3 Folgerungen

- 14 Durch die dezentrale Umsetzung der Trennungsrechnung und die mangelhafte Steuerung hat es das SMWK im Zuge des Einführungsprozesses versäumt, mögliche Synergieeffekte zu nutzen.
- 15 Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts zu ergreifen. Als Rechtsaufsicht hat das SMWK zu gewährleisten, dass die Tätigkeit der Hochschulen den europarechtlichen Vorgaben entspricht. Zudem hat es die Hochschulen bei der Umsetzung rechtlicher Vorgaben zu beraten und zu unterstützen.
- 16 Es bestand die Besorgnis, dass die nicht vollumfängliche Begleitung der Umsetzung des Gemeinschaftsrahmens durch das SMWK den Freistaat Sachsen einem Inanspruchnahmerisiko seitens der EU-Kommission aussetzt. Der SRH empfiehlt für die Zukunft, einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch auf Ebene der Landesrektorenkonferenz zu etablieren.
- 17 Sofern das SMWK selbst nicht über die Kapazitäten zur Prüfung einzelner Geschäftsvorgänge verfügt, könnte die Beurteilung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung durch den Wirtschaftsprüfer erfolgen. Die Beauftragung des Wirtschaftsprüfers müsste hierfür um die Trennungsrechnung erweitert werden und das Testat sollte eine Aussage hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften des Unionsrahmens umfassen.
- 18 Das SMWK sollte zudem prüfen, welche weiteren Maßnahmen zur Umsetzung des Unionsrahmens notwendig sind und Rechtsvorschriften umgehend anpassen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁹ Da der Unionsrahmen nicht nur für den Freistaat Sachsen, sondern bundesweit gelte, habe der Hochschulausschuss der Kultusministerkonferenz seinerzeit veranlasst, dass bundeseinheitliche Vorgehensweisen auf den Weg gebracht werden. Sowohl das SMWK als auch die Hochschulen seien bei der Erarbeitung des in diesem Zuge entstandenen „Leitfadens zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeit von Hochschulen“ beteiligt gewesen. Insofern sieht das SMWK seine begleitende und prozesslenkende Funktion als erfüllt an.
- ²⁰ Die hochschulindividuelle Umsetzung der Trennungsrechnung sei originär Aufgabe der Hochschulen im Sinne ihrer vom SMWK beschiedenen Befähigung zur Selbststeuerung. Der Prüfprozess hin zur Erlangung der Fähigkeit zur Selbststeuerung sei vom SMWK intensiv begleitet und kontrolliert worden.
- ²¹ Das SMWK erachte eine nachträgliche Vereinheitlichung der Trennungsrechnung in allen Hochschulen als nicht zielführend. Die hochschulindividuelle Flexibilität müsse gewährleistet bleiben, da auch die Sachverhalte, mit denen jede Hochschule konfrontiert werde, zu unterschiedlich seien. Das SMWK werde jedoch den Vorschlag des SRH hinsichtlich eines zentralen Erfahrungsaustausches im Rahmen der Landesrektorenkonferenz aufgreifen.
- ²² Das SMWK schließt sich zudem der Empfehlung des SRH an, den Prüfauftrag zur Jahresabschlussprüfung um die Trennungsrechnung zu erweitern.

5 Schlussbemerkung

- ²³ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einführung der Trennungsrechnung an den sächsischen Hochschulen zu spät erfolgte und dass das SMWK die Hochschulen bei der Einführung in zu geringem Umfang unterstützt hat.
- ²⁴ Die Einführung einer Trennungsrechnung nach den Kriterien der EU-Kommission ist nach Ansicht des SRH nicht Voraussetzung für die Zuerkennung der Befähigung zur Selbststeuerung im Sinne des Hochschulfreiheitsgesetzes. Beide Prozesse hätten aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielrichtung und verschiedenen rechtlichen Aspekten unabhängig voneinander einer Begleitung durch das SMWK bedurft. Im Übrigen verfügt bis heute eine Universität nicht über die Befähigung zur Selbststeuerung.
- ²⁵ Der SRH begrüßt, dass das SMWK die in die Zukunft gerichteten Empfehlungen des SRH aufgreift, um die Sicherstellung der Europarechtskonformität der Hochschulfinanzierung zu erhöhen.