



# Bericht

an den Haushaltsausschuss  
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 30  
(Bundesministerium für Bildung und Forschung) für  
die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019

## Inhaltsverzeichnis

|       |                                                                                                                               |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Überblick                                                                                                                     | 3  |
| 2     | Haushaltsstruktur und -entwicklung                                                                                            | 5  |
| 3     | Wesentliche Ausgaben                                                                                                          | 6  |
| 3.1   | Fortschreitende Verflechtung und Verschiebung der<br>Finanzierungsverantwortung für Bildung und Forschung in Richtung<br>Bund | 6  |
| 3.2   | Institutionelle Förderung                                                                                                     | 10 |
| 3.2.1 | Verbesserungsbedarf bei der Berichterstattung zum Pakt für Forschung<br>und Innovation                                        | 10 |
| 3.2.2 | Weiterhin offene Fragen zum hohen Bestand an<br>Selbstbewirtschaftungsmitteln der Forschungseinrichtungen                     | 11 |
| 3.2.3 | Rasche Ausweitung der Zahl von Forschungseinrichtungen mit<br>Bundesfinanzierung                                              | 13 |
| 3.3   | Förderung an der Schnittstelle zur wirtschaftlichen Nutzung                                                                   | 14 |
| 3.4   | Schwächen und hohe Risiken bei der Förderung von Großprojekten                                                                | 17 |
| 3.5   | Klärungs- und Handlungsbedarf bei der Ausbildungsförderung                                                                    | 19 |
| 4     | Ministerium                                                                                                                   | 21 |
| 4.1   | Dynamischer Aufwuchs der Personalkapazitäten                                                                                  | 21 |
| 4.2   | Stärkere Verantwortlichkeit des BMBF für Korruptionsprävention im<br>Bereich Bildung und Forschung notwendig                  | 22 |
| 5     | Ausblick                                                                                                                      | 23 |

## 1 Überblick

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Vielfach berühren seine Maßnahmen den Zuständigkeitsbereich der Länder. Das BMBF fördert insbesondere

- den Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (institutionelle Förderung),
- einzelne Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung (Projektförderung) sowie
- die Aus- und Fortbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Für das Haushaltsjahr 2019 plant die Bundesregierung im Einzelplan 30, die Gesamtausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 500 Mio. Euro zu erhöhen.

Dem BMBF stehen damit 18,1 Mrd. Euro zur Verfügung.

Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen im Einzelplan 30 zeigt die Tabelle 1.

Tabelle 1

**Übersicht über den Einzelplan 30**  
**Bundesministerium für Bildung und Forschung**

|                                                                                                                                                                                                  | 2017<br>Soll                 | 2017<br>Ist <sup>a</sup> | Abwei-<br>chung<br>Ist/Soll <sup>b</sup> | 2018<br>Soll       | 2019<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf | Verände-<br>rung<br>2018 /<br>2019 <sup>b</sup> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------------------------|--------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                  | in Mio. Euro                 |                          |                                          |                    |                                    | in %                                            |
| Ausgaben des Einzelplans                                                                                                                                                                         | 17 649,9                     | 17 249,8                 | -400,1                                   | 17 617,0           | 18 145,5                           | 3,0%                                            |
| darunter:                                                                                                                                                                                        |                              |                          |                                          |                    |                                    |                                                 |
| • Förderung von Wissen-<br>schaftseinrichtungen, Bei-<br>träge für internationale<br>Einrichtungen <sup>c</sup>                                                                                  | 6 226,0                      | 6 218,3                  | -7,7                                     | 6 504,9            | 6 761,0                            | 3,9%                                            |
| • Förderung von Projekten <sup>d</sup>                                                                                                                                                           | 7 744,0                      | 7 285,0                  | -459,0                                   | 7 366,2            | 7 695,0                            | 4,5%                                            |
| davon:                                                                                                                                                                                           |                              |                          |                                          |                    |                                    |                                                 |
| - Förderung von Hochschulen<br>mit Exzellenzstrategie,<br>Hochschulpakt, Qualitätspakt<br>Lehre, Förderung des wissen-<br>schaftlichen Nachwuchses,<br>Förderinitiative Innovative<br>Hochschule | 3 400,4                      | 3 364,8                  | -35,6                                    | 2 830,5            | 2 958,8                            | 4,5%                                            |
| - Stilllegung und Rückbau<br>kerntechnischer Versuchs-<br>anlagen                                                                                                                                | 328,1                        | 276,5                    | -51,6                                    | 328,1              | 328,1                              | 0,0%                                            |
| • Leistungen nach<br>BAföG, AFBG                                                                                                                                                                 | 2 908,2                      | 2 604,6                  | -303,6                                   | 2 897,4            | 2 908,0                            | 0,4%                                            |
| • Ausgleichsleistungen<br>für die Föderalismusreform <sup>e</sup>                                                                                                                                | 715,2                        | 715,2                    | 0,0                                      | 715,2              | 715,2                              | 0,0%                                            |
| • Ministerium                                                                                                                                                                                    | 113,7                        | 100,9                    | -12,8                                    | 114,6              | 120,2                              | 4,9%                                            |
| Einnahmen des Einzelplans                                                                                                                                                                        | 36,3                         | 107,5                    | 71,2                                     | 36,3               | 36,3                               | 0,0%                                            |
| Verpflichtungsermächtigungen                                                                                                                                                                     | 7 031,5 <sup>f</sup>         | 4 359,3                  | -2 672,2                                 | 5 173,6            | 7 492,1                            | 44,8%                                           |
|                                                                                                                                                                                                  | <b>Planstellen / Stellen</b> |                          |                                          |                    |                                    | <b>in %</b>                                     |
| Personal <sup>g</sup>                                                                                                                                                                            | 1 092                        | 985 <sup>h</sup>         | -108                                     | 1 135 <sup>i</sup> | 1 185                              | 4,4%                                            |

Quellen: Einzelplan 30. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: <sup>a</sup> Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nr. 4.9).

<sup>b</sup> Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

<sup>c</sup> Folgende Titelgruppen wurden berücksichtigt:

Kapitel 3002, Titelgruppe 30,

Kapitel 3003, Titelgruppen 20, 30, 40, 50, 60 und 70 (ohne Titel 687 73),

Kapitel 3004, Titelgruppen 60 und 70.

<sup>d</sup> Summenangabe des BMBF, die zahlreiche Einzeltitel berücksichtigt.

<sup>e</sup> Kapitel 3002, Titel 882 60 und 882 61.

<sup>f</sup> Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

<sup>g</sup> Ausschließlich Planstellen/Stellen des Bundesministeriums (Kapitel 3012), d. h. ohne Planstellen/Stellen der Deutschen Historischen Institute Rom und Paris (Kapitel 3003).

<sup>h</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.

<sup>i</sup> Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 1 025.

## 2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushalt 2019 spiegeln sich die Schwerpunkte des Koalitionsvertrags für die 19. Legislaturperiode im Politikfeld Bildung und Forschung wider. Die Bundesregierung plant, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bis 2025 auf 3,5 % des Bruttoinlandprodukts anzuheben (Wert 2016: 2,93 %). Hierfür sieht sie im Einzelplan 30 für 2019 zunächst einen Betrag von 166 Mio. Euro insbesondere für Projektförderungen in verschiedenen Forschungsbereichen vor, der in den Folgejahren aufgestockt werden soll (2020: 378 Mio. Euro; 2021 bis 2022: jeweils 578 Mio. Euro). Die Bundesregierung plant ferner, das BAföG zu reformieren. Hierfür sind im Haushalt 2019 Mittel von 111 Mio. Euro eingeplant, die ab 2020 auf über 440 Mio. Euro anwachsen sollen. Die Aufstiegsfortbildung soll weiter ausgebaut werden. Hierfür sind 2020 150 Mio. Euro vorgesehen, ab 2021 jährlich 200 Mio. Euro.

Erhebliche Ausgabenzuwächse für den Bildungsbereich will die Bundesregierung außerhalb des Einzelplans 30 bereitstellen. Seit dem letzten Jahr fördert sie Investitionen in die Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds. Nach einer weiteren Verfassungsänderung will sie neben dem Breitbandausbau auch Investitionen in die Digitalisierung der Schulen finanzieren. Die hierfür vorgesehenen Mittel von 3,5 Mrd. Euro in dieser Legislaturperiode sollen aus einem Digitalisierungsfonds aufgebracht werden, der zunächst mit 2,4 Mrd. Euro ausgestattet ist. Künftig sollen ihm die Mittel aus der anstehenden Vergabe von Mobilfunkfrequenzen zufließen. Für die Verbesserung der Ganztagsbetreuung sollen nach dem Koalitionsvertrag 2 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Haushaltsvorsorge für möglicherweise bereits im Jahr 2019 anfallende Ausgaben ist im Einzelplan 60 getroffen. Neben den grundsätzlichen Risiken eines finanziellen Engagements des Bundes in einem Kernbereich der Länderverantwortung (s. Nummer 3.1) sieht der Bundesrechnungshof bei diesen Maßnahmen auch das Problem, dass eine Veranschlagung außerhalb des für Bildung und Forschung vorgesehenen Etats die Transparenz und die fachliche Steuerung erschwert.

Wie bereits im laufenden Jahr setzt der Haushalt des BMBF für das Jahr 2019 deutliche Schwerpunkte bei den Themen neue Technologien, Digitalisierung und künstliche Intelligenz. Sie umfassen auch den Aufbau neuer Institute und

Strukturen. Diese neuen Schwerpunkte sind dem Haushaltsplan allerdings nicht eindeutig zu entnehmen. Die Transparenz wird auch dadurch erschwert, dass sowohl vielfältige Projektförderungen als auch die Finanzierung neuer Einrichtungen unter sehr allgemein gehaltenen Titelbezeichnungen und Erläuterungen gefasst sind. Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, Zweckbestimmungen und Inhalte der Titel konkreter und deutlicher zu machen, damit Parlament und Öffentlichkeit die Zuordnung einzelner Maßnahmen zu den Haushaltsansätzen erkennen und bewerten können.

### 3 Wesentliche Ausgaben

#### 3.1 Fortschreitende Verflechtung und Verschiebung der Finanzierungsverantwortung für Bildung und Forschung in Richtung Bund

Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Einzelplans 30 sind durch Bund-Länder-Vereinbarungen auf der Grundlage von Artikel 91b Grundgesetz gebunden. Neben der gemeinsamen institutionellen Förderung von Forschungseinrichtungen mit den Ländern (s. Nummer 3.2) sind dies insbesondere Programme, die der Stärkung von Forschung und Lehre an den Hochschulen dienen. Von finanziell größter Bedeutung ist hierbei der bis 2020 laufende Hochschulpakt, aus dem der – zuletzt rückläufige – Bedarf an Studienplätzen (1,8 Mrd. Euro) und indirekte Projektkosten der Hochschulen mit Programmpauschalen (419 Mio. Euro) finanziert werden. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Exzellenzstrategie, mit der ab 2018 vom Bund jährlich 400 Mio. Euro (Ausnahme 2019: 457 Mio. Euro) für herausragende Universitäten und Hochschulverbünde zur Verfügung gestellt werden. Daneben finanziert der Bund zahlreiche themenbezogene Förderprogramme, so die Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten (317 Mio. Euro), den Qualitätspakt Lehre (200 Mio. Euro), die Qualitätsoffensive Lehrerbildung (75 Mio. Euro) oder die Forschung an Fachhochschulen (56 Mio. Euro). Neu hinzugekommen sind in den letzten beiden Jahren die Förderinitiative „Innovative Hochschule“ (55 Mio. Euro) sowie die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (39 Mio. Euro). Nach der Beschlusslage der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) soll im nächsten Jahr darüber hinaus mit der Förderung der Personalgewinnung an Fachhochschulen begonnen werden. Dies ist im Haushaltsplan 2019 jedoch noch nicht abgebildet.

Neben diesen Förderprogrammen hat der Bund die Länder bei der Wahrnehmung ihrer bildungs- und forschungspolitischen Aufgaben auf vielfältigen anderen Wegen entlastet. Sie erhalten im Jahr 2019 letztmalig mehr als 700 Mio. Euro als Kompensation für den Wegfall der früheren Gemeinschaftsaufgaben Bildungsplanung und Hochschulbau. Damit ist der Ausstieg des Bundes aus diesen Aufgaben nach der Vereinbarung mit den Ländern abschließend ausgeglichen. Ab 2020 erhalten die Länder eine Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung. Sie soll den Ländern zugutekommen, die nur unterdurchschnittlich an Förderprogrammen des Bundes partizipieren. Schließlich hat der Bund ab 2015 vollständig die Finanzierung der BAföG-Ausgaben mit dem Ziel übernommen, den Ländern größeren Spielraum zur Finanzierung ihrer bildungspolitischen Aufgaben insbesondere im Hochschulbereich zu geben. Nach wie vor setzen einige Länder die freien Mittel auch anderweitig ein. Im Bundesrat wurde bereits die Forderung erhoben, der Bund solle auch die Finanzierung der – derzeit zu 22 % von den Ländern getragenen – Aufstiegsfortbildungsförderung (AFBG) übernehmen. Das BMBF hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass es dies ablehnt. Die bisherige Aufteilung habe sich bewährt. Diese Auffassung teilt der Bundesrechnungshof uneingeschränkt.

Eine neue Qualität soll die Unterstützung der Länder nun mit Investitionshilfen des Bundes im Schulbereich erhalten. Bereits 2017 wurde das Grundgesetz geändert, um die Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen fördern zu können. Nun hat die Bundesregierung eine erneute Änderung der Verfassung eingebracht, mit der künftig ein flächendeckender Einsatz von Bundesmitteln für den Ausbau der digitalen Infrastruktur in Schulen und die Verbesserung des Angebots von Ganztagschulen ermöglicht werden soll. Für diese Zwecke sollen in dieser Legislaturperiode 3,5 Mrd. Euro bzw. 2 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt auf die kritischen Wirkungen hingewiesen, die diese zunehmenden Verflechtungen und die weiter voranschreitende Verschiebung der Finanzierungsverantwortung im Bereich Bildung und Forschung in Richtung des Bundes bewirkt. Er hat dabei insbesondere folgende Risiken hervorgehoben:

- Schwächung der Anreize für wirtschaftliches Handeln

Sie folgt nach der Erfahrung des Bundesrechnungshofes häufig daraus, dass der Zwang zum effizienten Einsatz öffentlicher Mittel von Verteilungsinteressen überlagert wird. Dies zeigt sich auch daran, dass bei Bundes-Länder-Programmen die Kriterien für eine Bewertung des Programmerfolgs vielfach offen bleiben und zeitnahe, aussagefähige Evaluationen fehlen. So hat das BMBF erst Ende Dezember 2017 nach kritischen Hinweisen des Bundesrechnungshofes eine Evaluation der ersten beiden Programmphasen des Hochschulpakts (2007 bis 2015) vorgelegt. Das BMBF zieht hieraus den Schluss, das Instrument habe sich als wirksam erwiesen. Der Hochschulpakt 2020 sei wirtschaftlich gewesen und habe hinreichende Anreize gegeben, zusätzliche Erstsemester aufzunehmen. Der Bundesrechnungshof hält diese Evaluation hingegen für nicht vollständig, insbesondere weil sie auf die für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit wesentliche Untersuchung des Verhältnisses von Mitteleinsatz und Wirkungen nicht eingeht.
- Eingeschränkte Transparenz und Konsistenz des Einsatzes von Bundesmitteln

Beispiele hierfür sind die teilweise wenig konkreten Informationen der Länder über den Einsatz der frei gewordenen BAföG-Mittel. Auch die Berichterstattung zur Verwendung der Mittel im Zuständigkeitsbereich der Länder beispielsweise aus dem Hochschulpakt, dem Qualitätspakt Lehre oder der Qualitätsoffensive Lehrerbildung hat der Bundesrechnungshof als wenig konkret kritisiert. Damit einher geht ein Mangel an sichtbarer Abstimmung der Programmwirkungen; so ist es Ziel des Hochschulpakts, die Aufnahmekapazität der Hochschulen zu erhöhen, während beim Qualitätspakt Lehre genau dies ausgeschlossen ist. Ebenso konterkariert die Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderungen das Ziel anderer Programme des Bundes, besonders gute Rahmenbedingungen für herausragende Forschungsstrukturen zu schaffen. Das BMBF verweist darauf, dass es sich hierbei nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers um Mittel ohne Zweckbindung handele. Das BMBF würde es vor diesem Hintergrund begrüßen, wenn die Länder diese Mittel auch tatsächlich für die Forschungsförderung einsetzen.

- Teilweise unzureichende Eigenanstrengungen der Länder

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder festgestellt, dass die Förderprogramme keine substanzielle Eigenbeteiligung der Länder voraussetzten, obwohl deren Kernaufgaben betroffen waren. Dies gilt beispielsweise für die Qualitätsoffensive Lehrerbildung. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat in seiner Stellungnahme zur Änderung von Artikel 104b Grundgesetz darauf hingewiesen, dass die angestrebte Verbesserung der digitalen Schulinfrastruktur und des Ganztagsschulangebots nur dann erreicht werden kann, wenn gleichgerichtete erhebliche Anstrengungen der Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich vorausgesetzt werden können. Dies ist in der Neuregelung nicht verankert. Der Bundesrechnungshof misst dem Kriterium der Zusätzlichkeit bundesfinanzierter Maßnahmen hohe Bedeutung bei. Ausgeschlossen werden muss, dass die Länder wegen der zufließenden Mittel des Bundes ihre eigenen Ausgaben reduzieren. Das BMBF hat zugesagt, sich bei den anstehenden Bund-Länder-Verhandlungen für eine angemessene finanzielle Beteiligung der Länder einzusetzen.

- Fortschreitende Aushöhlung der Länderverantwortung

Die Bundesmittel für die Hochschulen haben sich seit 2004 mehr als verdreifacht. Hinzu kommen weitere Entlastungen der Länder in erheblicher Größenordnung. Dennoch sind offenkundig wesentliche strukturelle Probleme der Hochschul- und Bildungsfinanzierung nicht gelöst. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass dies zu immer neuen Finanzierungserwartungen an den Bund führt. Eine Fortsetzung dieses Prozesses führt zwangsläufig zu einer Erosion der Länderverantwortung.

Der Bundesrechnungshof rät vor diesem Hintergrund erneut dazu, die Transparenz über die Mittelbereitstellung des Bundes an die Länder für Bildung und Forschung zu erhöhen. Er hält es für wesentlich, dass die Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) an das BMBF um eine ausführliche jährliche Berichterstattung zu diesem Thema umfassend erfüllt wird. Das BMBF hat hierzu angekündigt, den „Monitoringbericht Länderverantwortung“ zu Beginn der parlamentarischen Beratungen dem Haushaltsausschuss vorzulegen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesregierung die Tatsache, dass weitere Bund-Länder-Programme in den nächsten Jahren auslaufen, dazu nutzen, das gesamte Leistungsspektrum auf Widersprüche zu überprüfen und in ein schlüssiges Gesamtkonzept zu überführen. Zudem sollte die Bundesregierung keine neuen Leistungen gewähren, sofern deren Notwendigkeit und das Bundesinteresse an ihren Wirkungen nicht eindeutig geklärt sind. Dies spricht gegen eine automatische Steigerung der Bundesmittel, wie sie nunmehr auch für die Hochschulförderung vorgeschlagen wurde.

### 3.2 Institutionelle Förderung

#### 3.2.1 Verbesserungsbedarf bei der Berichterstattung zum Pakt für Forschung und Innovation

Gemeinsam mit den Ländern finanziert der Bund Wissenschaftseinrichtungen mit institutionellen Fördermitteln. Hierzu gehören insbesondere die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Forschungsförderungsorganisation, die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft, die Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft mit dem Schwerpunkt Grundlagenforschung sowie die Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V..

Mit dem 2005 geschlossenen Pakt für Forschung und Innovation (PFI) haben Bund und Länder den großen Wissenschaftseinrichtungen regelmäßig steigende Mittel zugesagt. Sie haben den Pakt zuletzt bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben, wobei der Bund den jährlichen Mittelaufwuchs seit 2016 allein trägt. Derzeit verhandeln Bund und Länder über eine neue Vereinbarung für die Jahre 2021 bis 2025. Die jährliche Wachstumsrate soll weiterhin mindestens 3 % betragen, jedoch „auf Basis der bewährten Bund-Länder-Schlüssel“. Das BMBF hat bereits angekündigt, sich bei den anstehenden Bund-Länder-Verhandlungen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz dafür einzusetzen, zu den ursprünglichen Finanzierungsschlüsseln zurückzukehren. Der Bundesrechnungshof hatte in der Berichterstattung zur Beratung des Haushalts

2018<sup>1</sup> darauf hingewiesen, dass sich in den letzten Jahren die Finanzierungsgewichte nachhaltig zulasten des Bundes verschoben haben.

Der Bundesrechnungshof hat zudem weitere Verbesserungen bei der Berichterstattung über den PFI angemahnt. Die Wissenschaftseinrichtungen berichten in diesem Rahmen jährlich darüber, inwieweit sie ihre forschungspolitischen Ziele erreicht haben (Monitoringbericht). Der Monitoringbericht soll dem Parlament als Grundlage für eine outputorientierte Steuerung des Mitteleinsatzes dienen; diese soll die haushaltsrechtliche Detailsteuerung in weiten Teilen ersetzen. Die forschungspolitischen Ziele und das Berichtswesen sind eng verknüpft mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz, das den Wissenschaftseinrichtungen erlaubt, von den für andere bundesfinanzierte Bereiche geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben abzuweichen. In seiner Analyse des Einzelplans 30 für das Haushaltsjahr 2018<sup>2</sup> hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass Zielfestlegungen, Bewertungsmaßstäbe und weitere Berichtsinhalte jedoch noch nicht hinreichend für ein wirksames „outputorientiertes Controlling“ geeignet sind. Er erkennt an, dass der Ende Juni 2018 vorgelegte aktuelle Monitoringbericht mehr Transparenz über das Bewertungssystem schafft, z. B. durch eine Übersicht über die verwendeten Indikatoren. Er sieht jedoch nach wie vor die Möglichkeit und den Bedarf, die Wirkungszusammenhänge zwischen den jährlich steigenden Zuwendungsmitteln, den flexibilisierten Rahmenbedingungen und der Erreichung der Paktziele für Parlament und Öffentlichkeit bewertbar darzustellen. Hierzu wäre es u. a. notwendig, die zu erreichenden Ziele zu konkretisieren und die zur Bewertung der Zielerreichung verwendeten Maßstäbe zu verdeutlichen.

### 3.2.2 Weiterhin offene Fragen zum hohen Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln der Forschungseinrichtungen

Der Bundesrechnungshof berichtete im Mai 2017 dem Haushaltsausschuss über den drastischen Anstieg nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel der Forschungseinrichtungen, die sich zwischen 2014 und 2016 im Einzel-

<sup>1</sup> Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) für die Haushaltsberatungen 2018, Haushaltsausschussdrucksache 19/0169.

<sup>2</sup> Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) für die Haushaltsberatungen 2018, Haushaltsausschussdrucksache 19/0169.

plan 30 auf 991 Mio. Euro verdoppelt hatten. Bis zum Jahresende 2017 ist dieser ungenutzte Mittelbestand weiter – wenn auch langsamer – auf 1,042 Mrd. Euro angewachsen. Diese Entwicklung geht auf das seit dem Jahr 2012 geltende Wissenschaftsfreiheitsgesetz zurück, das den großen Wissenschaftseinrichtungen stark erweiterte Spielräume u. a. bei der Bewirtschaftung der Fördermittel einräumt. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dieser Entwicklung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Er hat aufgezeigt, dass sie nicht nur Ausdruck wissenschaftsspezifischer Flexibilitätserfordernisse ist, sondern auch auf strukturelle Probleme sowohl bei der sachgerechten Mittelveranschlagung als auch beim Mitteleinsatz insbesondere für komplexe Vorhaben der Forschungseinrichtungen hinweist. Er hat deshalb empfohlen, Entwicklung und Ursachen dieser „Bugwelle“ nicht verausgabter Mittel transparent zu machen, um sowohl die Aussagekraft der Rechnungslegung bei den Einrichtungen als auch die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass sich BMBF, GWK und Forschungseinrichtungen seitdem mit dieser Entwicklung und ihren Ursachen befasst haben. Sowohl in einem gesonderten Bericht des BMBF an den Haushaltsausschuss als auch in dem Ende Juni 2018 vorgelegten Monitoringbericht werden anhand finanziell bedeutsamer Einzelfälle die Hintergründe verzögerter Mittelabflüsse erläutert. Anlass für eine Entwarnung sieht der Bundesrechnungshof jedoch nicht, zumal die Einzelfälle weitgehend bestätigen, dass Projektverzögerungen vielfach nicht auf wissenschaftsspezifische Gründe zurückgehen. Er hält es nach wie für notwendig, in einer systematischen Weise die strukturellen Ursachen steigender Mittelbestände offenzulegen. Hierfür hat er Indikatoren und Kenngrößen vorgeschlagen, die sich auf in den Einrichtungen verfügbare Daten stützen, die aber bisher in den Monitoringberichten nicht aufgegriffen worden sind. Sie könnten Aufschluss insbesondere darüber geben,

- welche Anteile der angesammelten SB-Mittel aus Investitions- bzw. Betriebsmitteln stammen,
- welcher Anteil der aktuellen SB-Mittel bereits in den Vorjahren gebildet wurde und damit auf längerfristige Verzögerungen hindeutet,
- welcher Anteil hiervor für den ursprünglichen, d. h. bei der Veranschlagung vorgesehenen, Zweck ausgegeben wurde.

Der Bundesrechnungshof ist gerne bereit, die Entwicklung hin zu mehr Transparenz in dieser Frage weiter zu unterstützen.

### 3.2.3 Rasche Ausweitung der Zahl von Forschungseinrichtungen mit Bundesfinanzierung

Das BMBF leistet in vielen Fällen einen entscheidenden Finanzierungsbeitrag für den Betrieb und die Investitionen von Wissenschaftseinrichtungen. Ihm steht hierfür das Instrument der institutionellen Förderung zur Verfügung, für das besondere Transparenzanforderungen gelten. Die Zahl institutioneller Zuwendungsempfänger ist durch das Haushaltsgesetz grundsätzlich begrenzt.

Die Zahl der vom BMBF geförderten Einrichtungen hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Es nutzt dabei nicht nur institutionelle Fördermittel. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen des Jahres 2016 einen Fall beanstandet, in dem das BMBF seit nunmehr neun Jahren den Aufbau eines Instituts aus Projektfördermitteln finanziert.<sup>3</sup> Die Perspektive dieses Instituts ist nach dem Ergebnis aktueller Nachfragen des Bundesrechnungshofes immer noch nicht geklärt.

Derzeit finanziert das BMBF weitere Institute, die sich im Aufbau befinden, oder bereitet weitere Förderungen vor. Hierzu gehört die bereits angekündigte Gründung gemeinsamer Zentren für künstliche Intelligenz mit Frankreich sowie für digitale Innovationen in der Systemforschung mit Polen. Es beabsichtigt ferner, das – bereits mit Projektmitteln finanzierte – Zentrum für IT-Sicherheitsforschung CISP in Saarbrücken als neues Zentrum der Helmholtz-Gemeinschaft in den Kreis der institutionellen Zuwendungsempfänger aufzunehmen. Bis zum Endausbau des neuen CISP-Helmholtz-Zentrums im Jahr 2026 plant das BMBF eine jährliche Grundförderung von 50 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat sich hierzu gegenüber dem BMBF und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) geäußert. Er hat das Versäumnis des BMBF kritisiert, vor der Entscheidung für ein neues Helmholtz-Zentrum die vielfältigen weiteren, von ihm und anderen Ressorts finanzierten Strukturen im

---

<sup>3</sup> Bemerkungen 2016 Band I, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 54 ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Bereich Cybersicherheit hinreichend zu analysieren, Handlungsalternativen umfassend zu prüfen und den Bedarf für das neue Helmholtz-Zentrum eindeutig zu erläutern. Das BMBF hat betont, das CISPÄ fülle passgenau eine Lücke in der bestehenden Forschungslandschaft. Eine systematische Analyse, die dies eindeutig und nachvollziehbar bestätigt, ist dem Bundesrechnungshof bisher nicht bekannt. Er hat die Erwartung geäußert, dass das BMBF den Haushaltsausschuss – über die Information zur Gesellschaftsgründung im Bundesfinanzierungsgremium vom März 2018 hinaus – umfassend informiert und entsprechende Grundlagen für die vom Parlament abschließend zu treffende Entscheidung für die dauerhafte Schaffung eines neuen institutionellen Zuwendungsempfängers bereitstellt.

Der Bundesrechnungshof erinnert – wie bereits in seiner Analyse des Haushalts 2018 – daran, dass die Gründung neuer Institute und Einrichtungen den Bundeshaushalt dauerhaft bindet. Dies gilt auch dann, wenn Einrichtungen, die zunächst über eine Projektförderung finanziert werden, in eine institutionelle Förderung überführt werden sollen. Das BMF hat in seinem Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung 2019 bekräftigt, dass die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung durch das Ausscheiden eines anderen Zuwendungsempfängers in einem finanziell gleichwertigen Umfang auszugleichen ist. In jedem Fall ist die Bundesregierung in der Pflicht, alle notwendigen Voraussetzungen sicherzustellen, damit langfristige haushaltswirksame und faktisch kaum reversible Entscheidungen auf belastbaren Grundlagen getroffen werden können. Dazu ist zu klären, welche institutionellen und finanziellen Perspektiven angestrebt werden und welche Synergieeffekte dabei mit bestehenden Einrichtungen der Forschungslandschaft erzielt werden können. Dies erfordert, die bestehenden Strukturen objektiv zu analysieren, einen konkreten Bedarf abzuleiten und Handlungsalternativen zu entwickeln. Dies erfordert auch ein hohes Maß an Transparenz über die fachliche und finanzielle Entwicklung der Einrichtungen, die nicht nur auf bereits in die institutionelle Förderung übernommene Einrichtungen beschränkt bleiben darf.

### 3.3 Förderung an der Schnittstelle zur wirtschaftlichen Nutzung

Die Bundesregierung beabsichtigt, den Wissens- und Technologietransfer von der Forschung in die Wirtschaft zu stärken. In diesem Zusammenhang fördert das BMBF nicht nur die eigentliche Forschungstätigkeit, sondern unterstützt

auch Unternehmensgründungen aus dem Forschungsumfeld. Im Konzept „Mehr Chancen für Gründungen – fünf Punkte für eine neue Gründerzeit“ hat es im September 2017 zentrale Handlungsfelder für seine Förderung von Unternehmensgründungen dargelegt. Auf die Angebote des für Unternehmensgründungen grundsätzlich zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) geht das Konzept nicht ein. Mit „GO-Bio“ fördert es bereits seit 2005 Forschungsansätze in den Lebenswissenschaften, die wirtschaftlichen Erfolg versprechen, um sie zu einer tragfähigen Unternehmensgründung zu führen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich „GO-Bio“ inhaltlich mit der Förderung von Unternehmensgründungen überschneidet, die das BMWi mit dem Programm „EXIST-Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ anbietet. Daran ändert auch die vom BMBF betonte Tatsache nichts, dass BMBF und BMWi sich auf Arbeitsebene abstimmen, um eine komplementäre Wirkung zu erzielen. Darüber hinaus hat das BMBF in den untersuchten Fällen als Finanzierungsform stets die nicht rückzahlbare Zuwendung gewählt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte es angesichts der mit den geförderten Projekten verbundenen privatwirtschaftlichen Ertragsperspektiven prüfen müssen, ob andere Finanzierungsformen angemessen und für den Bund vorteilhafter gewesen wären. Es hätte insbesondere rückzahlbare Zuwendungen vorsehen oder auch die bereits bestehenden Strukturen für die Bereitstellung von Wagniskapital nutzen können. Der Bundesrechnungshof sieht es als erforderlich an, dass die Förderung forschungsbasierter Gründungen einem innerhalb der Bundesregierung abgestimmtem Konzept folgt. Das BMBF sollte sicherstellen, dass je nach wirtschaftlicher Konstellation die geeignete Finanzierungsform ausgewählt wird, die den Bund nicht nur an Risiken, sondern auch an möglichen Erträgen aus von ihm geförderten Forschungsergebnissen angemessen beteiligt.

An der Schnittstelle zur privatwirtschaftlichen Verwertung und Verbreitung von Forschungsergebnissen soll auch eine neue Agentur für Sprunginnovationen tätig werden. Die Bundesregierung hat am 29. August 2018 Eckpunkte für eine solche Agentur beschlossen; im Bundeshaushalt für das Jahr 2019 sind für diesen Zweck noch keine Mittel veranschlagt. Parallel zu diesem von BMBF und BMWi verantworteten Vorhaben bauen das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eine „Agen-

tur für disruptive Innovationen in der Cybersicherheit“ auf. Die Agentur für Sprunginnovationen soll Ideen mit „bahnbrechendem Innovationspotenzial von der Forschung bis zur Innovation fördern und aktiv begleiten“ und mit „außergewöhnlichen Freiheitsgraden ausgestattet sein“. Die Notwendigkeit eines solchen neuen Förderinstruments leitet die Bundesregierung insbesondere daraus ab, dass andere Länder wie die USA und China eine größere Innovationsdynamik aufweisen; diese Sichtweise wird auch von Stimmen aus der Wissenschaft und der Wirtschaft unterstützt.

Der Agentur für Sprunginnovationen sollen laut Eckpunktepapier in den nächsten zehn Jahren mehr als 1 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, um bahnbrechende Innovationen durch Innovationswettbewerbe und Spitzenprojekte zu identifizieren, gezielt zu fördern und zur Marktreife zu bringen. Im Rahmen eines personenzentrierten Ansatzes soll es im Wesentlichen Aufgabe von zeitlich befristet beschäftigten Innovationsmanagern sein, geeignete Fragestellungen, erfolgversprechende Lösungsansätze und innovative Entwicklungen auszuwählen und zu fördern. Diese Innovationsmanager sollen ihre Aufgaben mit großen Freiheitsgraden und mit Gehältern wahrnehmen, die ohne externe Beteiligungserfordernisse festgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Notwendigkeit, Forschungsansätze mit weitreichendem Potenzial für gesellschaftliche und wirtschaftliche Innovationen frühzeitig und wirksam zu fördern. Er vermisst allerdings eine klare Analyse der Schwachpunkte des bestehenden Innovationssystems in Deutschland, die bisher eine größere Dynamik bei Sprunginnovationen verhindert haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses Innovationssystem gerade in den letzten Jahren mit rasch wachsender staatlicher Förderung ausgebaut und immer stärker auf Zukunftstechnologien und anwendungsbezogenen Wissenstransfer ausgerichtet wurde. Zu der Annahme, dass in einer marktwirtschaftlichen Ordnung eine staatlich finanzierte Förderagentur Zukunfts- und Marktperspektiven von Innovationen bestmöglich absehen und voranbringen kann, sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzliche Zweifel angebracht. Nach seiner Einschätzung wird zudem ein personenzentrierter Förderansatz, der auf außergewöhnliche Freiheitsgrade und individuelle Handlungsmöglichkeiten einzelner Innovationsexperten setzt, grundlegenden Anforde-

rungen an das Handeln staatlich finanzierter Einrichtungen nicht gerecht. Diese müssen ihre Entscheidungen auf objektiver Grundlage, transparent und nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot treffen und das Risiko von Interessenkonflikten ausschließen. Die in diesem Zusammenhang eröffnete Gehaltsperspektive ohne Begrenzung durch externe Beteiligungserfordernisse wäre im Bundesbereich ohne Beispiel, widerspräche allen haushaltsrechtlichen Vorgaben und würde das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigen. Der Bundesrechnungshof sieht auch eine Verzahnung der verschiedenen Aktivitäten zur Förderung von Sprunginnovationen in Deutschland, aber auch auf EU-Ebene noch nicht gesichert. Insgesamt sind mit der Gründung einer staatlich finanzierten Agentur für Sprunginnovationen zahlreiche offene Fragen verbunden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt diese umfassend zu klären, bevor weitreichende Festlegungen mit erheblichen finanziellen Konsequenzen getroffen werden. Grundlegende Prinzipien des Umgangs mit öffentlichen Mitteln können dabei nicht zur Disposition stehen.

### 3.4 Schwächen und hohe Risiken bei der Förderung von Großprojekten

Unter den Projektförderungen des BMBF finden sich eine Reihe großer Einzelvorhaben mit hohem finanziellem Volumen, großer technischer Komplexität und entsprechend hohen Risiken. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist es dem BMBF bei wichtigen Projekten nicht ausreichend gelungen, diese Risiken frühzeitig zu erkennen, Gegenmaßnahmen einzuleiten und die Steuerung der Projekte zu optimieren.

Über erhebliche Verzögerungen und Kostenüberschreitungen beim Bau des **Beschleunigerkomplexes „FAIR“** in Darmstadt hatte der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss im Jahr 2015 und erneut im Jahr 2017 unterrichtet. Seitdem hat das BMBF Anstrengungen unternommen, um Planung und Management des Projekts zu verbessern. Darüber und über den Projektfortschritt berichtete es zuletzt im Juni 2018. Demnach liegen noch nicht alle Finanzierungszusagen der internationalen Partner zur Deckung der bisher geplanten Kosten vor. Zudem sind weitere Kostensteigerungen in erheblichem Umfang erkennbar geworden. Es ist unklar, inwieweit sich die Partner an den Mehrkosten beteiligen werden. Das BMBF hat die aktuelle Schätzung der Gesamtkosten für den Bund in seinem jüngsten Bericht an den Haushaltsausschuss auf 1,7 Mrd. Euro beziffert. Um zusätzliche Risiken für den Bundes-

haushalt zu begrenzen, hat das BMBF einen obligatorischen Teil und einen optionalen Teil definiert, der nur im Fall der Verfügbarkeit ausreichender Mittel realisiert werden soll. Inwieweit damit der vorgesehene Kostenrahmen eingehalten werden kann, bleibt jedoch offen. Dies gilt auch für die Frage, ob der erwartete wissenschaftliche Nutzen einer Teilrealisierung den inzwischen erheblich gestiegenen Mitteleinsatz noch rechtfertigt. Das jüngste dem Bundesrechnungshof bekannte Gutachten zum wissenschaftlichen Nutzen des Projekts FAIR stammt aus dem Jahr 2015; es berücksichtigt die aktuellen Entwicklungen nicht und ist daher überholt. Der Bundesrechnungshof sieht das Projekt weiterhin in einer kritischen Phase. Das BMBF muss alle Möglichkeiten nutzen, um unmittelbar auf neue Risiken zu reagieren. Der Bundesrechnungshof prüft das Projekt erneut, um die aktuelle Risikolage und die Perspektiven für die weitere Entwicklung von FAIR besser einschätzen zu können.

Ein weiteres großes Projekt im Einzelplan 30 ist die **Stilllegung und der Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen**.

Schätzte der Bund seinen Gesamtbeitrag zu den Rückbauprojekten über die gesamte Projektlaufzeit zuletzt noch auf 5,9 Mrd. Euro, geht er mittlerweile von 8,7 Mrd. Euro aus. Bereits 2015 hatte der Bundesrechnungshof auf die bestehenden finanziellen Risiken hingewiesen, Transparenz über die Kostenentwicklung empfohlen und sich für eine grundlegend verbesserte Steuerung des Rückbauprozesses aus einer Hand ausgesprochen.<sup>4</sup>

Die Projektkostensteigerungen, die das BMBF nun vorgelegt hat, bestätigen diese Einschätzung erneut. Zwar sind sie weiterhin zum großen Teil durch Verzögerungen bei der Bereitstellung von Endlagern bedingt; sie lassen aber auch erkennen, dass Diskrepanzen zwischen Projektplanungen, technischen Anforderungen und regulatorischen Vorgaben immer wieder Zusatzkosten verursachen. Das BMBF in seiner Rolle als Zuwendungsgeber hat hier nur begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten, trägt aber umfassend die finanziellen Risiken. Damit ist eine Steuerung des Rückbauprozesses, die den Zielen von Sicherheit und Wirtschaftlichkeit gerecht wird, kaum möglich. Zunehmend wichtig ist

---

<sup>4</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die übergreifenden Aspekte der Planung, Steuerung und Kontrolle bei Stilllegung und Rückbau nuklearer Versuchsanlagen vom 17. April 2015, Haushaltsausschussdrucksache 18/1941 ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

nicht nur die Synchronisierung von Steuerung und Finanzierung, sondern auch die Einbindung der Verantwortung für Zwischen- und Endlager im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Dies zeigt auch das Beispiel der Räumung des Atommüll-Behälterlagers in Jülich. Bei der im Jahr 2014 angeordneten Räumung des Lagers sind bisher kaum Fortschritte erzielt worden. Stattdessen fallen weiterhin Kosten für die Aufrechterhaltung des bisherigen – rechtswidrigen – Zustands an. Die jedes Jahr erneut veranschlagten Mittel für die Räumung des Lagers hat das BMBF teilweise zur Finanzierung der Globalen Minderausgabe bzw. zur Bildung von Ausgaberesten genutzt. Es sollte die Initiative ergreifen und bei allen Beteiligten auf eine rasche Lösung des Problems drängen, um den derzeitigen Stillstand zu überwinden.

### 3.5 Klärungs- und Handlungsbedarf bei der Ausbildungsförderung

Laut Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode wollen die Koalitionspartner das **BAföG** ausbauen und die Leistungen deutlich verbessern. Hierfür sind 1 Mrd. Euro an zusätzlichen Mitteln vorgesehen. Insgesamt sind im Jahr 2019 Ausgaben von 2,64 Mrd. Euro eingeplant (Vorjahr: 2,63 Mrd. Euro). Das BMBF will auf dieser Grundlage eine Trendumkehr beim Rückgang der Gefördertenzahlen durch substantielle Leistungsverbesserungen erreichen.

Der Haushaltsansatz für BAföG-Leistungen ist wie in den Vorjahren auch im Jahr 2017 nicht ausgeschöpft worden. Dies spricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dafür, zunächst den tatsächlichen Bedarf auf aktueller Grundlage sachgerecht zu ermitteln, bevor über den konkreten Einsatz zusätzlicher Mittel entschieden wird. Der zuletzt im Dezember 2017 veröffentlichte 21. BAföG-Bericht für den Berichtszeitraum 2012 bis 2016 bildet hierfür keine ausreichende Grundlage. Er erfasst nur wenige Monate, in denen die zum Schuljahresbeginn 2016 bzw. dem Wintersemester 2016/2017 in Kraft getretenen Leistungsverbesserungen greifen. Auch die vom BMBF beabsichtigte Auswertung der BAföG-Statistik wird hierfür nicht ausreichen, denn sie beschreibt lediglich die Förderentwicklung, gibt aber keinen Aufschluss über das zu fördernde Ausbildungsverhalten, den Förderbedarf und die notwendigen Anreize für die Aufnahme einer förderfähigen Ausbildung.

Nach Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes hat das BMBF bisher keine systematische Aufsicht über das Forderungsmanagement beim BAföG geführt. Das BAföG führen die Länder im Auftrag des Bundes aus, dieser trägt aber seit Anfang 2015 die Ausgaben allein. Das BMBF ließ zu, dass die für den Vollzug des BAföG zuständigen Länder uneinheitlich über Forderungen berichten, die aus der Rückforderung zu Unrecht gewährter Leistungen entstehen. Zum Stand Ende 2016 bezifferte das BMBF die Höhe dieser Rückforderungen auf 132 Mio. Euro. Über uneinbringliche Forderungen lagen ihm keine Informationen vor. Infolgedessen fehlten ihm wesentliche Informationen, um das Forderungsmanagement in diesem Bereich steuern und beaufsichtigen zu können. Die wesentliche Ursache hierfür liegt in der Bewertung der Finanzflüsse zwischen Bund und Ländern. Die BAföG-Mittel werden als „sonstige Zuweisungen an die Länder“ vom Bund an die Landeshaushalte überwiesen. Das BMBF und das BMF vertreten die Auffassung, damit sei das kassenmäßige Verfahren des Bundes abgeschlossen; es handele sich daher bei den BAföG-Mitteln nicht mehr um Bundesmittel, sondern um Landesmittel. Dementsprechend seien etwaige Forderungen aus zu Unrecht gezahlten Leistungen Forderungen der Länder. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die von den Ländern eingezogenen Rückzahlungen stehen als Einnahmen vollständig dem Bund zu. Der Bundesrechnungshof hat deswegen empfohlen, dass die zuständigen Landesbehörden die BAföG-Mittel in den Zahlungssystemen des Bundes bewirtschaften, um so eine vollständige Übersicht über die dem Bund zustehenden Rückforderungen sicherzustellen. Bei Zahlungen nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG), das wie das BAföG ein zu 100 % vom Bund finanziertes und von den Ländern ausgeführtes Geldleistungsgesetz ist, wird dies bereits so gehandhabt.

Auch für das **AFBG** sieht der Koalitionsvertrag eine deutliche Mittelsteigerung vor. Im Haushalt 2019 sind 267 Mio. Euro für das AFBG eingeplant. Für das Jahr 2020 ist ein zusätzlicher Betrag von 150 Mio. Euro vorgesehen, der sich ab 2021 auf 200 Mio. Euro jährlich erhöhen wird. Das BMBF wird dem Deutschen Bundestag bis Ende 2019 einen Bericht über die Auswirkungen des 3. AFBGÄndG vorlegen. Die Erkenntnisse sollen in die Vorbereitung des 4. AFBGÄndG einfließen.

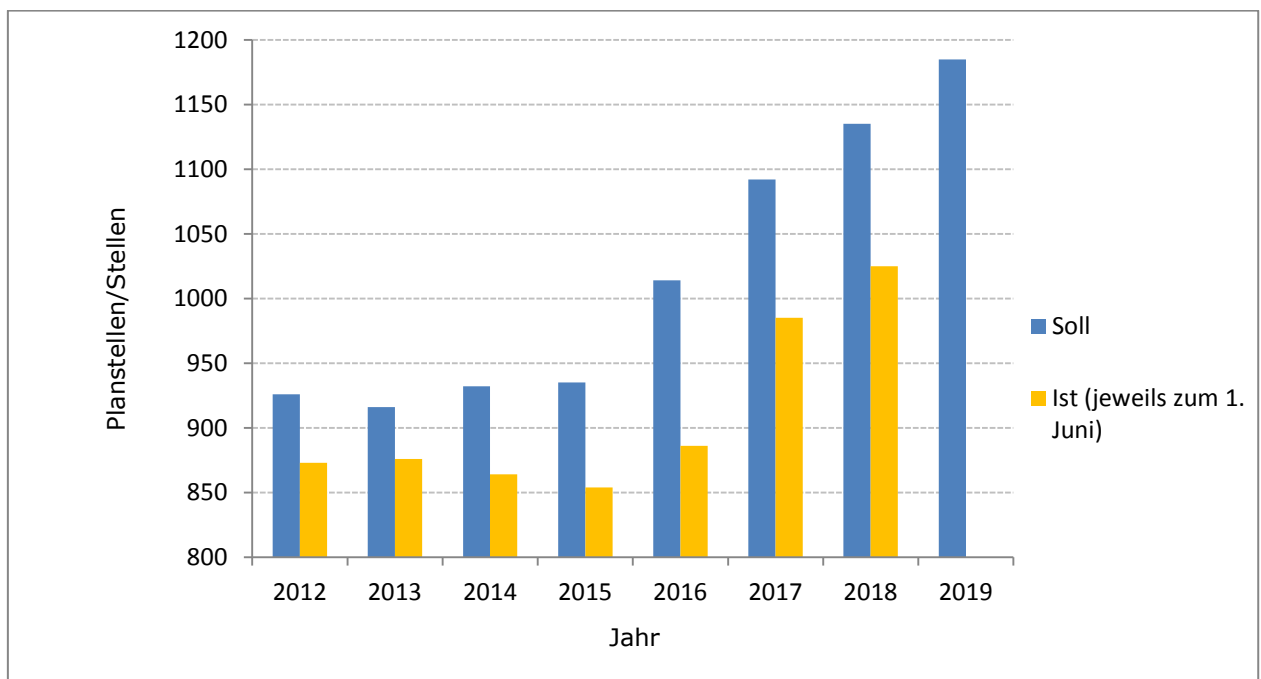
## 4 Ministerium

### 4.1 Dynamischer Aufwuchs der Personalkapazitäten

In den Jahren 2012 bis 2015 standen dem BMBF durchschnittlich etwa 930 Planstellen/Stellen zur Verfügung (Kapitel 3012). Im Jahr 2016 stieg die Anzahl auf 1 014, im Jahr 2017 auf 1 092 und im Jahr 2018 auf 1 135 Planstellen/Stellen an. Für das Jahr 2019 plant das BMBF einen Bedarf an 1 185 Planstellen/Stellen, was einen weiteren Anstieg von 8,5 % gegenüber dem Vorjahr darstellt (Abbildung 1). Im Vergleich zum Jahr 2015 hat das BMBF nun über ein Viertel mehr Planstellen/Stellen.

Abbildung 1

**Entwicklung der Planstellen / Stellen des BMBF (Kapitel 3012)**



Quelle: Eigene Darstellung aus Angaben im Einzelplan 30.

Den weiteren Anstieg im Jahr 2019 begründet das BMBF mit den Themen Digitalisierung, Innovationen und berufliche Bildung sowie den Anforderungen aus dem Koalitionsvertrag. Die Zielorganisationsstruktur des Ministeriums steht derzeit noch nicht fest. Es bleibt offen, inwieweit das BMBF die angeforderten Planstellen/Stellen tatsächlich benötigt, um diese Aufgaben zu erfüllen.

Seit dem hohen Stellenaufwuchs der vergangenen Jahre ist ein nicht unerheblicher Anteil der Stellen unbesetzt geblieben. So verzeichnete das BMBF in den Jahren 2016, 2017 und 2018 (jeweils zum Stichtag 1. Juni) über 100 unbesetzte Planstellen/Stellen. In einigen Besoldungsgruppen war der Anteil der nicht besetzten Planstellen noch im Juni 2018 besonders hoch, so z. B. in der Besoldungsgruppe B 3 mit etwa einem Drittel. Dieser hohe Anteil spricht gegen die Notwendigkeit, den Stellenbestand mit ähnlichen hohen Zuwächsen auszuweiten wie in den letzten Jahren.

Mit dem erheblichen Stellenzuwachs dürfte das BMBF nun jedenfalls über ausreichende personelle Kapazitäten verfügen, um die Aufgaben zur Sicherstellung eines ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns umfassend wahrzunehmen, die es in der Vergangenheit mit Hinweis auf knappe Personalressourcen nicht oder nur unzureichend wahrgenommen hat. Dies betrifft insbesondere die wirksame Überwachung der Vergabe und Verwendung von Fördermitteln. Der Bundesrechnungshof hält es zudem für erforderlich, die verbesserte Personalausstattung auch für die sachgerechte Wahrnehmung der Bundesaufsicht über die Leistungsgewährung aus dem BAföG und dem AFBG zu nutzen.

#### 4.2 Stärkere Verantwortlichkeit des BMBF für Korruptionsprävention im Bereich Bildung und Forschung notwendig

Der Bundesrechnungshof hat die Korruptionsprävention beim BMBF, beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) sowie bei den Projektträgern und den institutionellen Zuwendungsempfängern des BMBF geprüft. Er hat untersucht, inwieweit sie die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung umgesetzt haben. Das BMBF hatte wesentliche Regelungen erst Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie und nicht vollständig umgesetzt. Beispielsweise überschritt das BMBF häufig die für den Einsatz von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten vorgesehene Begrenzung auf fünf Jahre. Ausgleichsmaßnahmen für die längere Verweildauer hatte es nicht getroffen. Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass das BIBB, die Projektträger des BMBF und seine institutionellen Zuwendungsempfänger die Richtlinie unterschiedlich anwendeten und ebenfalls nicht vollständig umsetzten. So stuften manche Projektträger ihre mit der Vergabe von Zuwendungen befassten Arbeitsgebiete als nicht korruptionsgefährdet ein,

obwohl die Umsetzungsempfehlungen zur Richtlinie hierfür eine Einstufung als besonders korruptionsgefährdet vorsehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, einheitliche Maßstäbe für die ihm zugeordneten Einrichtungen zu entwickeln und ihre Umsetzung zu begleiten. Nach seinen Prüfungserfahrungen würde dies von den Einrichtungen selbst vielfach begrüßt. Das BMBF hat darauf verwiesen, dass die Richtlinie der Bundesregierung derzeit überarbeitet wird. In diesem Zusammenhang will es auch erörtern, in welchem Maß den ihm zugeordneten Einrichtungen entsprechende Vorgaben gemacht werden. Eine Entscheidung hierzu steht noch aus.

## 5 Ausblick

Die bisherige Finanzplanung sieht vor, dass der Mittelansatz 2020 gegenüber dem Jahr 2019 um rund 163 Mio. Euro auf rund 18,3 Mrd. Euro ansteigt. Für seine Fachaufgaben wird dem BMBF jedoch ein erheblich höherer Mittelzuwachs zur Verfügung stehen. Dies ist aus dem Gesamtplafonds des Einzelplans nicht unmittelbar erkennbar, weil ab dem Jahr 2020 die Kompensationsmittel für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung in Höhe von 700 Mio. Euro entfallen. Das Jahr 2020 ist auch deswegen besonders bedeutsam, weil dann mit Hochschulpakt, Qualitätspakt Lehre sowie dem Pakt für Forschung und Innovation zentrale Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern auslaufen. Die Finanzplanung enthält bereits Schätzungen für den Mittelbedarf bei Weiterführung der Vereinbarungen. Beim Pakt für Forschung und Innovation ist ein Rückgang der Bundesmittel berücksichtigt, der aus der Rückkehr zu den ursprünglichen Finanzierungsschlüsseln resultiert. Für die weiteren Gestaltungsspielräume im Einzelplan 30 wird es wesentlich darauf ankommen, dass das BMBF bei allen Folgeregelungen auf eine angemessene Beteiligung der Länder achtet.