



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Risiken einer Integration des Berliner
Instituts für Gesundheitsforschung in die Charité

hier: Kapitel 3004 Titel 685 70, 894 70, 685 72 und 894 72

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Anlass	5
2	Hintergrund	5
2.1	Das BIG als außeruniversitäre Forschungseinrichtung	5
2.2	Integration des BIG in die Charité	6
3	Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes	8
3.1	Mittelveranschlagung für das BIG	8
3.1.1	Sachverhalt	8
3.1.2	Würdigung und Empfehlung	9
3.2	Quersubventionierungsrisiken	10
3.2.1	Sachverhalt	10
3.2.2	Würdigung und Empfehlung	14
3.3	Unzureichende Überwachung und Kontrolle der Fördermittel	15
3.3.1	Sachverhalt	15
3.3.2	Würdigung und Empfehlung	16
4	Gesamtwürdigung und Empfehlung	17

0 Zusammenfassung

Die Charité-Universitätsmedizin Berlin (Charité) und das Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin in der Helmholtz-Gemeinschaft (MDC) haben mit Unterstützung des Bundes und des Landes Berlin das Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG) gegründet. Es soll die klinische Forschung der Charité und die Grundlagenforschung des MDC in einem „Gemeinsamen Forschungsraum“ zusammenführen.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert Aufbau, Betrieb und Forschungen des BIG zu 90 % aus Bundesmitteln.

Im Jahr 2020 soll das BIG auf der Grundlage des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz in die Charité integriert werden. Damit würde der Bund erstmalig für einen Teil einer Landeseinrichtung die Betriebs- und Investitionsausgaben institutionell mit jährlich über 70 Mio. Euro grundfinanzieren.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2017 und 2018 geprüft, wie das BMBF bisher die Bundesmittel für das BIG bewirtschaftet hat und wie es deren zweckentsprechende Verwendung prüft. Mit diesem Bericht informiert er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über dabei festgestellte Fehlentwicklungen, die sich in der anstehenden und in künftigen Förderungen auf der Grundlage des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz verfestigen könnten.

- 0.1 Das BMBF hat für das BIG bisher immer Haushaltsmittel veranschlagt, die weit über dessen Bedarf lagen und ihm die nicht in Anspruch genommenen Mittel zur Selbstbewirtschaftung übertragen. Eine bedarfsgerechte Veranschlagung lehnt das BMBF ab. Die bisherige Handhabung soll dem BIG Budgetsicherheit geben und finanzielle Engpässe beim BIG selbst und für die Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum vermeiden. Für die Zukunft, insbesondere nach Integration des BIG in die Charité, ist diese Praxis zu überdenken (Tz. 3.1).
- 0.2 Das BIG ist verpflichtet, der Charité und dem MDC die Mehrkosten auf Vollkostenbasis zu erstatten, die ihnen durch Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum entstehen. Das BMBF hat für die Abrechnung

Gemeinkostenzuschläge gestattet, deren Kalkulationen Risiken für dauerhafte Quersubventionierungen für die Charité und das MDC enthalten. Mit der Integration des BIG in die Charité nehmen diese Risiken noch zu (Tz. 3.2).

- 0.3 Bei der anstehenden Integration des BIG in die Charité müssen Quersubventionierungsrisiken durch klare Vereinbarungen mit dem Land Berlin und durch konkrete Vorgaben in den Förderbescheiden an die Charité vermieden werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Charité dauerhaft zweckfremde Ausgaben, für die das Land Berlin zuständig ist, zu Lasten des Bundes abrechnen kann (Tz. 3.2).
- 0.4 Das BMBF hat den Verwendungsnachweis des BIG nicht entsprechend der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in der vorgeschriebenen Zeit und Intensität geprüft. Nur durch die Auswertung des Wirtschaftsprüferberichtes lassen sich zweckfremde Mittelverwendungen (Quersubventionierungen) nicht erkennen; vielmehr sind eigene vertiefte Prüfungshandlungen seitens des BMBF erforderlich. Dies gilt umso mehr, wenn das BIG nach seiner Integration einen komplex ausgestalteten Status innerhalb der Charité erhält (Tz. 3.3).
- 0.5 Die für das BIG anstehende institutionelle Förderung auf der Grundlage des Artikels 91b Absatz 2 Grundgesetz und die ggf. folgenden Förderungen des BMBF auf dieser Grundlage erfordern von Seiten des Bundes klare Vorgaben für abgrenzbare und transparente Mittelverwendungen und Nachweisführungen in den Vereinbarungen mit den jeweiligen Ländern und in den Zuwendungsbescheiden. Zeitnahe und vertiefte Prüfungen der Verwendungsnachweise sind dazu unabdingbar. Nur so können Quersubventionierungen vermieden werden (Tz. 4).

1 Anlass

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Land Berlin fördern gemeinsam das Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG). Das BIG hat die gesetzliche Aufgabe, die klinische Forschung der Charité – Universitätsmedizin Berlin (Charité) und die Grundlagenforschung des Max-Delbrück-Centrums für molekulare Medizin (MDC) zusammenzuführen und fortzuentwickeln (Gemeinsamer Forschungsraum). Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2017 und 2018 die Ausgaben für das BIG geprüft und seine Erkenntnisse dem BMBF mitgeteilt.

Während der Prüfung kamen das BMBF und Land Berlin überein, das BIG im Jahr 2020 wissenschaftlich in die Charité zu integrieren. Mit der Integration wird das BMBF erstmalig, basierend auf Artikel 91b Absatz 2 Grundgesetz, von seiner erweiterten Finanzierungskompetenz Gebrauch machen und einen bestimmten Teil einer Landeshochschule (hier Charité) aus Bundesmitteln dauerhaft grundfinanzieren. Die Länder haben dem am 5. Juli 2019 in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz zugestimmt.

Im Hinblick auf die anstehende erstmalige Anwendung der neuen Finanzierungskompetenz geben die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes Anlass, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu informieren. Dies betrifft insbesondere festgestellte Fehlentwicklungen,

- die sich in der anstehenden Integration des BIG in die Charité noch verschärfen könnten und
- die sich in künftigen Förderungen nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz möglicherweise verstetigen.

Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des BMBF zu Feststellungen aus dem Prüfungsverfahren. Weiterhin hatte es Gelegenheit, zu diesem Bericht Stellung zu nehmen.

2 Hintergrund

2.1 Das BIG als außeruniversitäre Forschungseinrichtung

(1) Charité und MDC gründeten mit Unterstützung des BMBF und des Landes Berlin im März 2013 das BIG als neue biomedizinische Forschungseinrichtung.

Nach über 20-jähriger Forschungszusammenarbeit wollten sie die klinische Forschung der Charité und die Grundlagenforschung des MDC in einem „Gemeinsamen Forschungsraum“ zusammenführen. So sollen Erkenntnisse aus diesen Forschungen schneller und gezielter in für Menschen nützliche medizinische Maßnahmen umgesetzt sowie klinische Beobachtungen schneller in die Grundlagenforschung transferiert werden. Das BMBF und das Land Berlin strebten an, mit dem BIG eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung „neuen Typs“ zu schaffen, die nach Erreichen ihrer Ziele national und international wahrgenommen würde. Zudem sollte hierdurch der „Biomedizinische Exzellenzstandort Berlin“ gestärkt werden.

(2) Seit April 2015 ist das BIG eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und rechtlich selbständig; seit Januar 2016 ist es eigenverantwortlicher Zuwendungsempfänger. Nach dem „Gesetz über die Errichtung des Berliner Instituts für Gesundheitsforschung und zur Umwandlung des Max-Delbrück-Centrums für molekulare Medizin in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts“ (BIG-Gesetz) wurden die Charité und das MDC Gliedkörperschaften des BIG. Das BMBF und das Land Berlin haben das BIG verpflichtet, Mittel bis zu einer bestimmten Höhe an die Charité und das Max-Delbrück-Centrum für ihre Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum weiterzuleiten.

(3) Das BMBF fördert das BIG seit dem Haushaltsjahr 2016 unmittelbar institutionell zu 90 % aus Bundesmitteln.¹ Bis Ende 2018 hat es für den Aufbau und Betrieb des BIG und für die Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum 289 Mio. Euro bereitgestellt; im Haushaltsjahr 2019 sind hierfür weitere 72 Mio. Euro veranschlagt.²

2.2 Integration des BIG in die Charité

(1) Im Jahr 2018 kamen das BMBF und das Land Berlin überein, das BIG im Jahr 2020 in die Charité zu integrieren. Hintergrund war deren Einschätzung, dass der Gemeinsame Forschungsraum nicht mehr in der angestrebten Art und Weise erreichbar war und eine Weiterführung der bisherigen Konstruktion nicht zielführend schien.

¹ Bis zur rechtlichen Selbständigkeit des BIG hat das BMBF die Bundesmittel für den Aufbau des BIG dem MDC als Teil seiner institutionellen Förderung bereitgestellt.

² Davon sind 46,1 Mio. Euro für die Charité, 14,1 Mio. Euro für das MDC und 11,8 Mio. Euro für das BIG vorgesehen.

(2) Mit der anstehenden Integration soll die Charité institutioneller Zuwendungsempfänger der für das BIG vorgesehenen Bundesmittel werden. Einen Teil davon soll sie weiterhin an das MDC weiterleiten.³ Die Bundesförderung soll mindestens in der bisherigen Höhe fortgeführt werden.

(3) Das BMBF beabsichtigt, das Bundesinteresse bei seinen Verhandlungen für ein „in die Charité integriertes BIG“ insbesondere durch folgende grundsätzlichen Voraussetzungen zu gewährleisten:

- Eine Teilrechtsfähigkeit muss erhalten bleiben, damit das BIG rechtlich eigenständig auftreten kann.
- Ein eigenständiges Vermögen muss verfügbar bleiben, damit es weiterhin die erhaltenen Mittel und Vermögenswerte in eigener Verantwortung bewirtschaften kann.
- Ein Höchstmaß an wissenschaftlicher Autonomie muss dem BIG, auch als Teil der Charité, zugestanden werden.

(4) Die Verwaltungsvereinbarung vom 10. Juli 2019 zwischen dem BMBF und dem Land Berlin über „die Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Berliner Instituts für Gesundheitsforschung“ sieht vor, dass die aus Bundes- und Landesmitteln bereitgestellten institutionellen Fördermittel separat in einem Teilwirtschaftsplan der Charité abgebildet werden sollen. Die Mittel sollen durch ein BIG-Direktorium verwaltet werden. Das BMBF strebt an, dass das neue Direktorium eine entsprechende Finanzordnung erstellt. Diese soll u. a. eine Erläuterungspflicht für die von der Charité dem BIG in Rechnung gestellten Leistungen – und umgekehrt – enthalten. Der Vereinbarungsentwurf lässt aber auch erkennen, dass der Charité Einfluss auf das BIG eingeräumt werden soll, wie z. B. an der Ausgestaltung der strategischen Forschung.

(5) Ein integriertes BIG soll auch weiterhin Fördermittel an Dritte (z. B. an das MDC) weiterleiten dürfen und Leistungsverrechnungen mit anderen Bereichen der Charité durchführen können. Welche Bedeutung die bisher dazu verwendeten und von Wirtschaftsprüfern zertifizierten Gemeinkostenzuschläge künftig für Abrechnungen der Charité und des MDC haben und ob, wie und wie lange

³ In 2019 betrug der Anteil des MDC etwa 20 % der Fördermittel. Finanzierungssicherheit soll dem MDC eine „privilegierte Partnerschaft“ geben.

das BMBF sie in seine Verwendungsnachweisprüfungen einbezieht, ist noch ungeklärt.

(6) Nach Abschluss der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem BMBF und dem Land Berlin muss die weitere Ausgestaltung noch in Einzelvereinbarungen zwischen den Beteiligten geregelt werden. Dies betrifft unter anderem die privilegierte Partnerschaft des MDC.

3 Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

3.1 Mittelveranschlagung für das BIG

3.1.1 Sachverhalt

(1) Das BMBF hat erstmals für das Haushaltsjahr 2016 Titel (Betrieb und Investitionen) für die institutionelle Förderung des BIG in seinem Einzelplan eingestellt.⁴ Zu den Titeln wurden Haushaltsvermerke aufgenommen, die das BMBF berechtigen, die nicht in Anspruch genommenen Fördermittel dem BIG zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen.

Für die mit „Selbstbewirtschaftungsvermerken“ versehenen Titel richten die zuständigen Bundeskassen Selbstbewirtschaftungskonten ein. Zuweisungen stellen Auszahlungen aus dem Ausgabetitel und Einzahlungen auf das Selbstbewirtschaftungskonto dar. Für die Haushaltsrechnung des Bundes gelten diese Mittel als „ausgegeben“.

Das BMBF hat von Anfang an Mittel für das BIG veranschlagt und bewilligt, die überwiegend nicht in Anspruch genommen wurden; im Jahr 2017 hat das BIG z. B. nur 27 % seiner Bundesförderung abgerufen.⁵ Das BMBF hat dem BIG immer (auch in 2018) die nicht genutzten Mittel zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen.⁶

⁴ Kapitel 3004, Titel 3004 685 72 und 894 72 (Betrieb und Investitionen) .

⁵ Auch das MDC hat vor 2016 nicht die für das BIG bereitgestellten Mittel benötigt. Die daraus resultierenden SB-Mittel wurden in 2016 auf das BIG übertragen.

⁶ 57 Mio. Euro in 2018, davon stehen derzeit noch 39 Mio. Euro SB-Mittel zur Verfügung.

Selbstbewirtschaftungsmittel (SB-Mittel) sind Ausgabeermächtigungen, die institutionellen Zuwendungsempfängern – wie dem BIG – über das laufende Haushaltsjahr hinaus zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen.

(2) Mit der Integration des BIG in die Charité wird diese Zuwendungsempfänger. Die SB-Mittel des BIG und die Ausgabeermächtigung dazu werden dann auf die Charité übertragen. Die neue Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass die der Charité zugewiesenen Mittel durch ein BIG-Direktorium verwaltet werden. In der Praxis wird sich zeigen, wie eigenverantwortlich das integrierte BIG über die Verwendung dieser Selbstbewirtschaftungsmittel entscheiden kann.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF in seiner Prüfungsmitteilung empfohlen, die Mittel für das BIG nach dessen tatsächlichem Bedarf auszurichten und zu veranschlagen.

(3) Das BMBF will an seiner Veranschlagungspraxis festhalten. Die SB-Mittel gäben dem BIG eine größere Budgetsicherheit, beugten finanziellen Engpässen vor und ermöglichten eine verlässlichere Forschungsplanung. Es rechne zwar mit einem kontinuierlichen Abbau der Selbstbewirtschaftung; dieser würde sich aber über das Jahr 2021 hinaus erstrecken.

3.1.2 Würdigung und Empfehlung

Unvorhersehbare Entwicklungen können sich auf den Mittelbedarf und die mittelfristige Finanzplanung einer geförderten Einrichtung auswirken. Dies darf aber nicht dazu führen, dass aus Vorsorgeüberlegungen schon Jahre vorher regelmäßig Haushaltsansätze mit hohen Aufschlägen in dem Wissen kalkuliert werden, dass sie nicht in Anspruch genommen werden. Solide Finanzplanung und Forschung stehen in keinem Widerspruch. Das BMBF sollte daher künftig dazu übergehen, der Charité die Mittel für das BIG ausgerichtet an dessen tatsächlichem Bedarf zu veranschlagen und zu bewilligen. Es sollte der Charité Selbstbewirtschaftungsmittel nur für Verwendungen zuweisen, die es zuvor mit dem integrierten BIG abgestimmt hat. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der anstehenden Integration des BIG in die Charité und den damit verbundenen Unwägbarkeiten für eine sachgerechte Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel durch das BIG in der neuen Struktur.

3.2 Quersubventionierungsrisiken

3.2.1 Sachverhalt

Die vom BMBF bewilligten Bundesmittel sind zweckgebunden. Sie dürfen auch nach der Integration des BIG in die Charité ausschließlich für das BIG und für die Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum verwendet werden. Sie sollen den Fehlbedarf decken, der insoweit verbleibt, als das BIG seine und die für die Forschungen anfallenden Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag. Eine anderweitige Verwendung ist unzulässig. Andernfalls käme es zur zweckwidrigen „Quersubventionierung“ von Ausgaben der Charité oder des MDC, die nicht unter den Förderzweck fallen. Folgende, beispielhafte Risiken für Quersubventionierungen haben wir festgestellt:

3.2.1.1 Risiko „Gemeinkostenzuschläge“

Gemäß BIG-Gesetz erstattet das BIG der Charité und dem MDC deren durch ihre Projekte im Gemeinsamen Forschungsraum verursachten Mehrkosten auf „Vollkostenbasis“. Das BMBF und das Land Berlin waren übereingekommen, dass das BIG der Charité und dem MDC die erforderlichen Fördermittel unter Einschluss eines „Overheads“ weiterleiten darf. Gegenüber dem BIG rechnen sie diesen Overhead als Gemeinkostenzuschläge ab. Um Quersubventionierungen auszuschließen, dürfen diese Zuschläge nur Ausgaben aus den jeweiligen Infrastrukturen der Charité und des MDC berücksichtigen, die durch und für die Forschungen im gemeinsamen Forschungsraum im jeweiligen Förderzeitraum entstehen. Andernfalls würden aus Bundesmitteln Ausgaben der Charité mitfinanziert, für die das Land Berlin zuständig ist. Dementsprechend müssen die förderbaren Ausgaben verursachungsgemäß abgrenzbar und genau ermittelbar sein. Unzulässig wären Ausgaben bzw. -anteile, die bei beiden Einrichtungen auch unabhängig von den Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum anfallen.

1. Ermittlung der Gemeinkostenzuschläge

(1) Bereits im Gründungsjahr des BIG hatten sich die Charité und das MDC durch Wirtschaftsprüfer zertifizieren lassen, dass sie ihre Gemeinkostenzuschläge „nach betriebswirtschaftlich sinnvollen Kriterien und plausibel“ ermittelt haben. Weil das BIG diese für zu hoch hielt und es auch unterschiedliche Auffassungen bei den Zuordnungen zum forschenden und nichtforschenden

Personal gab, veranlasste das BIG im Jahr 2017 eine „Neujustierung der Gemeinkostenermittlung“. Die Neuzertifizierung der Gemeinkostenzuschläge berücksichtigte eine neue Einteilung in Labor und Nicht-Labor-Tätigkeiten.⁷ Die neuen Gemeinkostenzuschläge sollen in den Jahren 2017 – 2021 Einsparungen von über 8 Mio. Euro ermöglichen. Dem entsprechend ist davon auszugehen, dass die zuerst ermittelten Gemeinkostenzuschläge einen höheren Anteil zweckfremder Ausgabenbestandteile enthielten. Allein durch diese Anpassung der Zuschläge stehen dem BIG mehr Mittel für Forschungsaktivitäten zur Verfügung.

(2) Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der zweite Zertifizierungsansatz zwar ein Fortschritt. Jedoch berücksichtigten beide Zertifizierungsaufträge nicht, dass die Gemeinkostenzuschläge „quersubventionierungsfrei“ zu ermitteln gewesen wären. So enthalten sie – trotz betriebswirtschaftlich sinnvoller Kriterien und plausibler Vorgehensweisen – zu hinterfragende Ausgabenanteile zu fachlichen Bereichen und Verwaltungsleistungen der Charité und des MDC. Einbezogene Ressourcen und Leistungen sind nicht oder nicht immer aufwandsgerecht für die Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum nachvollziehbar.

(3) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme dazu die Auffassung vertreten, dass eine verursachungsgerechte, quersubventionierungsfreie Ermittlung der Gemeinkostenzuschläge in keinem Verhältnis zum Nutzen stehe. Der damit verbundene Aufwand wäre der Charité und dem MDC nicht zumutbar.

2. Unzulässige Gemeinkostendurchschnittszuschlagssätze

(1) MDC und Charité kamen überein, aus ihren Gemeinkostenzuschlägen Durchschnittssätze zu bilden. Beide Einrichtungen wollten die gleichen Gemeinkostenzuschläge gegenüber dem BIG abrechnen. Dies führte z. B. dazu, dass die Charité bei Forschungen in Laborbereichen einen um 6,4 % höheren Zuschlagssatz abrechnete. Statt 67,4 % machte sie 73,8 % geltend.

(2) Auch wenn die Durchschnittssätze für die Nicht-Labor-Bereiche um 3,2 % niedriger ausfallen (45,8 %), birgt diese Handhabung nicht nur ein weiteres Quersubventionierungsrisiko, durch das Ausgaben der Charité mitfinanziert werden könnten, die über den Förderzweck hinausgehen. Diese

⁷ Zuschläge auf Investitionen entfielen.

Durchschnittssätze sind auch nicht mit der vom BMBF bewilligten Fehlbedarfsfinanzierung vereinbar. MDC und Charité dürfen für die Ermittlung ihres zuwendungsfähigen Fehlbedarfs nur die jeweils für sie ermittelten Gemeinkostenzuschläge ansetzen und abrechnen.

3.2.1.2 Risiko „Unzureichendes Rechnungswesen“

(1) Das Zertifizierungsgutachten der Wirtschaftsprüfer zu den Gemeinkostenzuschlägen weist darauf hin, dass die Charité

- über keine Kostenträgerrechnung verfügt,
- keine Zeiterfassung etabliert hat, die Aufschluss geben könnte, zu welchem Anteil Mitarbeitende Leistungen in den Bereichen Forschung oder Lehre erbringen,
- forschungsbezogene Personalkosten der Fakultät nur über eine „pragmatische Berechnung“ annähernd ermitteln kann und
- ihre Sachkosten nicht nach Forschung und Lehre trennt.

Folglich kann sie ihre Gemeinkostenzuschläge nicht so genau abgrenzen, dass Quersubventionierungen ausgeschlossen werden. Dieser Mangel wird auch in einem für die Integration maßgeblichen Gutachten genannt.

Auftragsforschungen für die Industrie sollen in der Charité kostendeckend kalkuliert werden. Es werden aber auch Ausnahmen bezüglich der Gemeinkostenzuschläge zugelassen. Die Charité macht grundsätzlich eine Overheadpauschale von 33 % geltend, die sie den Gesamteinzelkosten des jeweiligen Auftrages aufschlägt. Bei der Anwendung dieser allgemeingültigen Pauschale bleiben die individuellen Selbstkosten der leistungserbringenden Bereiche unberücksichtigt. Die Charité nimmt in Kauf, dass diese Pauschale nicht für alle Aufträge zur Kostendeckung führt.

(2) Auch diese in der Charité praktizierte vereinfachte Handhabung mittels Overheadpauschale lässt erkennen, dass die Kostenrechnung der Charité nicht den Ansprüchen für eine quersubventionierungsfreie Ermittlung von Gemeinkostenzuschlägen genügt.

(3) Der Bundesrechnungshof hat daher in seiner Prüfungsmitteilung empfohlen, die für die Förderung zulässigen indirekten Ausgabenanteile verursachungsgerecht abgrenzbar, eindeutig und genau zu ermitteln.

(4) Das BMBF vertritt die Auffassung der Charité, nach der auch ein leistungsfähigeres Rechnungswesen zwangsläufig nicht zu einer genaueren Zuordnung der Gemeinkosten führen würde und eine Zeiterfassung in den zentralen Verwaltungs- und Unterstützungsbereichen der Charité nicht praktikabel wäre. Im Ergebnis sieht das BMBF unter den gegebenen Rahmenbedingungen keine Quersubventionierungsrisiken.

3.2.1.3 Risiko „Vergütungssätze bei Patientenstudien“

(1) Aus einem Zertifizierungsgutachten geht hervor, dass die Charité es als notwendig erachtet, bei Patientenstudien auch Krankenhausinfrastrukturkosten (z. B. Heizung, Bettenaufbereitung, medizinische Instandhaltung und Patientenessen) anteilig über einen pauschalen, marktüblichen Vergütungssatz (300 bis 500 Euro für einen Patienten pro Belegungstag) gegenüber dem BIG geltend machen zu können. Das BMBF hat hierzu keine Einwände erhoben. Die Charité kann damit bei Patientenstudien im Gemeinsamen Forschungsraum zweckfremde Ausgaben der Krankenhausinfrastruktur in ihre Abrechnungen einbeziehen und diese damit aus der Förderung für das BIG mitfinanzieren (Quersubventionierung).

(2) Das BMBF hat ausgeführt, ihm sei kein Fall bekannt, bei dem die Charité von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat.

3.2.1.4 Risiko „Besoldungs- und Sonderzahlungsgrundsätze“

(1) Weil das MDC der Helmholtz-Gemeinschaft angehört, kann es deren Grundsätze für die Professoren-Besoldung und Sonderzahlungen anwenden. Bund und das Land Berlin gestatten der Charité für Personal, das in die Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum eingebunden wird, ebenfalls diese Grundsätze anzuwenden. Dadurch soll auch der Charité ermöglicht werden, durch diese vorteilhafteren Vergütungen eine vergleichbar günstige Wettbewerbsposition bei der Rekrutierung exzellenten wissenschaftlichen und wissenschaftsakkessorischen Personals zu erlangen. Die Charité hat gegenüber dem Land Berlin klargestellt, dass hieraus keine Mehrbelastung für das Land entstehe, da ihr diese Mehrkosten durch das BIG erstattet werden.

(2) Charité Personal, das Nutznießer dieser Sonderkonditionen ist, muss ausschließlich für Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum eingesetzt werden. Nehmen sie auch andere Aufgaben innerhalb der Charité wahr, dürften

die Mehrausgaben für die attraktivere Bezahlung nur anteilig dem BIG angelastet werden. Andernfalls würde es auch hier zu Quersubventionierungen kommen.

(3) Die neu geschlossene Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass die Sonderzahlungsgrundsätze auch weiterhin angewendet werden sollen und das Land Berlin hierfür die Voraussetzungen schafft. In seiner Stellungnahme hat sich das BMBF hierzu nicht geäußert.

3.2.2 Würdigung und Empfehlung

(1) Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Ermittlung quersubventionierungsfreier Gemeinkostenzuschläge für die Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum kompliziert und aufwendig ist. Das BMBF darf aber nicht, weil es für die Charité und das MDC einfacher und wirtschaftlicher ist, Kalkulationen und Abrechnungen tolerieren, die das Risiko für Quersubventionierungen enthalten. Hier kann es dazu führen, dass Ausgaben oder Ausgabenanteile, für die das Land Berlin zuständig ist, dauerhaft aus Bundesmitteln finanziert werden. Charité und MDC können nur solche Gemeinkosten erstattet werden, die verursachungsgerecht und quersubventionierungsfrei ermittelt wurden.

(2) Welche Auswirkungen Verfahrensänderungen bei der Ermittlung von Gemeinkostensätzen haben können, machte die vom BIG in Auftrag gegebene Neuzertifizierung deutlich. Dabei sind dort noch nicht alle Schwachstellen zur Vermeidung von Quersubventionierungen erfasst und noch nicht alle Möglichkeiten für eine genauere Ermittlung der Gemeinkostensätze genutzt worden. Wir sehen bei den Gemeinkostenzuschlägen noch weiteres Einsparpotenzial, das der Forschung zu Gute kommen könnte.

(3) Im Hinblick auf die anstehende Integration des BIG in die Charité muss das BMBF beim Land Berlin, bei der Charité und beim MDC auf eine entsprechende Anpassung hinwirken. Erforderlich sind klare Regelungen in den Vereinbarungen mit dem Land Berlin und den Zuwendungsbescheiden an die Charité, um Quersubventionierungen durch zweckfremde Leistungsverrechnungen innerhalb der Charité auszuschließen. Quersubventionierungen müssen auch durch den anstehenden Vertrag zwischen Charité und MDC über die privilegierte Partnerschaft für Forschungen im Gemeinsamen Forschungsraum ausgeschlossen werden.

(4) Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, sollte es die Gemeinkosten der beiden Einrichtungen bis dahin nur unter Vorbehalt berücksichtigen und Rückforderungen nicht ausschließen.

(5) Das BIG hat ein Interesse daran, einen möglichst hohen Anteil der zugewandten Mittel der Forschung zu Gute kommen zu lassen. Für die Charité besteht die Möglichkeit, von Quersubventionierungen zu profitieren. Diese Interessenlage bleibt auch nach der Integration des BIG in die Charité bestehen. Allerdings ist dann die Charité Zuwendungsempfänger und das BIG in seiner Autonomie eingeschränkt. Das BMBF sollte dem Rechnung tragen und die in die Abrechnungen einbezogenen Gemeinkostenzuschläge und sonstigen geltend gemachten Kosten regelmäßig überprüfen.

(6) Das BMBF lehnt eine genauere Abgrenzung der Ausgaben ab. Damit bleibt auch bei der Integration in die Charité das Risiko bestehen, über Leistungsverrechnungen zweckfremde Ausgaben aus Bundesmitteln mitzufinanzieren. Falls das BMBF in weiteren Fällen von seinen Fördermöglichkeiten nach Artikel 91b Absatz 2 Grundgesetz Gebrauch macht und auch in anderen Hochschulen bestimmte Bereiche institutionell fördert, könnten diese ebenfalls interne Leistungen mittels Gemeinkostenzuschlägen verrechnen und die Anwendung der Besoldungs- und Sonderzahlungsgrundsätze geltend machen.

(7) Der Bundesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass Einrichtungen, die auf der Grundlage des Artikels 91b Grundgesetz gefördert werden sollen, über ein entsprechend leistungsfähiges Rechnungswesen verfügen. Um Quersubventionierungsrisiken beim BIG und bei künftigen Förderungen nach Artikel 91b Absatz 2 Grundgesetz ausschließen zu können, sind klarstellende Anmerkungen in den Vereinbarungen mit den Ländern und konkrete Vorgaben in den jeweiligen Förderbescheiden erforderlich.

3.3 Unzureichende Überwachung und Kontrolle der Fördermittel

3.3.1 Sachverhalt

(1) Im Jahr 2017 musste das BMBF erstmalig einen vom BIG erstellten Verwendungsnachweis prüfen. Der Nachweis über die im Jahr 2016 vom BIG, der Charité und dem MDC verwendeten Fördermittel lag dem BMBF im Juni 2017 fristgerecht vor und wurde von ihm im November 2018 geprüft. Hierbei übernahm es entgegen verbindlicher Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags (Rechnungsprüfungsausschuss) vom 20. April 2018 für die Prüfungen der Verwendungsnachweise von Forschungseinrichtungen weiterhin nur die Prüfungsergebnisse der Wirtschaftsprüfer. Eigene Prüfungshandlungen und Vor-Ort-Prüfungen mit angemessener Prüfungsintensität führte es weder beim BIG noch bei der Charité oder dem MDC durch. Sein Prüfungsvermerk enthält allgemeine Informationen über das BIG, sowie Erläuterungen und das Testat des Wirtschaftsprüfers.

(2) Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung darauf hingewiesen, dass die Dokumentation des Prüfungsergebnisses damit den Anforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht genügt.

(3) Das BMBF betont in seiner Stellungnahme seine unterschiedlichen Rollen gegenüber dem BIG. Es erhalte so – verteilt über das Haushaltsjahr – umfangreiche Informationen über die Mittelverwendungen. Vor diesem Hintergrund würde es die Nachweisführung interpretieren und hinterfragen. Örtliche Erhebungen hält es verwaltungsökonomisch nur anlassbezogen für angebracht. Bei Anzeichen für Verstöße gegen auferlegte Förderbedingungen würden auch beim BIG Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt. Bei den an die Charité und das MDC weitergeleiteten Fördermitteln sei es jedoch Aufgabe des BIG, die zweckentsprechende Verwendung zu prüfen. Perspektivisch überlege es, diese auch auf Wirtschaftsprüfer zu übertragen.

3.3.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht den administrativen und fachlichen Aufwand, den das BMBF innerhalb eines Haushaltsjahres bei seinen institutionellen Förderungen hat. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse könnten, wenn sie in die Prüfungsergebnisse einfließen, wichtige Beiträge leisten. Ungeachtet dessen ist haushaltsrechtlich die vertiefte Prüfung durch eigene Prüfungshandlungen zu den vom BIG abgerechneten Fördermitteln vorgegeben. Hier reicht es nicht aus, wenn sich das BMBF nur auf den Bericht des Wirtschaftsprüfers und dessen Testat bezieht. Es hätte vielmehr selbst zahlungsbegründende Unterlagen sichten und prüfen müssen. Gerade bei einer neuen Forschungseinrichtung mit neuer Förder-, Kalkulations- und Abrechnungskonstruktion, ist es besonders wichtig und geboten, Verwendungsnachweise gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu prüfen. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet dies vom BMBF. Unklar ist auch, wie das BMBF künftig – d. h. nach

Integration des BIG in die Charité – die Verwendungsnachweise zu seiner BIG-Förderung prüft und ob diese Prüfung den haushaltsrechtlichen Anforderungen und den Erwartungen des Rechnungsprüfungsausschusses genügen wird. Bislang zeigt es keine Bereitschaft, von seiner bisherigen Vorgehensweise abzuweichen. Vor dem Hintergrund, dass es künftig auch bestimmte Bereiche anderer Hochschulen institutionell fördern kann, muss es aber Verwendungsnachweisprüfungen in der haushaltsrechtlich vorgegebenen Art und Weise mit der erforderlichen Expertise und Prüfungstiefe gewährleisten.

4 Gesamtwürdigung und Empfehlung

(1) Der Bundesrechnungshof sieht der anstehenden Integration des BIG in die Charité mit Sorge entgegen. Solange die noch ausstehenden Verhandlungen zu Einzelregelungen der Beteiligten auf der Grundlage der neuen Verwaltungsvereinbarung nicht abgeschlossen sind, bleibt offen, ob und wie das BMBF das Bundesinteresse dauerhaft und seinem weit überwiegendem Finanzierungsanteil entsprechend angemessen durchsetzen kann.

Vor dem Hintergrund, dass es sich erstmals um eine Förderung auf der Grundlage des Artikels 91b Absatz 2 Grundgesetz – mithin um einen Präzedenzfall – handelt, ist das Verhandlungsergebnis mit dem Land Berlin von wegweisender Bedeutung. Andere Länder werden sich an der Verwaltungsvereinbarung und den darauf aufbauenden Verhandlungsergebnissen orientieren.

(2) Das BMBF hat darauf hinzuwirken, dass die für das integrierte BIG bereitgestellten Mittel zweckentsprechend verwendet werden und die Verwendungen detailliert und transparent nachgewiesen werden können. Die Gefahr einer Kompensation finanzieller Unterdeckungen im klinischen Bereich oder andere Quersubventionierungen durch Mittel des BIG muss zuverlässig ausgeschlossen werden. Dazu müssen alle direkten und indirekten Ausgaben verursachungsgerecht dem Betrieb des BIG und den Forschungen im gemeinsamen Forschungsraum zugeordnet werden können. Dies setzt ein deutlich leistungsfähigeres Rechnungswesen der Charité voraus, das zudem mit dem Rechnungswesen des BIG synchronisiert werden muss. Ob davon ausgegangen werden kann, dass in der Verantwortung der Charité solche Möglichkeiten konsequent und zügig entwickelt werden, ist zumindest fraglich. Das BMBF muss hierzu im Sinne des Bundesinteresses beim Land Berlin und bei der Charité auf sachgerechte Regelungen drängen. Bis zu deren Umsetzung soll es

zweckdienliche Vorgaben und Regelungen in seine Zuwendungsbescheide aufnehmen und deren Einhaltung begleiten und bei seinen Verwendungsnachweisprüfungen überwachen. Eine gegenseitige Erläuterungspflicht in der Finanzordnung dürfte hierzu kaum ausreichen. Sie stellt lediglich eine formale Verpflichtung dar. Der Charité wird ermöglicht, hierfür Interpretationsspielräume auszuschöpfen. Die erforderliche Transparenz und detaillierte nachvollziehbare Ausgabenabgrenzungen und -zuordnungen, die letztlich das BMBF für seine Verwendungsnachweisprüfung benötigt, kann sie nicht ersetzen.

(3) Auch im Hinblick auf mögliche weitere dauerhafte finanzielle Verpflichtungen dieser Art, sollte von Anfang klargestellt werden, zu welchen Bedingungen und mit welchem daran geknüpften Aufwand eine institutionelle Bundesförderung bei Einrichtungen der Länder möglich ist.

(4) Der Bundesrechnungshof sieht das BMBF nach wie vor in der Verantwortung, zu jedem Verwendungsnachweis seiner haushaltrechtlichen Prüfungspflicht – wie sie auch der Rechnungsprüfungsausschuss von ihm erwartet – nachzukommen. Dies schließt auch die weitergeleiteten Fördermittel ein. Als Zuwendungsgeber muss es die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Instrumente nutzen, um sich ein eigenes Bild von der Mittelverwendung der von ihm geförderten Einrichtung zu machen. Dazu gehört auch die Prüfung von Zahlungsbegründenden Unterlagen bei der jeweiligen Einrichtung.

(5) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMBF dem Haushaltsausschuss für den Einzelplan 30 zunächst zu den Berichterstattegesprächen zum Haushalt 2020 und 2021 über die weiteren Entwicklungen bei der anstehenden Integration berichtet. In seinem Bericht soll es mitteilen,

- mit welchem Verhandlungsergebnis die Verwaltungsvereinbarung mit dem Land Berlin geschlossen wurde und wie der Sachstand der darauf folgenden Verhandlungen mit und zwischen den Beteiligten ist,
- wie es sicherstellt, dass das Bundesinteresse der Förderbeteiligung des Bundes entsprechend in der künftigen Förderstruktur Berücksichtigung findet,
- wie das Bundesinteresse bei der Verhandlung mit dem Land Berlin für die Mission und die Forschungsstrategie des integrierten BIG berücksichtigt wurde und wo es verbindlich für alle Beteiligten festgelegt werden soll,

- wie sich die Selbstbewirtschaftungsmittel des BIG in 2019 und 2020 durch Inanspruchnahmen entwickelt haben, für welche Maßnahmen beim BIG, der Charité und des MDC sie in 2019 und 2020 verwendet wurden und in welchem Umfang sie voraussichtlich für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 neu zugewiesen werden,
- nach welchen Angaben und Kriterien es für ein integriertes BIG den Mittelbedarf ermitteln wird und
- wie es künftig die Verwendungsnachweise eines integrierten BIG prüfen und dabei seinen Pflichten in der vom Rechnungsprüfungsausschuss erwarteten Art und Weise nachkommen wird.