



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss des Haushalts-
ausschusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung der Wirksamkeit und zweckentspre-
chenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des
Bundes

Programmpauschalen für von der Deutschen Forschungsgemein-
schaft geförderte Forschungsvorhaben

3003/685 30 („DFG – Laufende Zwecke“)

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

Gz.: III 2 - 2018 - 0313

Bonn, den 5. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Hintergrund und Anlass des Berichts	12
1.1	Hintergrund	12
1.2	Anlass des Berichts	14
1.3	Vorgehen bei der Prüfung	16
1.4	Haushaltsmittel für die DFG-Programmpauschale	17
2	Evaluationsbericht des BMBF aus dem Jahr 2019	19
2.1	Sachverhalt	19
2.1.1	Leistungsbeschreibung und Durchführung	19
2.1.2	Ergebnisse zur zweckentsprechenden Verwendung	20
2.1.3	Zusammenfassender Bericht des BMBF	22
2.2	Würdigung	23
2.3	Empfehlung	25
2.4	Stellungnahme	25
2.5	Abschließende Würdigung	26
3	Höhe der indirekten Projektausgaben	26
3.1	Sachverhalt	26
3.1.1	Ausgangspunkt: Förderfähig sind Ausgaben, nicht Kosten	26
3.1.2	Ausgangspunkt: Pauschalen dürfen nicht der Grundfinanzierung dienen	27
3.1.3	Hochschulpolitische Festsetzung der Gemeinkosten	28
3.1.4	Abgrenzung von Auftragsforschung	29
3.1.5	Legitimierung der Pauschale durch Gemeinkostensätze	30
3.1.6	DFG-Programmpauschale auch bei Fremdbeschaffungen	32
3.2	Würdigung	32
3.3	Empfehlung	34
3.4	Stellungnahme	34

3.5	Abschließende Würdigung	35
4	Pflichten und Vorgaben der Länder	37
4.1	Sachverhalt	37
4.1.1	Grundfinanzierung der Hochschulen durch die Länder	37
4.1.2	Drittmittelforschung ist Teil der Hochschulaufgaben	38
4.1.3	Abgrenzung von Pauschal- und Landesmitteln	38
4.1.4	Prüfungsergebnisse der Landesrechnungshöfe	40
4.1.5	Vereinnahmung und Bilanzierung in den Hochschulhaushalten	41
4.2	Würdigung	42
4.3	Empfehlung	45
4.4	Stellungnahme	45
4.5	Abschließende Würdigung	46
5	Verwendung der Programmpauschalen durch die Hochschulen	47
5.1	Sachverhalt	47
5.1.1	Prüfungskonzept der DFG	47
5.1.2	Ansparungen	48
5.1.3	Transparenz und Bezug zu Drittmittelprojekten fehlen	51
5.1.4	Gehaltszulagen	54
5.2	Würdigung	55
5.3	Empfehlung	57
5.4	Stellungnahme	58
5.5	Abschließende Würdigung	59
6	Programmpauschalen für vom Bund grundfinanzierte Einrichtungen	60
6.1	Sachverhalt	60
6.1.1	Ressortforschungseinrichtungen	60
6.1.2	Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen	62
6.1.3	Ausschluss von der BMBF Projektpauschale	63

6.2	Würdigung	63
6.3	Empfehlung	65
6.4	Stellungnahme	65
6.5	Abschließende Würdigung	66
7	Dynamische Verstetigung im Grundhaushalt der DFG	68
7.1	Sachverhalt	68
7.2	Würdigung	69
7.3	Empfehlung	70
7.4	Stellungnahme	71
7.5	Abschließende Würdigung	71
8	Gesamtwürdigung	72
Anlage		76

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) ausgereichte DFG-Programmpauschale nicht für den beabsichtigten Zweck verwendet wird. Er hält die Begründung und den Umfang der DFG-Programmpauschale nicht länger für tragbar. Die DFG-Programmpauschale überschneidet sich zudem mit der Grundfinanzierung der Hochschulen und Forschungseinrichtungen, so dass Doppelförderungen nicht ausgeschlossen sind. Entgegen der Kritik des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) dennoch eine Verstetigung bewirkt. Der Bundesrechnungshof fordert zumindest eine exakte Festlegung der Fördergegenstände, die Ermittlung der angemessenen Förderhöhe und überprüfbare Verwendungsnachweise.

- 0.1 Bund und Länder finanzieren die Grundausrüstung von Forschungseinrichtungen und Hochschulen. Zusätzlich können die Einrichtungen sogenannte Drittmittel einwerben. Bedeutende Drittmittelgeberin ist die von Bund und Ländern finanzierte DFG. Sie gewährt in ihrer Förderung zusätzlich zu den direkten Projektausgaben einen pauschalen Zuschlag von 22 %. Diese DFG-Programmpauschale soll die indirekten und zusätzlichen Ausgaben decken, die durch die Projekte verursacht werden, ihnen aber nicht unmittelbar zugerechnet werden können. Über den gesamten Zeitraum des Hochschulpakts 2020 betrugen die Aufwendungen des Bundes für die DFG-Programmpauschale 4,3 Mrd. Euro. Die Länder trugen zusätzlich 125 Mio. Euro bei. Zu einem höheren Beitrag waren sie nicht bereit. Sie vertraten die Auffassung, dass sie über die Grundfinanzierung der Hochschulen mehr als ihren Anteil leisten. Seit dem Jahr 2021 ist die DFG-Programmpauschale Teil der Grundförderung der DFG. (Tzn. 1.1, 1.4)
- 0.2 Der Bundesrechnungshof kritisierte im Jahr 2014, dass die Höhe der DFG-Programmpauschale nicht überzeugend belegt und dass ihre Verteilung und Verwendung durch die Hochschulen intransparent waren. Er sah die Gefahr einer zweckwidrigen Verwendung der Mittel. Der Rechnungsprüfungsausschuss bat das BMBF im Jahr 2017, die DFG-Programmpauschale systemisch zu evaluieren und Fehlentwicklungen

entgegenzuwirken. Das BMBF legte dem Bundesrechnungshof im Jahr 2019 Evaluationsergebnisse vor. Der Bundesrechnungshof wertete sie für den vorliegenden Bericht aus und führte eine eigene Befragung von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen durch. Die Stellungnahme des BMBF hat er hierbei berücksichtigt. (Tzn. 1.2 - 1.3)

- 0.3 Das BMBF hat die Frage, ob die Höhe der Programmpauschale gerechtfertigt ist, von der Evaluierung ausgenommen. Die Befragung der Hochschulen im Rahmen der Evaluierung ergab unter anderem, dass die Pauschale auch herangezogen wurde, um Kürzungen der Grundfinanzierung durch das Land abzufedern. Fast die Hälfte der befragten Hochschulen machte nicht öffentlich, wie sie die Mittel aus der Programmpauschale verteilten. Die Befragung zeigte ferner, dass einigen Hochschulen unklar war, wie sie die Pauschale vereinnahmen und verwenden dürfen. Ob die Pauschale zu der bezweckten Ausweitung der Drittmittelforschung führte, geht aus der Evaluierung nicht hervor. Das BMBF hätte die Programmpauschale grundsätzlicher analysieren müssen. Dabei hätte es sich nicht nur auf die Befragungen von Akteuren stützen dürfen, die ein sehr hohes Eigeninteresse an der Pauschale haben.

Das BMBF hat der Einschätzung widersprochen, dass die Evaluation voreingenommen war. Die Höhe der Pauschale sei bereits umfassend untersucht worden.

Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof fest, dass das BMBF den Anforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht nachgekommen ist. Er vermisst insbesondere eine tiefergehende und objektive Behandlung mit den aufgezeigten Mängeln. (Tz. 2)

- 0.4 Das BMBF darf mit der DFG-Programmpauschale nur kassenwirksame Ausgaben fördern, die in einem nachvollziehbaren Zusammenhang mit den geförderten DFG-Projekten stehen. Das BMBF hat die Höhe der Programmpauschale jedoch nicht anhand der indirekten Ausgaben, sondern politisch festgelegt. Auch die Hochschulen können die indirekten Ausgaben ihrer Drittmittelprojekte überwiegend nicht beziffern. Sie setzen sie mit den Gemeinkostenzuschlägen bei Auftragsforschungen

für die Wirtschaft gleich und setzen auch kalkulatorische Kosten, wie die Abschreibung von bereits staatlich finanzierten Infrastrukturen, an. Diese sind allerdings nicht förderfähig. BMBF und DFG haben mögliche Doppelförderungen bei ihren bisherigen Untersuchungen zur Angemessenheit der Programmpauschale außer Acht gelassen. Auf Grundlage der unzulässigen Einbeziehung von kalkulatorischen Kosten halten die Hochschulen und die DFG die Programmpauschale weiterhin für zu niedrig. Der Bundesrechnungshof warnt vor den aufwendigen Folgen eines Systemwechsels hin zu einer kostenbasierten Projektförderung der Hochschulen, bei der das BMBF auch die Infrastrukturen der Hochschulen finanziert. Das BMBF darf nicht länger zulassen, dass indirekte Ausgaben mit Gemeinkosten gleichgesetzt werden. Es muss konkretisieren, was indirekte Ausgaben sind.

Das BMBF hat der Feststellung widersprochen, dass die Höhe der Pauschale methodisch unzulänglich belegt sei und damit Infrastrukturen der Hochschulen doppelt gefördert würden. Es hat eingeräumt, dass im ermittelten Pauschalsatz auch kalkulatorische Kosten enthalten sind. Bei einer Pauschale müsste nicht in jedem Einzelfall der zugrunde gelegte Kostensatz erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF auf, auch für eine Pauschalleistung die indirekten Ausgaben und eventuelle infrastrukturellen Kosten der Projekte so exakt wie möglich zu bestimmen. Sind sie bei einzelnen Fördergegenständen, wie z. B. bei fremdbeschafften Geräten, nicht plausibel, muss das BMBF auf einen pauschalen Zuschlag verzichten und sich auf die direkten Projektausgaben beschränken. (Tz. 3)

- 0.5 Nach den Hochschulgesetzen müssen die Länder die Hochschulen so finanzieren, dass diese ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können. Hierzu gehört auch die Durchführung von Forschungsvorhaben, die mit Mitteln Dritter finanziert werden. Je nach Land werden die Programmpauschalen an den Hochschulen entweder wie Landesmittel zur Grundfinanzierung vereinnahmt oder sie erhöhen in den Globalhaushalten der Hochschulen deren freie Eigenmittel. In beiden Fällen ist nicht nachvollziehbar, inwieweit auch von Projekten verursachte indirekte Ausgaben durch die Pauschale abgedeckt wurden. In den

Haushaltsplänen und den Jahresabschlüssen ist die Programmpauschale nicht zu erkennen.

Will das BMBF an der Programmpauschale festhalten, muss es klarstellen, dass seine Mittel weder zur Entlastung der Länderhaushalte noch für eine projektunabhängige Zusatzfinanzierung der Hochschule bereitstehen. Die DFG muss sich von den Hochschulen über die *Vereinnahmung* der Programmpauschalen berichten lassen. Auch eine Berichterstattung in den Jahresabschlüssen und ihre Offenlegung in allen Ländern könnte die Transparenz verbessern.

Das BMBF hat eingewandt, dass an erfolgreicher Drittmittelforschung ein erhebliches Bundesinteresse bestehe. Die Länder stünden nicht in der Pflicht, die indirekten Ausgaben vollständig zu finanzieren.

Eine Förderung direkter Projektausgaben bis hin zu einem plausiblen Nachteilsausgleich für indirekte Projektausgaben kritisiert der Bundesrechnungshof nicht. Für weitergehende Deckungsbeiträge zur Gewährleistung der Infrastrukturen ist die Programmpauschale jedoch ungeeignet und setzt systemwidrige Anreize. Das BMBF muss seine Absicht auch umsetzen, dass die Pauschalen an den Hochschulen vollständig zentral vereinnahmt, einheitlich bewirtschaftet und transparent nachgewiesen werden. (Tz. 4)

- 0.6 Weitaus die meisten Hochschulen machten nicht transparent, wofür sie die Programmpauschale verwenden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurde sie auch eingesetzt, um Hochschulbaumaßnahmen des Landes mitzufinanzieren, studentische Angelegenheiten zu fördern, Eigenanteile für BMBF Förderungen zu leisten und Master- und Absolventenfeiern sowie Stipendien zu finanzieren. Das BMBF lässt zu, dass die Programmpauschale auch für tarifliche Zulagen für wissenschaftliche Leistungen oder Professionalisierung des Forschungsmanagements eingesetzt werden kann.

Die festgestellten *Verwendungen* hängen dabei häufig nicht mit den geförderten Projekten zusammen und sind zweckwidrig. Mehrjährige Ansparungen stellen überdies die Notwendigkeit und Höhe der Programmpauschale in Frage. Ihr Ziel war es nicht, einzelne Personen und dezentrale Stellen mit freien Mitteln auszustatten und Handkassen für flexible Bedarfe zu schaffen.

Das BMBF muss unmissverständlich festlegen, was aus der Programmpauschale förderfähig ist und was nicht. Angesichts der festgestellten zweckwidrigen Verwendungen fordert der Bundesrechnungshof, dass die Verwendung der Programmpauschale und der durch sie freigesetzten Mittel nachzuweisen ist. Das BMBF muss dafür sorgen und sicherstellen, dass die DFG die Verwendung tiefergehender überprüft als bislang. Ansparungen ohne Verwendungsplanung muss sie zurückfordern und darf sie künftig nicht mehr dulden.

Das BMBF sieht die Programmpauschale als in der Sache nachvollziehbar belegt an. Bereits mit der Verbuchung im allgemeinen Haushalt der Hochschule sei sie als zweckentsprechend verwendet zu betrachten. Verbindliche Verwendungsplanungen für angesparte Mittel hat das BMBF abgelehnt. Sie würden seines Erachtens dem Zweck einer Pauschale widersprechen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die theoretisch-abstracte Herleitung der Pauschale die festgestellte Bandbreite der Verwendungen nicht mehr rechtfertigen kann. Er bekräftigt seine Forderung, dass die Verwendung derart pauschal gewährter Fördermittel künftig überprüfbar nachgewiesen werden muss. (Tz. 5)

- 0.7 Vom Bund grundfinanzierte Forschungseinrichtungen sind von der in Förderungen des BMBF gewährten Projektpauschale ausgeschlossen, erhalten aber die DFG-Programmpauschale. Da ihre Grundfinanzierung die Ausgaben für Verwaltung und Infrastruktur umfasst, sind sie auf eine zusätzliche Erstattung der DFG für indirekte Projektausgaben nicht angewiesen. Die Vereinnahmung dieser Mittel stellte die Einrichtungen vor Herausforderungen, die sie nicht immer haushaltskonform lösten. Die Finanzierung nicht abgrenzbarer Ausgaben ist das wesentliche Merkmal der institutionellen Förderung. Sie ist im Haushaltsbereich des Bundes nicht parallel zu Projektförderungen zulässig. Das BMBF muss darauf hinwirken, dass die DFG nicht länger vom Bund grundfinanzierten Forschungseinrichtungen zusätzlich die Programmpauschale gewährt.

Das BMBF hat entgegnet, dass die indirekten Ausgaben der Projekte über die Grundfinanzierung nicht bedarfsgerecht und flexibel finanziert werden könnten. Auch bei BMBF geförderten Projekten würden die

indirekten Ausgaben bestenfalls nur teilweise durch die Grundförderung gedeckt. Diese Belastungen würde das BMBF im Rahmen der jeweiligen Projektförderverfahren berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Forschungseinrichtungen überwiegend steigende Grundmittel erhalten, die sie flexibel bewirtschaften. Er fordert im Sinne der Haushaltsklarheit die Auflösung der Querfinanzierung durch die Programmpauschale. Der Hinweis des BMBF, dass es indirekte Ausgaben im Rahmen seiner Förderung der direkten Projektausgaben berücksichtige, zeigt im Übrigen, dass Pauschalen entbehrlich sind für eine auskömmliche Projektförderung. (Tz. 6)

- 0.8 Das BMBF hat ohne vorherige Unterrichtung und Befassung des Parlaments die Überführung der Programmpauschale in den Grundhaushalt der DFG durchgesetzt. Hiermit hat sich das BMBF unter Missachtung des Budgetrechts des Parlaments auf eine kontinuierlich ansteigende Bundesfinanzierung der Hochschulen eingelassen. Der Bundesrechnungshof fordert, dass die Finanzierung der DFG wieder zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Bund und Ländern zurückfinden muss. Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass bei sämtlichen Mitteln der Haushaltsvorbehalt gelte. Die Verstetigung der Programmpauschale sei dem Koalitionsvertrag gefolgt.

Aus den vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Unterlagen ergibt sich, dass das BMBF weitere Verhandlungen mit dem Rechnungsprüfungsausschuss bewusst vermeiden will und beabsichtigt, die Pauschale zu erhöhen. Das BMBF erkennt zudem, dass die Länder nicht bereit waren, einen höheren Anteil zu übernehmen. Angesichts der übermäßigen Belastung des Bundes hält der Bundesrechnungshof das Vorgehen des BMBF für leichtfertig und nicht akzeptabel. (Tz. 7)

- 0.9 Bund und Länder könnten die Strategieentwicklung der Hochschulen für die Drittmittelforschung mit anderen Instrumenten zielgerichteter fördern. Das BMBF hat auch die Möglichkeit, einzelne forschungsstarke Hochschulen auf direktem Wege zu stärken. Die Programmpauschale in der jetzigen Ausprägung ist jedoch systemwidrig. Will das BMBF sie

dennoch weiter gewähren, muss es die aufgezeigten Mängel beseitigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt hierzu:

- Das BMBF muss eindeutig bestimmen, was unter indirekte Projektausgaben fällt.
- Es muss sicherstellen, dass die DFG die bisherigen Bestimmungen konsequent umsetzt.
- Die Verwendung der Mittel aus der Programmpauschale muss transparenter werden. Hierbei hat das BMBF zu gewährleisten, dass sich die DFG von den Hochschulen nicht nur über die Vereinnahmung, sondern auch die Verausgabung der Pauschalen berichten lässt und gründlicher nachverfolgt, ob die Programmpauschale ordnungsgemäß verwendet wird.
- Vom Bund grundfinanzierte Ressort- und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen werden von der DFG-Programmpauschale ausgenommen.

Bei einem Festhalten an der Programmpauschale muss das BMBF ihre Höhe zutreffend und nachvollziehbar ermitteln. Es widerspräche auch den Hochschulgesetzen der Länder und der Wissenschaftsfreiheit, wenn die DFG für ihre Förderungen ein Plus anbietet, das nicht gerechtfertigt ist und den Wettbewerb um die Drittmittel verzerrt. Bei den außeruniversitären Forschungseinrichtungen zeigt das BMBF selbst, dass Pauschalen des Bundes entbehrlich sind.

(Tz. 8)

1 Hintergrund und Anlass des Berichts

1.1 Hintergrund

Einführung der DFG Programmpauschale mit dem Hochschulpakt 2020

Das „Programm zur Finanzierung von Programmpauschalen für von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsvorhaben“ war die zweite Säule des Hochschulpaktes 2020. Der Pakt startete im Jahr 2007, danach folgten zwei weitere Programmphasen, die bis zum Jahr 2020 reichten. Über die erste Säule des Hochschulpakts 2020, das „Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger,“ hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) in den Jahren 2019 und 2020 berichtet.¹ Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die DFG-Programmpauschale. Seit dem Jahr 2021 sind sie Teil der institutionellen Förderung des Deutschen Forschungsgemeinschaft e. V. (DFG).²

Förderung der Wissenschaft durch die DFG

Die DFG dient der Forschungsförderung und ist die zentrale Selbstverwaltungsorganisation der Wissenschaft in Deutschland. Sie ist ein eingetragener Verein. Zu ihren Mitgliedern gehören Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Ihre Fördermittel erhält sie vom Bund und den Ländern. Für das Jahr 2020 stellten sie der DFG 3,28 Mrd. Euro bereit. Die DFG fördert insbesondere die Spitzenforschung in Form von zeitlich befristeten Projekten.

Knapp 40 % der Drittmittel, die die Universitäten einwerben, stammen von der DFG. Als Drittmittel werden in der Forschungsförderung Mittel verstanden, die

¹ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) über die Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes (Gz.: III 2 - 2018 - 0313 vom 7. Mai 2019) sowie Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung restlicher Hochschulpaktmittel und der Bedingungen des Zukunftsvertrags „Studium und Lehre stärken“ (Gz.: III 2 - 2018 - 0313/3 vom 21. September 2020), veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

² Ausführungsvereinbarung DFG (AV-DFG) zuletzt geändert durch Beschluss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) vom 3. Mai 2019, § 3 Absatz 2. Darüber hinaus gewährt das BMBF den Hochschulen bei seinen eigenen Projektförderungen in der Forschung die *BMBF-Projektpauschale*. Sie ist ein mit der DFG Programmpauschale vergleichbares Förderinstrument (Zuschlag von 20 %), war aber nicht Bestandteil des Hochschulpakts 2020.

Forschungseinrichtungen und Hochschulen über die staatliche Finanzierung ihrer Grundausrüstung hinaus einwerben können. Die Mittel sind in der Regel für thematisch festgelegte und zeitlich begrenzte Projekte bestimmt.

Für eine Förderung durch die DFG sind Mittel für die direkten Projektausgaben zu beantragen. Hierbei handelt es sich um Ausgaben, die dem Projekt bei den Einrichtungen direkt zurechenbar sind. Dies sind Personal-, Sach- und Investitionsmittel. Die DFG darf ihre Mittel den Zuschussempfängerinnen und Zuschussempfängern nur bedarfsgerecht zur Verfügung stellen.³ Ausgaben zur Deckung der Grundausrüstung für die Forschung sind hierbei grundsätzlich nicht zuwendungsfähig.⁴

Höhe und Zielsetzung der DFG-Programmpauschale

Seit dem Hochschulpakt 2020 erhalten Antragstellerinnen und Antragsteller von DFG Forschungsvorhaben einen pauschalen Zuschlag von derzeit 22 % zu den bewilligten Mitteln für die direkten Projektausgaben. Der Bund trägt hiervon 20 Prozentpunkte. Die Länder tragen seit dem Jahr 2016 zusätzlich 2 Prozentpunkte bei.

Mit der DFG-Programmpauschale wollten Bund und Länder die Forschung insbesondere an Hochschulen stärken.⁵ Auch außeruniversitäre und Ressortforschungseinrichtungen sowie Einrichtungen, die nicht forschen, erhalten die DFG-Programmpauschale. Auf sie entfielen im Jahr 2018 knapp 8 % der Ausgaben (34 Mio. Euro). Die DFG-Programmpauschale soll die mit einer DFG Förderung verbundenen „indirekten, zusätzlichen und variablen Projektausgaben“ decken. Hierbei handelt es sich um Ausgaben, die durch die geförderten Projekte verursacht werden, ihnen jedoch nicht unmittelbar und ausschließlich zugerechnet werden können. Hierzu zählen beispielsweise Ausgaben, die für die projektbezogene Inanspruchnahme von Verwaltungspersonal oder Infrastruktur der Einrichtung zusätzlich entstehen und nicht aus den bewilligten, direkten Projektmitteln finanziert werden. Zur Verstärkung der bewilligten Projektmittel darf die Programmpauschale indes nicht eingesetzt werden. Bund und

³ Wirtschaftsplan der DFG für das Jahr 2020, Bewirtschaftungsgrundsätze Nummer 11.

⁴ AV-DFG, § 3 Absatz 1.

⁵ Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020, Präambel.

Länder erwarten eine transparente Verwendung der Mittel aus den Pauschalen.⁶

Die drei Einrichtungen mit den höchsten Einnahmen aus den DFG-Programmpauschalen waren im Jahr 2018 die Universitäten München (LMU), Göttingen und Heidelberg. Sie erhielten daraus jeweils zwischen 15 bis 17 Mio. Euro. Alle Fachhochschulen zusammen nahmen dagegen insgesamt Programmpauschalen von rund 1,4 Mio. Euro ein. Unter ihnen waren die drei Einrichtungen mit den niedrigsten Einnahmen: Sie erhielten jeweils weniger als 1 400 Euro im Jahr 2018.

1.2 Anlass des Berichts

Angemessene Höhe der Pauschale und ihre Verteilung waren unklar

Im März 2014 berichtete die Presse darüber, dass bei der Berliner Charité Mittel aus Pauschalen des Bundes in Höhe von 40 Mio. Euro auf rund 6 000 Verwahrkonten gebucht worden seien. Im Raum stand der Vorwurf, dass diese Mittel wie „schwarze Kassen“ außerhalb des Haushalts geführt würden.⁷ In der Aufarbeitung zeigte sich, dass die Charité, aber auch andere Einrichtungen, Probleme hatten, die Pauschalen und die aus ihnen freiwerdenden Mittel transparent zu verbuchen. Strittig war auch, wie diese Mittel an der Einrichtung verteilt werden sollten. In einem Fall nutzte die Charité sie nicht für Forschungszwecke.⁸

Der Bundesrechnungshof hatte den Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2014 auf die Problematik der hochschulinternen Mittelverteilung der aus den Einnahmen der Pauschalen zusätzlich verfügbaren Mittel hingewiesen.⁹ Er empfahl, dass die Zuwendungsgeberinnen und Zuwendungsgeber die Verwendung der Pauschalen präzisieren. Das BMBF und die Länder haben daraufhin in

⁶ Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020, Artikel 2, §§ 1 und 3 und AV-DFG § 3 Absatz 2.

⁷ Siehe u. a. Bericht in der Berliner Zeitung am 7. März 2014 unter <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/vorwurf-der-bilanzfaelschung-charite-bestreitet-schwarze-kassen-li.13049>.

⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wortprotokoll 17/44 vom 25. Juni 2014. Zu ähnlichen Fällen an anderen Einrichtungen siehe Tz. 4.2 (3) des vorliegenden Berichts.

⁹ Zurückgehend auf die Bemerkung 2013 des Bundesrechnungshofes (Bundestagsdrucksache 18/111, Nr. 68), zum Download unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2013>).

die letzte Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020 und in die Ausführungsvereinbarung DFG (AV-DFG) ab dem Jahr 2021 aufgenommen, dass die Hochschulen die DFG-Programmpauschale vollständig in ihrem allgemeinen Haushalt vereinnahmen sowie transparent und sachgerecht verteilen soll.¹⁰ Über die Verwendungsrichtlinien der DFG, die Bestandteil der Förderverträge sind, gelten diese Bestimmungen wortgleich unmittelbar für die Hochschulen.¹¹

Der Bundesrechnungshof empfahl ferner, dass das BMBF die politisch festgesetzte Höhe der DFG-Programmpauschale – nunmehr 22 % der bewilligten Projektmittel – belegen soll. Der Rechnungsprüfungsausschuss beschloss darauf hin, dass das BMBF repräsentative Daten erheben sollte, die zeigen, welche zusätzlichen Belastungen den Hochschulen durch geförderte Forschungsprojekte entstehen. Es sollte auch Vorschläge erarbeiten, wie eine transparente und zweckdienliche Verwendung der Programmpauschale sichergestellt werden kann.

Unzureichende Berichte des BMBF

Das BMBF legte dem Rechnungsprüfungsausschuss am 29. September 2014 einen Bericht und eine Studie zu den Pauschalen vor.¹² Der Bundesrechnungshof sah darin keine Begründung für die festgesetzte Höhe der DFG-Programmpauschale. Die Studie zeigte vielmehr, dass die Einnahmen aus den Pauschalen nicht vollständig durch die indirekten Projektausgaben aufgezehrt wurden. Vielmehr schufen sie freie, zusätzliche Mittel, über deren Verwendung neu zu entscheiden war. Die Studie stellte ein „sehr unterschiedliches Verständnis von Pauschalen“ bei den einzelnen Hochschulakteuren fest.¹³ Der Bundesrechnungshof sah daher weiterhin die Gefahr, dass die Mittel intransparent und zweckwidrig verwendet werden.

¹⁰ Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020 vom 11. Dezember 2014, Artikel 2, § 3. Hierbei handelt es sich um die aktuelle, dritte Vereinbarung über den Hochschulpakt. Die weiteren Verweise im vorliegenden Bericht beziehen sich hierauf, sofern nichts anders angegeben ist.

¹¹ Verwendungsrichtlinien – Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der DFG (DFG-Vordruck 2.00 – 01/21, Nummer 3.6.3). Neben diesen allgemeinen Bedingungen gelten für einzelne Förderprogramme besondere Bedingungen aus früheren Jahren (z. B. für Sachbeihilfen), die in diesem Punkt nicht gegensätzlich sind.

¹² Prognos u. a., 2014: Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland (zum Download unter <https://www.bmbf.de/de/dfg-programmpauschale-513.html>).

¹³ Prognos u. a., 2014 (siehe Fußnote 12), S. 121.

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte darauf hin, dass das BMBF seine Möglichkeiten nutzt, sich über den Umgang der Hochschulen mit den Pauschalmitteln zu informieren. Es sollte einen weiteren Bericht über die fachpolitischen Wirkungen des Förderinstruments vorlegen. Das BMBF ließ die Studie aus dem Jahr 2014 erneut auswerten. Für den Bundesrechnungshof ergaben sich hieraus allerdings keine neuen Erkenntnisse, insbesondere nicht zu den Fragen nach der angemessenen Höhe und der transparenten Mittelverwendung.

Rechnungsprüfungsausschuss forderte systemische Evaluation

Angesichts der offenen Fragen erwartete der Rechnungsprüfungsausschuss am 17. Februar 2017, dass das BMBF die Pauschalen systemisch evaluiert und möglichen Fehlentwicklungen entgegenwirkt. Er bat das BMBF, seine aktuellen Erkenntnisse zum Umgang mit den Pauschalen in einem Bericht an den Bundesrechnungshof bis zum 31. Mai 2019 darzulegen. Falls erforderlich sollte der Bundesrechnungshof den Rechnungsprüfungsausschuss erneut mit diesem Thema befassen.

Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Rechnungsprüfungsausschuss über seine Erkenntnisse und Schlussfolgerungen und kommt damit dessen Bitte vom 17. Februar 2017 nach.

1.3 Vorgehen bei der Prüfung

Das BMBF legte dem Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 29. Mai 2019 einen Evaluationsbericht vor.¹⁴ Für den vorliegenden Bericht wertete der Bundesrechnungshof diese Evaluation aus. Darüber hinaus führte er örtliche Erhebungen im BMBF und bei der DFG durch.

Der Bundesrechnungshof befragte für seinen Bericht zudem alle Universitäten und Fachhochschulen bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaften schriftlich zur DFG-Programmpauschale.¹⁵ Die Hochschulen waren aufgefordert, elf Fragenbereiche zu beantworten. Sie umfassten u. a. die Höhe der eingenommenen Pauschalen, Regelungen zur Verteilung und Verwendung der

¹⁴ Prognos, 2019: Systemische Evaluation der Förderinstrumente DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschale, Abschlussbericht im Auftrag des BMBF (zum Download unter <https://www.bmbf.de/de/dfg-programmpauschale-513.html>).

¹⁵ Die Musik- und Kunsthochschulen sowie Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft waren dabei ausgenommen.

Pauschale, Angaben zu den Ausgaberesten und den Verwendungsplanungen, Fragen nach Vorgaben des Landes sowie Auskünfte zur Berechnung der Gemeinkosten und der indirekten Ausgaben für DFG-Projekte.

Von 328 Einrichtungen gingen 290 Rückmeldungen ein, was einer Teilnahmequote von 88 % entsprach. 196 Hochschulen gaben an, dass sie seit dem Jahr 2016 DFG Mittel mit Programmpauschalen erhalten haben. 94 Hochschulen erhielten keine Programmpauschale. 38 Hochschulen antworteten nicht. Darunter waren vor allem Fachhochschulen in privater Trägerschaft, die keine DFG Mittel erhielten. Die Befragung kommt einer Vollerhebung gleich.

Der Bundesrechnungshof befragte zudem 23 Ressortforschungseinrichtungen des Bundes (siehe Tz. 6). 19 Einrichtungen, die Programmpauschalen erhielten, gingen in die Auswertung ein. Der Bundesrechnungshof befragte im Weiteren 21 Einrichtungen der Helmholtz Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF). Hiervon gingen 17 Einrichtungen, die Programmpauschalen erhielten, in die Auswertung ein.

Der Bundesrechnungshof wertete weiterhin Gesetze, Verordnungen und Bilanzierungsbestimmungen der Länder aus. Hierzu befragte er zuvor die zuständigen Stellen in den Ministerien. Umfangreiche Hinweise erhielt er von den Hochschulen im Rahmen seiner Befragung.

Den festgestellten Sachverhalten liegen die Ergebnisse der umfassenden Erhebungen bei den Hochschulen und Forschungseinrichtungen zugrunde. Der Bundesrechnungshof verzichtet auf die Nennung einzelner Einrichtungen. Sein Hauptziel war es, *systemische* Mängel des Förderinstrumentes aufzuzeigen.

Das BMBF hatte Gelegenheit, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Seine Stellungnahme ist berücksichtigt.

1.4 Haushaltsmittel für die DFG-Programmpauschale

Im Bundeshaushaltsplan sind die Mittel für die DFG-Programmpauschale im Titel 3003/685 30 veranschlagt. Für das Jahr 2021 beträgt das Soll 443 Mio. Euro.

Bis zum Jahr 2020 war sie im Titel 3003/685 05 veranschlagt. Im Jahr 2020 betrug das Soll 431 Mio. Euro. Die Länder stellten zusätzlich 41 Mio. Euro bereit, so dass die DFG im Jahr 2020 über 472 Mio. Euro für die

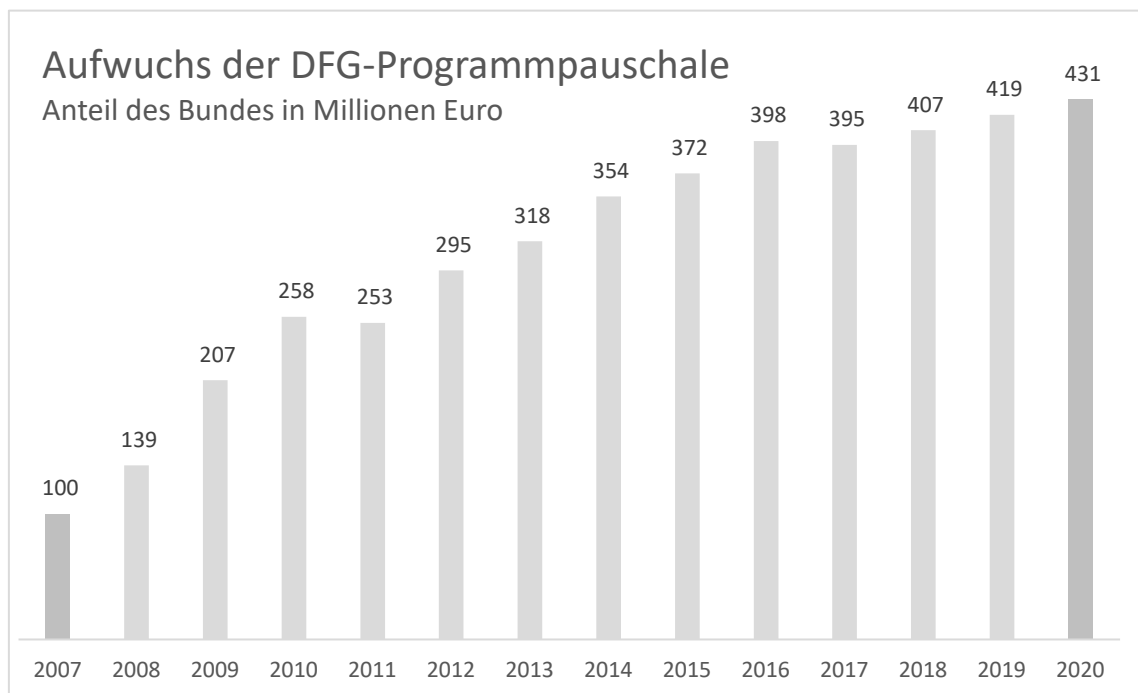
Programmpauschale verfügte. Sie bewirtschaftet die Mittel überjährig. Ende 2018 verfügte sie über einen Ausgaberesult aus der Programmpauschale von 43 Mio. Euro.

Die Aufwendungen des Bundes für die DFG-Programmpauschale sind kontinuierlich angewachsen. Über den gesamten Zeitraum des Hochschulpakts in den Jahren 2007 bis 2020 betrugen sie 4,3 Mrd. Euro. Die Länder stellten seit ihrer Beteiligung an der Programmpauschale im Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 zusätzlich 125 Mio. Euro bereit.¹⁶

Zu höheren Beiträgen waren die Länder nicht bereit. Sie erklärten im Jahr 2014 gegenüber dem BMBF, dass sie über die gestiegene Grundfinanzierung der Hochschulen bereits ihren Anteil an der Programmpauschale leisten würden. Diese Steigerungen seien weit über die indirekten Projektausgaben hinaus erfolgt.

Abbildung 1

Vervielfachung der Aufwendungen des Bundes



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Soll-Ansätze im Einzelplan 30 für die DFG-Programmpauschale aus dem Hochschulpakt 2020.

¹⁶ Siehe Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020, Anlage 2 und Artikel 2 § 2 Absatz 2.

2 Evaluationsbericht des BMBF aus dem Jahr 2019

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Leistungsbeschreibung und Durchführung

Das BMBF schrieb am 22. September 2017 eine systemische Evaluation der Förderinstrumente DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschale europaweit aus.¹⁷ In der Leistungsbeschreibung bezeichnete das BMBF die Pauschalen als Instrumente „zur teilweisen Deckung“ der mit der Förderung verbundenen indirekten Projektausgaben. Es schickte hiermit vorweg, dass die Pauschalen ungenügend seien. Der Bundesrechnungshof hatte dies bislang als nicht belegt angesehen. In der Evaluation sollte die Auftragnehmerin bzw. der Auftragnehmer Zielerreichung, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der Pauschalen erfassen und bewerten. Erfasst werden sollte auch, welche spezifischen Regelungen der Länder es gibt und ob sich Fehlentwicklungen bei Transparenz und Verwendung der Mittel andeuten. Das BMBF gab vor, dass alle Hochschulen zu befragen waren. Die Auswertung von Buchungen, Bilanzen oder Berichten der Hochschulen war nicht vorgesehen. Den Ergebnisbericht übersandte das BMBF dem Bundesrechnungshof am 29. Mai 2019 und veröffentlichte ihn auf seinen Internetseiten.¹⁸

Das BMBF und die Auftragnehmerin verständigten sich vor dem Beginn der Erhebungen darauf, dass es „für den Erfolg der Evaluation von herausragender Bedeutung ist, die Hochschulen für die Relevanz der Studie hinsichtlich der Zukunft der Förderinstrumente zu sensibilisieren und somit zur Teilnahme zu motivieren.“ Für die Befragung richteten das BMBF und die Auftragnehmerin jeweils Begleitschreiben an die Hochschulen, in denen sie bereits die Auffassung vertraten, dass drittmittelfinanzierte Forschungsprojekte mit den Mitteln der direkten Projektförderung nur unzureichend abgedeckt seien.

Befragt wurden 281 Hochschulen, die im Zeitraum 2013 bis 2017 DFG-Programmpauschalen oder BMBF-Projektpauschalen erhalten haben. Die Auftragnehmerin richtete jeweils einen Fragebogen an die Kanzlerinnen und Kanzler und einen zweiten an die Hochschulleitungen. Der erste Fragebogen umfasste detaillierte Fragen zur Verteilung und Verwendung der Pauschalen. Im zweiten Fragebogen wurde die Verwendung der Mittel nicht erfasst. Abgefragt wurden

¹⁷ TED Bekanntmachung 2017/S 182-372727.

¹⁸ Prognos, 2019 (siehe Fußnote 14).

überwiegend persönliche Einschätzungen. So wurden die Hochschulleitungen z. B. danach gefragt, in welchem Ausmaß die „Overheadpauschalen“ das Bewusstsein stärkten, dass Forschung grundfinanzierte Ressourcen verbrauche. Die Auftragnehmerin sicherte den Befragten zu, die Antworten streng vertraulich zu behandeln. Sie lehnte es ab, dem Bundesrechnungshof zusammengefasste Antworten zu einzelnen Fragen oder einen Datenband zur Verfügung zu stellen. Verordnungen, Protokolle oder Berichte der Hochschulen, die die Pauschalen betreffen, wertete die Auftragnehmerin nicht aus.

60 % der angeschriebenen Hochschulen beteiligten sich an mindestens einer der Befragungen. Bei 37 % der angeschriebenen Hochschulen beteiligten sich die Kanzlerinnen und Kanzler (103 Hochschulen). An 16 % der Hochschulen beteiligten sich sowohl die Kanzlerinnen und Kanzler wie auch die Hochschulleitungen an der Befragung (44 Hochschulen).

Das BMBF sah in seiner Leistungsbeschreibung vor, dass für die Fallbeispiele andere Hochschulen auszuwählen waren als bei der vorangegangenen Untersuchung aus dem Jahr 2014. Es monierte nicht, dass mindestens drei der zehn ausgewählten Hochschulen erneut teilnahmen.

2.1.2 Ergebnisse zur zweckentsprechenden Verwendung

Hinsichtlich des in der Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020 bestimmten Zwecks und der Verwendung der Programmpauschale kam die Evaluation zu folgenden Ergebnissen:

- In mindestens einem Land wurden die Pauschalen laut der befragten Hochschulen herangezogen, um Kürzungen der Grundfinanzierung abzufedern. Die Autorinnen und Autoren der Evaluation bezweifelten, ob die Vorgaben dieses Landes im Einklang mit den Zielsetzungen des BMBF und der DFG stehen.¹⁹ Das Land nannten sie, auch auf Nachfragen des BMBF und des Bundesrechnungshofes, nicht. Auch Hochschulen anderer Länder äußerten die Besorgnis, dass das Ansparen von Pauschalmitteln zur Kürzung ihrer Grundfinanzierung führen könnte.
- 45 % der Hochschulen, die an der Befragung teilnahmen, machten entgegen der Verwaltungsvereinbarung öffentlich oder hochschulintern nicht

¹⁹ Prognos, 2019 (siehe Fußnote 14), S. 30, 42 und 67.

transparent, wie sie die aus den Pauschalen freiwerdenden Mittel verteilen.

- Die zentralen Verwaltungen der Hochschulen setzten die Pauschalen bzw. die durch die Pauschalen freiwerdenden Mittel überwiegend für zusätzliches Verwaltungspersonal „zur Unterstützung der Abrechnung“ ein.²⁰ Inwieweit es den Zielen der Programmpauschale entsprach, ließen die Autorinnen und Autoren der Evaluation offen. Bauliche Infrastrukturmaßnahmen oder ein strategischer Einsatz der Pauschalen, beispielsweise zur Profilierung der Forschung, ließen sich nur feststellen, wenn das Volumen der Pauschalen an einer Hochschule eine kritische Masse erreichte.
- Die Fachbereiche und die einwerbenden Wissenschaftlerinnen bzw. Wissenschaftler setzten die Pauschalmittel für sehr unterschiedliche Zwecke ein, z. B. für Geräte, Verbrauchsmaterialien und Beschaffungen. Hier zeigten sich keine klaren Muster. Die Autorinnen und Autoren beschrieben die Bandbreite der Verwendungen mit dem Zitat „Wissen Sie, das ist so bunt wie das Leben“.²¹ Sie deuteten an, dass die Mittel auch zur Verstärkung der geförderten Projekte genutzt werden.²² Dass dies gegen die Verwendungsbestimmungen verstieß, thematisierten sie nicht.
- Die Evaluation zeigte, dass Hochschulen unklar war, wie sie die Pauschalen vereinnahmen und verwenden dürfen. Durch die Vorgabe des BMBF bzw. der DFG, dass die Pauschalen die *durch das Projekt* verursachten indirekten Ausgaben unterstützen, entstand der Eindruck, dass eine Zuordnung zu den Einzelprojekten gefordert sei. Die Befragten gaben an, unterschiedlich strikte Verwendungsanforderungen zu haben. 20 % bewerteten den Aufwand für Dokumentations-, Berichts- und Nachweispflichten der Pauschalen als nicht gering.
- Laut der Evaluation schufen die Pauschalen an den Hochschulen Voraussetzungen für weitere Drittmiteleinwerbungen. So sei es beispielsweise möglich, die durch Pauschalen freiwerdenden Mittel im Rahmen von

²⁰ Weder im Bericht (Prognos, 2019 (Fußnote 14), S. 43) noch im Fragebogen wird spezifiziert, was „Abrechnung“ umfasst. Offen bleibt, ob es sich um Stellen in der allgemeinen Finanzverwaltung der Hochschule handelt oder für die Verwaltung der Drittmittel.

²¹ Prognos, 2019 (Fußnote 14), S. 47.

²² Prognos, 2019 (Fußnote 14), S. 67.

Berufungsverhandlungen für die Anwerbung forschungsstarker Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu nutzen. Einige Fachhochschulen bauten aus Mitteln der Pauschalen Transferinfrastrukturen für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft auf.²³ Inwieweit dies auch den Verwendungsbestimmungen des BMBF bzw. der DFG entsprach, untersuchte die Evaluationsgruppe nicht.

- Die durch die Pauschalen freiwerdenden Mittel wirkten nach Einschätzung der Auftragnehmerin wie eine Positivspirale. Hiervon profitierte ihrer Auffassung nach auch die Lehre, da mit den freiwerdenden Mitteln Lehrbeauftragte eingestellt werden konnten.²⁴ Belege hierfür nannte sie nicht.
- Die Evaluation kam zum Schluss, dass mit den Pauschalen Instrumente geschaffen wurden, die die Hochschulen in ihrer Forschungstätigkeit vergleichsweise unbürokratisch und direkt unterstützen würden. Einschränkend wies sie daraufhin, dass sich die Zielerreichung der Pauschalen nicht direkt messen ließ. Nicht belegen ließ sich daher, ob und in welchem Maße die Pauschalen ursächlich für eine Ausweitung der Drittmittelforschung waren. Die Pauschalen hätten jedenfalls dazu geführt, „dass die Forschungsfähigkeit der deutschen Hochschulen angesichts der hohen Dynamik in der Drittmittelinwerbungen gesichert werden konnte“.²⁵

2.1.3 Zusammenfassender Bericht des BMBF

Aus den Ergebnissen der Evaluation erstellte das BMBF eine Zusammenfassung für den Bundesrechnungshof. Hierbei hob es heraus, dass Zielerreichung, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der Pauschalen als „sehr positiv zu bewerten“ seien und „ohne Zweifel für die zwingende Beibehaltung“ in unveränderter Form sprächen.

Das BMBF sah in der Evaluation eine Bestätigung, dass die Pauschalen zu einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen beigetragen hätten. Allein aufgrund ihrer kompensatorischen Wirkung seien sie unerlässlich. Dem Rechnungsprüfungsausschuss sei damit Folge geleistet.

²³ Prognos, 2019 (Fußnote 14), S. 55.

²⁴ Prognos, 2019 (Fußnote 14), S. 59.

²⁵ Prognos, 2019 (Fußnote 14), S. 71.

Auf die kritischen Aspekte der Evaluation ging das BMBF in seiner Zusammenfassung nicht ein. Die fehlende Transparenz bei der Mittelverteilung und die unübersichtliche Bandbreite in der dezentralen Mittelverwendung thematisierte es nicht. Es behauptete, dass mit den Pauschalen keine zusätzlichen Verwaltungskosten entstünden, was die Evaluation allerdings nicht bestätigte. Die Hinweise der Evaluation auf eine Reduzierung der Grundfinanzierung in einzelnen Ländern erwähnte das BMBF nicht. Das sehr unterschiedliche Verständnis der Hochschulen von „indirekten Ausgaben“ der Projektförderung gab es nicht wieder. Dass die Pauschalmittel in den geförderten Projekten selbst oder zum Erzielen von steuerpflichtigen Einnahmen eingesetzt wurden, erwähnte das BMBF nicht. Bei den Wirkungen schlussfolgerte es, dass die Pauschalen auch zu einer Verbesserung der Ausbildungssituation geführt hätten. Diesen Effekt belegte die Evaluation nicht.

2.2 Würdigung

Das BMBF hat in der Leistungsbeschreibung der Evaluation vorweggenommen, dass die Pauschalen die zusätzlichen Kosten der Projekte nur teilweise decke. Hiermit hat es eine zentrale Frage von der Untersuchung ausgenommen, die von der Evaluation eigentlich hätte beantwortet werden sollen.

Den Erfolg der Pauschalen hat das BMBF in seiner Zusammenfassung der Evaluation in ihrer „kompensatorischen Wirkung“ gesehen. An dieser Einschätzung hat sich die grundsätzliche Auffassung des BMBF und der an der Evaluation Beteiligten gezeigt, dass Drittmittel-Projekte eine Belastung für die Hochschulen darstellen. Übersehen hat es jedoch, dass Drittmittelforschung zu den gesetzlichen Aufgaben der staatlich grundfinanzierten Hochschulen gehört. Offen gelassen hat die Evaluation insbesondere, in welchem *Umfang* die Pauschalen eine „kompensatorische Wirkung“ entfaltet und welche indirekten Ausgaben für Projekte „zusätzlich“ anfallen. Der Bundesrechnungshof hatte im Rechnungsprüfungsausschuss darauf hingewiesen, dass diese Fragen nach wie vor nicht überzeugend beantwortet sind (Tz. 1.2). Dies hätte im Mittelpunkt einer systemischen Analyse stehen müssen.

Im Weiteren hätte die Evaluation analysieren müssen, welche indirekten Projektausgaben die Länder tatsächlich aus den Grundfinanzierungen vorfinanzieren und welche Mittel die Pauschalen für andere Verwendungen freisetzt. Anstatt eigenständig Belege zu erheben und auszuwerten, hat die Evaluation der

Erfassung persönlicher Einschätzungen der Befragten weiten Raum gegeben. Schon das Design der Evaluation hat hierdurch die generelle hochschulseitige Ansicht gestärkt, es bestünde eine „Finanzierungslücke“, die künftig noch einen weiteren Zuwachs der Pauschalen erfordere. Nicht berücksichtigt hat die Evaluation dabei, dass die Zuwächse in der Hochschulgrundfinanzierung nach Aussage der Länder die indirekten Projektausgaben mehr als kompensieren würden (Tz. 1.4).

Eine „systemische“ Analyse hätte überdies eine tiefgreifende Betrachtung der Hochschulfinanzierung der Länder erfordert. Das BMBF hätte vorgeben müssen, dass Hochschulgesetze und Vorschriften zur Wirtschaftsführung systematisch ausgewertet werden. Die Studie hätte so der wesentlichen Frage nachgehen können, ob und wie die Pauschalen die Länder bei ihren Grundfinanzierungen entlasten oder sie ergänzen. Zudem hat sie nicht die Länder benannt, die zur Vereinnahmung und Verwendung von Pauschalen vermeintlich Bestimmungen erlassen haben. Da das BMBF und die Auftragnehmerin das Datenmaterial der Studie nicht bereitstellten, konnte der Bundesrechnungshof die Güte der Studie in diesem Punkt auch nicht überprüfen.

Gezeigt hat die Evaluation, dass sich die Bestimmungen der Zuwendungsgeber und Länder zu den Pauschalen widersprechen und bei den Hochschulen zu Unsicherheiten führen, die wiederum unterschiedliche, individuelle Regelungen nach sich zogen. Trotz des damit verbundenen Aufwandes hat das BMBF den Schluss gezogen, dass durch die Pauschalen bei den Hochschulen keine zusätzlichen Verwaltungskosten entstünden.

Nach den Zweifeln und Diskussionen mit dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem Bundesrechnungshof hätte das BMBF die Pauschalen grundsätzlicher und mit einer anderen Methodik als zuvor evaluieren lassen müssen. Warum die Ressort- und außeruniversitären Forschungseinrichtungen als Empfänger der DFG-Programmpauschale nicht ebenfalls einbezogen wurden, ist zudem unverständlich.

Der Bundesrechnungshof hat auf Basis der vorliegenden Evaluationsergebnisse nicht erkennen können, dass die Anforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses an die DFG-Programmpauschale erfüllt sind. Obwohl die Evaluation grundsätzliche Widersprüche und Unklarheiten im Umgang mit der Pauschale gezeigt hat, hat das BMBF ein uneingeschränkt positives Urteil gezogen. Diese

Schlussfolgerungen hat der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen können. Seine Kritik richtet sich hierbei vorrangig an das BMBF, das es versäumt hat, eine profunde und unvoreingenommene Evaluation der Programmpauschale zu erwirken und die Mängel dieses Förderinstrumentes zu reflektieren.

2.3 Empfehlung

Das BMBF muss überzeugend darlegen,

- welche indirekten Ausgaben,
- bei welchen Organisationseinheiten und
- in welcher Höhe für Projekte zusätzlich anfallen.

Die vorliegende Evaluation bringt zu diesen Fragen keine neuen Erkenntnisse. Sie nährt vielmehr Zweifel, ob die Programmpauschale von den Hochschulen zweckentsprechend verwandt wird.

Der Bundesrechnungshof hat sich auf Grund der offenen Fragen und der bereits in der Leistungsbeschreibung angelegten methodischen Mängel der Evaluation des BMBF daher entschieden, für diesen Bericht eigene Erhebungen durchzuführen. Hierbei ist er insbesondere auch den haushaltsrechtlichen Vorgaben in den Ländern und der Höhe der Programmpauschale nachgegangen.

Wendet sich das BMBF erneut einer systemischen Analyse zu, muss es sicherstellen, dass diese in einer umfassenden Weise anhand belastbarer Unterlagen durchgeführt wird. Hierbei darf es nicht einzig auf die Einschätzung von Akteuren setzen, die befangen sind und ein Eigeninteresse an der Pauschale haben. Eine erneute Analyse muss über die Vereinnahmung der Pauschale im Hochschulhaushalt hinausgehen und untersuchen, welche Effekte diese Hochschuleinnahmen auf die staatliche Finanzierung der Hochschulen haben.

2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat der Einschätzung widersprochen, dass die Evaluation in ihrer Anlage und Durchführung voreingenommen war. Es habe mit der Evaluation unmittelbar die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses vom 17. Februar 2017 umgesetzt. Die Evaluation habe die Wirkung, Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung der Pauschalen ausgewertet. Sie habe die Grundlage gebildet um die programmatische Ausrichtung des Förderinstrumentes zu überprüfen.

Die vom Bundesrechnungshof vermissten Untersuchungsgegenstände seien bereits im Jahr 2014 umfassend untersucht worden.

2.5 Abschließende Würdigung

Die Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahr 2017, die Pauschalen erneut zu evaluieren, gründete auf Fragen und Zweifel, die nach der Studie aus dem Jahr 2014 ungeklärt blieben. Offen geblieben war weiterhin, welche zusätzlichen Belastungen den Hochschulen durch die geförderten Forschungsprojekte entstanden. Der Rechnungsprüfungsausschuss bat im Jahr 2017 ferner darum, mögliche Fehlentwicklungen aufzuzeigen. Insbesondere der zusammenfassende Bericht des BMBF hat eine tiefgehende und objektive Behandlung der aufgezeigten Mängel vermissen lassen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung: Inhaltlich hat das BMBF die Anforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht erfüllt.

3 Höhe der indirekten Projektausgaben

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Ausgangspunkt: Förderfähig sind Ausgaben, nicht Kosten

Die Programmpauschale soll indirekte *Projektausgaben* decken, die den Hochschulen durch DFG-geförderte Projekte zusätzlich, über die direkten Projektausgaben hinaus, entstehen. Vor der Einführung der Programmpauschale haben die Einrichtungen diese Ausgaben – sofern sie anfielen – aus ihrer Grundfinanzierung oder aus Eigenmitteln getragen. Laut der ersten Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt wollten Bund und Länder nun mit der Programmpauschale in die „Vollkostenfinanzierung“ von Forschungsvorhaben einsteigen.²⁶ In den nachfolgenden Verwaltungsvereinbarungen über den Hochschulpakt wurde der Begriff „Vollkostenfinanzierung“ nicht weiter verwendet. Dennoch blieb im Zusammenhang mit der Pauschale die Vorstellung haften, sie sei kosten- und nicht ausgabenbasiert.²⁷

²⁶ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 20. August 2007 (Hochschulpakt I), Präambel.

²⁷ Siehe z. B. BMBF: Bundesbericht Forschung und Innovation 2020, S. 273 und Bericht der DFG über die Erfahrung mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase vom 4. November 2013 (unter www.gwk-bonn.de).

„Indirekte Ausgaben“ und „Gemeinkosten“ werden sprachlich oft gleichgesetzt. Haushaltsrechtlich und betriebswirtschaftlich unterscheiden sie sich allerdings wesentlich:

- *Ausgaben* sind stets kassenwirksam und führen zu Auszahlungen.
- *Kosten* hingegen berechnen den betrieblichen Werteverzehr in einem bestimmten Zeitraum mit ein. Sie umfassen kalkulatorische Größen, wie die Abschreibung von Anlagen.

Das BMBF darf bei einer ausgabenbasierten Projektförderung keine Kostenelemente erstatten. Es darf nur Ausgabenanteile fördern, die in einem nachvollziehbaren Zusammenhang zum geförderten Projekt stehen. Dieser Zusammenhang kann bei einer pauschalen Förderung auch abstrakt aufgezeigt werden, muss jedoch stets auf das Projekt zurückgehen.

Wenn eine Förderung von Ausgaben im Hinblick auf die Verrechnung von Gemeinkosten und kalkulatorischen Kosten nicht sinnvoll ist, erlaubt das Zuwendungsrecht unter bestimmten Voraussetzungen eine Förderung der Kosten. Hierfür müssen die Selbstkosten eines Förderprojekts nach preisrechtlichen Vorgaben kalkuliert werden und über das Rechnungswesen nachweisbar sein. Auf Kostenbasis werden i. d. R. gewerbliche Unternehmen gefördert. Sie müssen hierzu bei der Antragstellung die Kosten ihrer Infrastruktur und die verfügbaren Eigenmittel offenlegen. Von ihnen wird stets auch eine angemessene Eigenbeteiligung gefordert.²⁸

3.1.2 Ausgangspunkt: Pauschalen dürfen nicht der Grundfinanzierung dienen

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner ersten Prüfung der Programmpauschale im Jahr 2011 fest, dass bei ihrer Einführung keine Daten dazu vorlagen, in welchem Umfang die DFG-Förderungen zusätzliche indirekte *Ausgaben* an den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen verursachen. Da die Einrichtungen eine Grundfinanzierung erhalten, die alle *Ausgaben* der Grundausstattung umfassen, sah er die Gefahr einer nicht gerechtfertigten Bereitstellung von Bundesmitteln für bereits aus öffentlichen Mitteln finanzierte *Ausgaben*. Um dies zu vermeiden, dürfte die Pauschale höchstens so bemessen werden, dass die Einrichtungen durch die Erfolge bei der Einwerbung

²⁸ Siehe hierfür auch Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 13a zu § 44 BHO und die Nebenbestimmungen des BMBF für Förderungen auf Kosten- bzw. Ausgabenbasis.

von Drittmittelvorhaben des Bundes weder „ärmer“ noch „reicher“ werden. Darüber hinaus gehende Erstattungen wären Deckungsbeiträge für den allgemeinen Betrieb. Bei den Hochschulen würde der Bund in diesem Fall Beiträge zur Grundfinanzierung leisten. Dies ist grundsätzlich eine Aufgabe der Länder.

Der Bundesrechnungshof hatte in einem anderen Zusammenhang zuvor darauf hingewiesen, dass bei der Förderung *von Unternehmen* eine zu hoch angesetzte Gemeinkostenpauschale zu Mitnahmeeffekten führt. Hierdurch wird die Projektförderung für den Bund teuer und unwirtschaftlich. Darüber hinaus schränken überhöhte Pauschalisierungen die Möglichkeit ein, weitere Projekte im öffentlichen Interesse zu unterstützen.

3.1.3 Hochschulpolitische Festsetzung der Gemeinkosten

Bei Gemeinkosten handelt es sich um *Kosten*, die einem Projekt nicht direkt zugerechnet werden können, sondern nur indirekt über Umlageschlüssel. Die Umlageschlüssel beruhen auf hochschulpolitischen Entscheidungen. So kann die Hochschule z. B. entscheiden, alle oder einzelne Fachbereiche über einen entsprechenden Umlageschlüssel an der Finanzierung von zentralen Einrichtungen, wie Laboren, zu beteiligen, auch wenn sie sie nicht nutzen. Auch einem Forschungsprojekt werden die Gemeinkosten nicht verursachungsgerecht zugeordnet, sondern pauschal auf Grund einer normativen Setzung.²⁹ Sie entsprechen weder den indirekten *Kosten* noch den indirekten *Ausgaben*, die durch ein Projekt zusätzlich entstehen.

Bei der Befragung des Bundesrechnungshofes gaben von 196 Hochschulen, die in den letzten drei Jahren DFG Zuwendungen mit Programmpauschalen erhielten, sieben an, dass sie die indirekten zusätzlichen *Ausgaben* von DFG-Projekten betriebswirtschaftlich durch ihr Rechnungswesen beziffern konnten. Die weitaus meisten Hochschulen unterschieden lediglich zwischen Gemeinkosten und direkten *Kosten*. Ihre Kostenrechnungssysteme konnten nicht aufzeigen, welche indirekten *Ausgaben* ein Drittmittelprojekt tatsächlich zusätzlich verursachte.

²⁹ Siehe Prognos u. a., 2014 (siehe Fußnote 12), S. 4 und 82.

3.1.4 Abgrenzung von Auftragsforschung

Ein großer Teil der Hochschulen ist der Auffassung, dass DFG-Projekte in gleicher Höhe Gemeinkosten verursachen wie Forschungs- und Entwicklungs-*aufträge*, die sie für Unternehmen durchführen.³⁰ Die meisten Hochschulen nannten hierfür Werte, die deutlich über der DFG-Programmpauschale von 22 % lagen.

Staatlich geförderte Hochschulen können Unternehmen Aufträge günstiger anbieten als Einrichtungen, die nicht gefördert werden. Das Beihilferecht der EU verbietet solche staatlichen Subventionierungen von Unternehmen. Hochschulen müssen daher den Gegenwert ihrer staatlich geförderten Leistungen und der genutzten, staatlich finanzierten Infrastruktur ermitteln und voll in Rechnung stellen.³¹ Hierzu haben sie auch *Kosten* zu berücksichtigen, die für sie fiktiv sind. Dies sind z. B. kalkulatorische Mieten und Abschreibungen für die staatlich bereitgestellten und grundfinanzierten Infrastrukturen.³² Auch Leistungen an den Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die für den Auftrag nicht genutzt werden (z. B. die Hochschulleitung), sind hierbei zu berücksichtigen. Die so ermittelten Gemeinkosten werden anteilig auf die unmittelbar durch den Auftrag entstehenden Personalkosten aufgeschlagen. Diese Zuschläge umfassen somit ein breiteres Spektrum und müssen zwangsläufig höher sein als die indirekten Projektausgaben im Sinne der Programmpauschale.

Die DFG schloss sich der Sichtweise an, indirekte Projektausgaben den Gemeinkostenzuschlägen für einen Auftrag gleichzusetzen. Sie akzeptierte, dass die Hochschulen hierbei die gesamten Infrastrukturkosten einbezogen. Die DFG übernahm die Auffassung der Hochschulen, die - unter Heranziehen der bei Aufträgen üblichen Kalkulation - in der Programmpauschale keine vollständige Kompensation der indirekten Ausgaben sahen. Aus ihrer Sicht sollte die

³⁰ Auswertung der Fragen des Bundesrechnungshofes zu Gemeinkosten der Auftragsforschung und den DFG-Projekten. Siehe auch Bericht der DFG über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase vom 4. November 2013 (unter gwk-bonn.de).

Bei der Auftragsforschung geht es – im Gegensatz zur Projektförderung der DFG – um einen wirtschaftlichen Austausch von Leistungen.

³¹ Über eine Trennungsrechnung (zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten) müssen die Hochschulen darlegen, dass die Ausgaben für die wirtschaftlichen Tätigkeiten durch die dazu erzielten Einnahmen gedeckt wurden.

³² Prüfungen eines Landesrechnungshofes zeigten, dass Hochschulen den Werteverzehr hierbei teils zu hoch ansetzten. Sie berücksichtigten in der Vermögensrechnung auch nicht immer den Zugang unentgeltlich - z. B. von der DFG - überlassener Geräte.

Programmpauschale bis hin zur Vollkostenfinanzierung erhöht werden. Eine eigene Ermittlung, welche indirekten Ausgaben bei den von ihr geförderten Projekten anfielen und wie deren Relation zu den direkten Ausgaben ist, unternahm die DFG bislang nicht.³³

3.1.5 Legitimierung der Pauschale durch Gemeinkostensätze

Auch bereits die Wirkungsstudie des BMBF zu den Pauschalen aus dem Jahr 2014 stellte heraus, dass Hochschulen Gemeinkosten unterschiedlich definierten und für vergleichbare Sachverhalte sehr unterschiedliche Berechnungssysteme anwandten.³⁴ Bei dieser Studie gaben die Hochschulen an, dass ihre Gemeinkosten bei Drittmittelprojekten in einem Bereich von 10 bis 300 % lagen. Die tatsächlich verursachten Ausgaben eines öffentlich finanzierten Drittmittelforschungsprojektes hatten sie zum Zeitpunkt der Studie aber weder erfasst noch dokumentiert.³⁵ Aus diesem Grund entwickelte das Untersuchungsteam für die Wirkungsstudie ein Erhebungsmodell (Prozesskostenrechnung), das die *Kosten* ermitteln sollte, die unmittelbar mit dem geförderten Projekt entstehen. Hierzu zählte es wie bei Aufträgen auch kalkulatorische Kosten, die keine *Ausgaben* darstellten.

Das Untersuchungsteam erhob die Daten losgelöst von der Frage nach den Erträgen und der bisherigen Finanzierung der Gemeinkosten. Seiner Ansicht nach war keine konkrete Aussage möglich, „wie das Konglomerat der wissenschaftlich-technischen Infrastruktur finanziert und unterhalten wird.“ Das Untersuchungsteam hielt eine nähere Unterscheidung auch nicht für notwendig, da diese Infrastruktur in ihren wesentlichen Teilen in einem sehr hohen Maße bzw. zum Teil ausschließlich der Drittmittelforschung diene und damit ein primärer Kostenfaktor der Drittmittelforschung sei.³⁶ Außer Betracht ließ es, dass Bund, Länder und die EU den Hochschulen gesonderte Finanzmittel für Investitionen in die Infrastruktur bereitstellen. Im Jahr 2013 wandten sie hierfür

³³ Bericht der DFG über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase vom 4. November 2013 (unter www.gwk-bonn.de).

³⁴ Prognos u. a., 2014 (Fußnote 12), S. 76.

³⁵ Prognos u. a., 2014 (Fußnote 12), S. 82.

³⁶ Prognos u. a., 2014 (Fußnote 12), S. 97.

knapp 4 Mrd. Euro auf.³⁷ Diese aus öffentlichen Mitteln finanzierten Investitionen kommen auch bei der Drittmittelforschung zum Einsatz. Die Hochschulen müssen für die damit verbundenen Wertverluste daher keine Eigenmittel aufwenden. Eine Umlage dieser Wertverluste auf eigene, aus öffentlichen Mitteln (z. B. DFG, BMBF, EU, Grundfinanzierung) getragene Forschungsprojekte schließt sich demnach aus. Bei *Forschungsaufträgen* der Wirtschaft hingegen müssen sie – wie oben dargelegt – einberechnet werden.

Das Untersuchungsteam ermittelte für 21 Projekte einen durchschnittlichen *Gemeinkostensatz* von knapp 41 % auf die geförderten Projekteinzelkosten.³⁸ Durchschnittlich 33 % Gemeinkosten gingen auf Laborkosten zurück, jeweils rund 4 % auf die Kosten der Administration und der Raumkosten. Gemeinkosten von über 121 % ermittelte das Untersuchungsteam bei Technischen Universitäten, die für die Nutzung der wissenschaftlich-technischen Infrastruktur hohe Laborkosten auswiesen. Bei den nicht experimentellen Projekten lagen die durchschnittlichen Gemeinkosten bei knapp 11 %. Das Untersuchungsteam räumte ein, dass die erhobenen Werte zwischen den Hochschulen und Fächergruppen stark variierten. Experimentelle Projekte mit hohen Gemeinkosten finden insbesondere an Technischen Universitäten statt. Diese machen 5 % der Hochschulen in Deutschland aus und existieren nicht in allen Ländern. Inwieweit auch bei allen anderen Hochschulen und Fächergruppen ein pauschaler Zuschlag auf die Laborkosten sinnvoll ist, betrachtete das Untersuchungsteam nicht weiter. Das BMBF vertrat die Auffassung, dass die Studie aus dem Jahr 2014 „sehr klar“ aufgezeigt habe, dass die „tatsächliche Höhe der zusätzlichen indirekten *Kosten* 41 bis 64 % der geförderten Projektausgaben beträgt“ und weit über dem Satz der Programmpauschale lag.

³⁷ Baumgarth/Henke/Pasternack, 2016: Inventur der Finanzierung des Hochschulsystems. Mittelvolumina und Mittelflüsse im deutschen Hochschulsystem, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, S. 113 (unter <https://www.hof.uni-halle.de/projekte/hofin/>). Den Großteil der Investitionen in und für die Hochschulen tragen die Länder. Das BMBF stellt den Hochschulen beispielsweise zur Förderung von Forschungsbauten, Großgeräten und des Nationalen Hochleistungsrechnens im Jahr 2021 Investitionsmittel von 317 Mio. Euro zur Verfügung. (In der Kostenrechnung der Hochschulen stellen die Investitionszuschüsse Leistungen bzw. Erlöse dar.)

³⁸ Ohne Personalkosten der Professoren sowie ohne Kosten der Vor- und Nachlaufphase der Förderung.

3.1.6 DFG-Programmpauschale auch bei Fremdbeschaffungen

Die DFG gewährt die Programmpauschale unterschiedslos auf alle Arten von direkten Projektausgaben. Dazu gehören Personal-, Sach- und Investitionsausgaben. Überschreiten Investitionen einen Betrag von 10 000 bzw. 50 000 Euro³⁹ beschafft die DFG selbst die Geräte für die geförderten Einrichtungen. Dies waren z. B. Datenspeicher, Softwaresysteme, Mikroskope und Bestrahlungsgeräte. Sie unterhält hierfür eine eigene Abteilung, die „Wissenschaftliche Gerätebeschaffung“.⁴⁰ Die Beschaffungsstellen der geförderten Hochschulen bzw. Forschungseinrichtungen sind hieran nicht beteiligt. Für die Dauer des Projekts verleiht die DFG die beschafften Geräte an die geförderten Einrichtungen.⁴¹ Die Einrichtungen tragen die Ausgaben für deren Unterhalt.⁴² Auch wenn sie die Geräte nicht selbst beschafft haben, gewährt ihnen die DFG hierauf die Programmpauschale in voller Höhe. Nach Projektende übereignet die DFG ihnen das Gerät unentgeltlich.

3.2 Würdigung

Das BMBF hat bis heute nicht belegt, welche Ausgaben und Ausgabenanteile an Hochschulen die derzeit gewährte Programmpauschale in Höhe von 20 bzw. 22 % rechtfertigt. Auch die Hochschulen können die indirekten zusätzlichen *Ausgaben* ihrer DFG-Projekte nicht beziffern. Stattdessen hat das BMBF sich auf eine Vollkostenbetrachtung der Hochschulen eingelassen, in der beliebige Gemeinkosten inklusive Abschreibungen staatlich geförderter Infrastrukturen bis zur vollen Höhe eingerechnet wurden. Es schießt hiermit über das Ziel der Programmpauschale hinaus, bei dem es galt, die zusätzlichen für ein Projekt anfallenden *Ausgaben* verursachungsgerecht abzudecken. Nach wie vor kann das BMBF daher nicht ausschließen, dass Grundausstattung und Infrastrukturen doppelt gefördert werden.

³⁹ Verwendungsrichtlinien. Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der DFG, Stand Januar 2020, S. 29 und Verwendungsrichtlinien der DFG für Sonderforschungsbereiche, Stand Januar 2020, S. 17.

⁴⁰ Diese Abteilung hat zwölf Mitarbeitenden und beschaffte im Jahr 2018 Geräte im Wert von 34 Mio. Euro.

⁴¹ Im Fall von Sonderforschungsbereichen und Forschungszentren geht das Eigentum sofort nach der Beschaffung und Bezahlung durch die DFG auf die Einrichtungen über.

⁴² Verwendungsrichtlinien. Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der DFG, Stand Januar 2021, S. 32.

Das BMBF hat an einem pauschalen Zuschlag für alle Antragstellenden der DFG festgehalten, obwohl es Hinweise darauf hat, dass die indirekten *Ausgaben* sich zwischen experimentellen und nicht experimentellen Projekten deutlich unterscheiden *könnten*. Dieser Unterschied dürfte im unterschiedlichen Umfang der Abschreibungen begründet sein, für die die Programmpauschale jedoch nicht bestimmt ist. Das BMBF hätte davon ausgehen können, dass bei der Mehrheit der Hochschulen mit nicht experimentellen Projekten der Programmpauschale keine entsprechenden *Ausgaben* gegenüberstehen. Überhöhte Förderungen verstoßen jedoch gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben, nur die für ein Projekt notwendigen *Ausgaben* zu leisten. In der Summe schmälern derartige Zuwendungen auch das Budget für direkte, im Wettbewerb vergebene Projektförderungen.

Wie willkürlich die Vorstellung von mit der Förderung verbundenen, indirekten *Ausgaben* ist, zeigen auch die von der DFG beschafften Geräte. Die Hochschule erhält hierfür die Programmpauschale, obwohl ihr für die Beschaffung keine indirekten Ausgaben entstehen. Ausgaben für den Unterhalt kann sie gesondert beantragen. Die Programmpauschale ist hier entweder überschüssig, da keine *Ausgaben* anfallen oder sie wird für direkte Projektausgaben zur Unterhaltung des Geräts genutzt. Beides entspricht nicht dem Zweck der Programmpauschale.

Die Wünsche der Hochschulen nach einer Vollkostenfinanzierung der Forschungsförderung durch die DFG sind mit der Programmpauschale nicht verstummt. Die Hochschulen argumentieren weiterhin mit ihren Gemeinkostensätzen aus der Vollkostenrechnung und halten die Programmpauschale nicht für auskömmlich. Gäbe das BMBF ihren Forderungen nach, liefe dies auf einen Systemwechsel hinaus bei dem die Hochschulen auf Kostenbasis gefördert werden müssten. Die Konsequenzen wurden – auch von Seiten der Hochschulen – jedoch nicht bedacht: Bei jedem Förderantrag wären die Eigenmittel der Hochschule zu erfassen und die Eigenbeteiligung festzulegen. Hierbei muss auch der Vermögenszuwachs durch unentgeltlich überlassene Geräte einfließen und nicht nur ihre Abschreibungen. Bewilligungsverfahren und Antragsprüfungen würden umfangreicher. Der Bund liefe Gefahr, zunehmend und schließlich vollständig die Infrastruktur der hochschulischen Forschungsfinanzierung zu tragen. Die fehlbedarfsorientierte Grundfinanzierung der Länder würde sich dann immer weiter auf die Lehre fokussieren. Hochschulen wären

so immer stärker von Projektförderungen abhängig, um ihre Investitionen zu refinanzieren. Eine solche Entwicklung könnte die Einheit von Forschung und Lehre an den Hochschulen auflösen.

3.3 Empfehlung

Eine Erstattung von Gemeinkosten würde bei staatlich grundfinanzierten Hochschulen zwangsläufig zu einer nicht gerechtfertigten Bereitstellung von Bundesmitteln für bereits aus öffentlichen Mitteln finanzierte *Ausgaben* führen. Die Wirkungsstudie aus dem Jahr 2014 zeigte, dass diese Gemeinkosten umso höher ausfallen, je mehr die öffentliche Hand in die Grundausrüstung investierte. Das BMBF muss deutlich machen, dass es nur zusätzliche Projektausgaben übernehmen kann und darf, nicht aber auch den kalkulatorischen Werteverzehr von bereits vollständig geförderten Infrastrukturen. Eine Gleichsetzung von indirekten *Ausgaben* mit Gemeinkosten darf es nicht länger mittragen und dulden. Projektförderungen der öffentlichen Hand zur Unterstützung der hochschuleigenen Forschung dürfen nicht wie wirtschaftliche Tätigkeiten bei Auftragsforschungen behandelt werden.

Will das BMBF am Konzept der indirekten Projektausgaben festhalten, steht es haushaltsrechtlich in der Pflicht, diese für eine anwendbare Pauschalierung zu konkretisieren. Es muss zunächst überzeugend darlegen, um welche *Ausgaben* es sich handelt, die von der Pauschale abgedeckt werden sollen, wie und warum diese *Ausgaben* typischer Weise für die Projekte anfallen und in welchem Maße sie durch die Projekte zusätzlich erforderlich werden. Ein willkürlich festgelegter und methodisch unzulänglich belegter Pauschalsatz wird dem Phänomen der indirekten Projektausgaben in der Breite der Hochschulen nicht gerecht.

3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat bestritten, dass die Höhe der Pauschale methodisch unzulänglich belegt sei und damit Infrastrukturen der Hochschulen doppelt gefördert würden. Die Studie aus dem Jahr 2014 habe indirekte Projektkosten von durchschnittlich 41 % der geförderten Kosten errechnet. Auch der Bundesrechnungshof hätte der Studie darin zugestimmt, dass ein 20- bzw. 22-prozentiger Zuschlagssatz eine berechnete Untergrenze für den Nachteilsausgleich der Drittmittelforschung darstellen würde.

Im EU Rahmenprogramm für Forschung und Innovation würden indirekte Kosten ebenfalls pauschal in Höhe von 25 % abgegolten. Hierzu habe der Europäische Rechnungshof seine Zustimmung gegeben. Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) vertrat die Auffassung, dass die Programmpauschale nur eine Teilkompensation der indirekten Kosten darstelle und erhöht werden solle.

Das BMBF habe keinen Anlass gesehen, die Ergebnisse der Studie 2014 in Zweifel zu ziehen. Der Rechnungsprüfungsausschuss habe auch keine erneute Untersuchung zur Höhe der Programmpauschale gefordert. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass eine erneute Untersuchung zur Höhe der Programmpauschale zu einer abweichenden Bewertung führen könnte. Das BMBF gehe vielmehr davon aus, dass die Gemeinkostenanteile in den letzten Jahren angestiegen seien.

Das BMBF hat eingeräumt, dass in dem ermittelten Pauschalsatz von 41 % auch kalkulatorische Kosten, z. B. aus Abschreibungen, enthalten sind. Sie seien jedoch nicht von erheblicher Bedeutung. Die kategorische Ablehnung der Einbeziehung betriebswirtschaftlich ermittelter Infrastrukturkosten, wie vom Bundesrechnungshof nunmehr gefordert, stünde im Widerspruch zu dessen in der Vergangenheit geäußerten Rechtsauffassung. Demnach seien Infrastrukturkosten – auch wenn sie nur betriebswirtschaftlich belegt werden können – im Bereich der Zuwendungen auf Ausgabenbasis grundsätzlich in die Förderung einzubeziehen. Auch wenn die Pauschale sich nur auf betriebswirtschaftliche Infrastrukturkosten bezöge, hielt das BMBF den Pauschalsatz von 22 % für berechtigt. Im Übrigen liege es im Wesen einer Pauschale, dass nicht in jedem Einzelfall der zugrunde gelegte Kostensatz zwingend erreicht werde.

Laut BMBF verursache auch die Beschaffung von Geräten durch die DFG indirekte Kosten bei den Hochschulen. Die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen, die Infrastruktur zum Anschluss und Betrieb der Geräte und die Installation seien ebenso wenig der Grundausstattung zuzuordnen wie den direkten Projektausgaben. Es handelt sich hier um typische Beispiele für indirekte Ausgaben, die mit der Pauschale ausgeglichen werden sollen.

3.5 Abschließende Würdigung

Nachdem das BMBF die Höhe der Pauschale zum Start des Hochschulpakts im Jahr 2007 *politisch* festgelegt hatte, hat der Bundesrechnungshof es im

Jahr 2014 begrüßt, dass das BMBF erstmalig eine fachlich fundierte und methodische *nachvollziehbare* Grundlage für die Bemessung der Programmpauschale vorgelegt hat. Der Bundesrechnungshof wies in seiner Stellungnahme 2014 jedoch schon darauf hin, dass in die vorgelegte Berechnung der indirekten Projektkosten auch fiktive Kosten der bereits vorhandenen und öffentlich geförderten Infrastruktur eingingen. Er hat bereits seinerzeit deutlich gemacht, dass die Programmpauschale damit ein Deckungsbeitrag für die gesamte Drittmittelinfrastruktur der Hochschule wäre. Dies würde letztlich eine doppelte Förderung der Infrastrukturen bedeuten, obwohl die Programmpauschale als Ausgleich für die zusätzlichen durch die Projekte indirekt verursachten Ausgaben bestimmt war. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2014 der Methodik der Studie daher nicht zugestimmt. Er kam zum Schluss, dass die Studie die seinerzeit geforderte Erhöhung der Pauschale nicht rechtfertige. Hieraus kann nun nicht geschlossen werden, dass der Bundesrechnungshof der festgesetzten Höhe der Pauschale zugestimmt hätte. Die angemessene Höhe ist vielmehr weiterhin fraglich.

Wenn das BMBF zur Legitimation der DFG Programmpauschale das EU-Rahmenprogramm anführt, sollte es darauf hinweisen, dass die Pauschale dort restriktiver gewährt wird, um Doppelförderungen und Mitnahmeeffekte auszuschließen.⁴³ Die Auffassung der EFI gründet auf der Studie des BMBF aus dem Jahr 2014. Sie ist eine politische Forderung, aber kein neuer empirischer Beleg für die Höhe der Pauschale.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht grundsätzlich in Frage, dass DFG Projekte indirekte Ausgaben mit infrastrukturellen Kosten nach sich ziehen können. Das BMBF ist jedoch in der haushälterischen Pflicht, diese so exakt wie möglich zu bestimmen um Doppelförderungen auszuschließen. Nicht länger hinnehmbar sind die seit Jahren monierten Mängel und Widersprüche in der methodischen Herleitung der Pauschale. Auch aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit fordert der Bundesrechnungshof ausgaben- und kostenbasierte Förderung klar voneinander zu trennen. Eine Vermischung führt zu Intransparenz und

⁴³ Die EU gewährt einen pauschalen Gemeinkostenzuschlag von 25 % auf die direkten Projektkosten. Ausgenommen sind hiervon Unteraufträge sowie Kosten für Ressourcen Dritter. Gewährt die EU auch noch einen Betriebskostenzuschuss, entfällt der Zuschlag, wenn die Projektgemeinkosten damit abgedeckt sind.

gibt Forderungen nach einer Erhöhung der Pauschale Raum, die sich nicht mehr begründen lassen.

Die vom BMBF genannten Beispiele für indirekte Ausgaben der Hochschulen für fremdbeschaffte Geräte sind *direkte* und den Geräten zurechenbare Ausgaben. Der Bundesrechnungshof sieht es an diesem Punkt als bestätigt an, dass indirekte Projektausgaben beliebig geltend gemacht werden können. Das BMBF muss sich darauf besinnen, dass Pauschalen nur dort vertretbar sind, wo sie notwendig und wirtschaftlich sind. Steht dies bei einzelnen Fördergegenständen generell in Frage, muss es auf den pauschalen Zuschlag verzichten. Stattdessen sind die direkten Projektausgaben im Einzelfall zu ermitteln und zu erstatten.

4 Pflichten und Vorgaben der Länder

4.1 Sachverhalt

4.1.1 Grundfinanzierung der Hochschulen durch die Länder

Die Länder leisten für die staatlichen Hochschulen die Grundfinanzierung. Damit fördern sie die Einrichtungen als solche, was auch Verwaltung, Infrastruktur und Investitionen einschließt. Bedarf und Höhe der Grundfinanzierung werden abgeleitet aus dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan der Einrichtung. Dieser Plan muss alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben der Einrichtung umfassen. Den fehlenden Bedarf deckt die Grundfinanzierung, so dass die Hochschule keine Schulden aufnehmen muss.⁴⁴

Die staatlichen Hochschulen unterliegen landesgesetzlichen Regelungen. Dort sind die Aufgaben der Hochschulen beschrieben, zu denen in allen Ländern die „Pflege der Wissenschaften durch die Forschung gehört“.⁴⁵ Land und Hochschule müssen nach ihren jeweiligen Gesetzen sicherstellen, dass die Mitglieder der Hochschule die im Grundgesetz verankerte Forschungsfreiheit wahrnehmen können.

Nach den Landeshochschulgesetzen sollen die Länder die staatlichen Hochschulen so finanzieren, dass sie ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können. Dies umfasst den gesamten Betrieb der Einrichtung. Sie schließen hierzu

⁴⁴ Vergleichbar VV 3.4 zu § 23 BHO und Anlage 1 zur VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO Nummer 1.2. Entsprechende Regelungen gelten in den Ländern.

⁴⁵ Siehe § 2 Hochschulrahmengesetz (HRG). Mit unterschiedlichem Wortlaut findet sich dies in den Hochschulgesetzen der Länder.

mehrjährige Vereinbarungen individuell mit jeder Hochschule ab. Hierin werden u. a. strategische Entwicklungsziele festgelegt, die auch die Hochschulforschung betreffen.

4.1.2 Drittmittelforschung ist Teil der Hochschulaufgaben

In allen Ländern sind die Hochschulmitglieder berechtigt, als dienstliche Aufgaben auch Forschungsvorhaben durchzuführen, die aus Mitteln Dritter finanziert werden. Die Durchführung solcher Vorhaben ist Teil der Hochschulforschung.⁴⁶ In Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern fordern die Hochschulgesetze die Hochschulmitglieder sogar ausdrücklich auf, Drittmittel einzuwerben.⁴⁷ Finanzielle Erträge aus Drittmittelprojekten stehen der Hochschule für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung.⁴⁸ Höhere Drittmitteleinnahmen führen in einzelnen Ländern bei leistungsorientierten Zielvereinbarungen auch zu einem Anstieg der Grundfinanzierung.⁴⁹

Im Ergebnis haben sich Drittmitteleinnahmen der Hochschulen innerhalb von zwanzig Jahren (1998 – 2017) mehr als verdreifacht. An den Universitäten wird mittlerweile ein Viertel der Ausgaben über Drittmittel finanziert. Auf einen Euro an institutionell bereitgestellten Forschungs- und Entwicklungsausgaben an Hochschulen kamen zuletzt 85 Cent an eingeworbenen Mitteln.⁵⁰

4.1.3 Abgrenzung von Pauschal- und Landesmitteln

Zur Bewirtschaftung und Bilanzierung von Drittmitteln und Gemeinkostenerstattungen bzw. Pauschalen haben einige Länder Bestimmungen erlassen:

- Das Land Niedersachsen sieht vor, dass Gemeinkostenpauschalen von den Hochschulen als Gewinnrücklage zu verwahren sind. Sie müssen innerhalb von fünf Jahren verbraucht werden, danach fallen sie in das Vermögen des

⁴⁶ Die entsprechenden Bestimmungen in den Hochschulgesetzen der Länder entsprechen im Wesentlichen § 25 HRG.

⁴⁷ Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg § 41, Hochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern § 47.

⁴⁸ Entsprechend HRG § 25 Absatz 2, 4 und 6.

⁴⁹ Z. B. in Nordrhein-Westfalen, siehe https://strategy.uni-koeln.de/strategisches_controlling_amp_informationsmanagement/lom/index_ger.html.

⁵⁰ Statistisches Bundesamt: Fachserie 11 Reihe 4.3.2 und Wissenschaftsrat: Anwendungsorientierung in der Forschung, Positionspapier (Drucksache 8289-20), Januar 2020, S. 51.

Landes.⁵¹ Bei Vorhaben, die wie bei der DFG nach einem in der Wissenschaft anerkannten Verfahren gefördert werden, ist die von der Hochschule vorzuhaltende Grundausrüstung *nicht* in die Berechnung der Projektkosten einzubeziehen.⁵² Von der DFG erwartet das Land dementsprechend auch keine Gemeinkostenerstattung.

- In Mecklenburg-Vorpommern müssen Hochschulen Gemeinkostenerstattungen in den Grundhaushalt der Hochschule buchen. Sie werden hierdurch zu Landesmitteln.⁵³
- In Thüringen fordert die Buchungs- und Kontierungsrichtlinie seit dem Jahr 2019 von den Hochschulen, dass sie ermitteln, in welcher Höhe Landesmittel aus der Grundfinanzierung zur Deckung von Aufwendungen für Drittmittelprojekte öffentlicher Zuwendungsgeberinnen und Zuwendungsgeber verwendet werden. Für die Kostenrechnung sind alle dem Projekt direkt und indirekt zuordenbaren Kosten zu berücksichtigen.⁵⁴

Die Kanzler der Thüringer Hochschulen setzten eine Arbeitsgruppe ein, um hierfür ein Ermittlungsschema vorzuschlagen. Bei der Vorstellung der Ergebnisse drückte die Arbeitsgruppe aus, wie schwierig es war, ein solches Schema zu erstellen. Ihr war auch unklar, wozu die Ergebnisse dienen. In der von ihnen vorgeschlagenen Berechnungsmethodik nutzten sie die Gemeinkostenzuschlagssätze der Auftragsforschung. Dementsprechend nannten Hochschulen aus Thüringen dem Bundesrechnungshof für Drittmittelprojekte öffentlicher Zuwendungsgeberinnen und Zuwendungsgebern die gleichen Gemeinkostensätze wie für wirtschaftliche Auftragsforschung.

⁵¹ Bilanziell muss die Hochschule sie dann als Verbindlichkeit gegenüber dem Land ausweisen. (Land Niedersachsen: Bilanzierungsrichtlinie, Grundlagen der Buchführung für Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen, Oktober 2010, Kapitel 9.2.1.2 und 4.7.2.)

⁵² § 22, Absatz 3 Satz 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

⁵³ Mecklenburg-Vorpommern: Durchführungserlass zu den Wirtschaftsplänen der Hochschule, Stand: 4. Juni 2018, 27. Bewirtschaftungsgrundsatz h) Absatz 1 – Verwendung Overheadmittel.

Als Konsequenz hatte der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern empfohlen, die Zuweisungen des Landes an die Hochschulen um diese Einnahmen abzusenken, da die Pauschalen Landesmittel ersetzen. Die Bewirtschaftungsgrundsätze des Landes sehen dies bislang nicht vor.

⁵⁴ Land Thüringen: Rahmenhandbuch der kaufmännischen Buchführung an den Thüringer Hochschulen, Fassung vom 20. Dezember 2018, S. 31 (5.1 Darstellung von nicht-wirtschaftlichen Drittmittelprojekten).

- Das Hochschulgesetz Schleswig-Holstein sieht vor, dass Hochschulen sich mit ihren Rücklagen an der Finanzierung von Baumaßnahmen des Landes beteiligen oder diese vollständig übernehmen können. Dies schließt den Neu- und Ausbau sowie den Unterhalt der Hochschulbauten ein.⁵⁵ Bis zum Jahr 2015 waren die Rücklagen der Hochschulen auf 174 Mio. Euro angewachsen, knapp ein Drittel stammte aus der überwiegend vom Bund finanzierten Drittmittelforschung.⁵⁶

Die anderen Länder haben keine spezifischen Regelungen zum Umgang mit den Programmpauschalen. Hier gelten die Bestimmungen der DFG uneingeschränkt. Die DFG erwartet eine vollständige Vereinnahmung der Programmpauschale im allgemeinen Haushalt der Hochschule. Da sie mit den direkten Projektmitteln verknüpft sind und die DFG darüber hinausgehende Bedingungen an die Programmpauschale stellt⁵⁷, behandeln die Hochschulen sie während der Projektlaufzeit überwiegend wie zweckgebundene Dritt- und nicht wie globale Mittel der Grundfinanzierung.

4.1.4 Prüfungsergebnisse der Landesrechnungshöfe

Auch Landesrechnungshöfe haben die Pauschalen näher betrachtet. In Berlin und Niedersachsen wiesen sie u. a. darauf hin, dass die von den Hochschulen für die Projekte zur Verfügung gestellte Grundausrüstung weitgehend aus Haushaltsmitteln der Länder finanziert worden ist und demzufolge die entsprechenden Erstattungen wieder dem Haushalt der Hochschule bzw. des Landes zuzuführen sind. Dies gelte – unabhängig von der jeweiligen Zuwendungsgeberin bzw. dem jeweiligen Zuwendungsgeber – grundsätzlich für alle Einnahmen aus Gemeinkostenerstattungen. Dabei sei es der Hochschule aufgrund ihrer Autonomie überlassen, darüber zu entscheiden, welchem Verwendungszweck sie diese Einnahmen zuführt, so lange die Mittelbewirtschaftung nicht außerhalb des Haushalts auf Verwahrkonten oder in Fonds erfolgt.

⁵⁵ § 8 Absatz 1 Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein und § 7 Landesverordnung über die Hochschulhaushalte (Hochschulhaushaltsverordnung).

⁵⁶ Schleswig-Holsteinischer Landtag Drucksache 18/4121 Antwort der Landesregierung (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung) vom 4. Mai 2016 auf eine Kleine Anfrage zu den Finanziellen Rücklagen/Rückstellungen der Hochschulen.

⁵⁷ Siehe Verwendungsrichtlinien der DFG (Vordruck 2.00 – 01/21), Nummer 3.6.2 ff

Insbesondere an den Universitäten haben die Gemeinkostenerstattungen aus Drittmittelprojekten zu erheblichen Rücklagen beigetragen.⁵⁸

Eine Hochschule berichtete, dass ihr Land geneigt sei, wegen der Einnahmen aus Pauschalen die Grundfinanzierung nicht zu erhöhen.

4.1.5 Vereinnahmung und Bilanzierung in den Hochschulhaushalten

In den Haushaltsplänen der Länder lassen sich die Einnahmen der Hochschulen aus Pauschalen bzw. Gemeinkostenerstattungen nicht erkennen. Drittmittel nehmen die Hochschulen in ihrem eigenen Haushalt ein, zum Teil über eigene Konten außerhalb der Landeskasse.⁵⁹

Zur Bilanzierung der Pauschalen bzw. Gemeinkostenerstattungen in den Jahresabschlüssen der Hochschulen gibt es keine einheitlichen Regelungen.⁶⁰ Als gesonderter Posten werden sie nur vereinzelt ausgewiesen. (Siehe auch Abbildung 2 in der Anlage dieses Berichts.)

In Nordrhein-Westfalen beispielsweise sind Zuwendungen für Projekte erst dann ertragswirksam zu erfassen, wenn die Zweckbestimmung durch die Hochschule erfüllt wurde. Vorher sind sie als *Verbindlichkeit* auszuweisen.⁶¹ Hierunter fällt auch die Programmpauschale, da sie bei einer nachträglichen Kürzung einer DFG-Förderung entsprechend zurückzuzahlen sind.⁶²

⁵⁸ Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2014, Nummer 21 Erhebliche Rechtsverstöße bei der Mittelbewirtschaftung durch die Freie Universität Berlin; ähnlich: Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofes 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Bemerkung Nummer 16: Doppelte Förderung der indirekten Kosten der Hochschulen.

⁵⁹ Zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen. Siehe Haushaltsvermerk zu Kapitel 06 100, Haushaltsplan 2020 des Landes Nordrhein-Westfalen.

⁶⁰ Die meisten staatlichen Hochschulen in Deutschland stellen Jahresabschlüsse auf. Nicht durchgängig eingeführt sind sie in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Die Standards für die staatliche doppelte Buchführung nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG gelten für Hochschulen nur optional. Hierüber entscheidet jedes Land in eigener Zuständigkeit, siehe: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/haushaltsrecht_systematik.html (S. 13).

⁶¹ Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen; siehe auch Kaufmann/Tebben, 2015: Drittmittel im Jahresabschluss einer Hochschule.

⁶² Abweichend hiervon sehen die niedersächsischen Vorschriften hingegen eine Ausweisung der Pauschalen als Rücklagen bzw. Gewinnrücklagen vor, so lange das Projekt noch nicht abgeschlossen ist (siehe Tz. 4.1.3). Dort wo Pauschalen als Einnahmen in Haushaltstitel des Landes verbucht werden, können für die Hochschulen auch

In anderen Ländern verbuchen Hochschulen Einnahmen aus Pauschalen direkt ertragswirksam in ihrem Globalhaushalt. Gegenüber dem Bundesrechnungshof haben sie darauf verwiesen, dass im Moment der Vereinnahmung der Pauschalen im Haushalt der Hochschule auch ihr Zweck erfüllt ist. Die Hochschulen können aus diesen Globalmitteln nun auch Ausgaben finanzieren, die nach den Förderbescheiden der DFG nicht zulässig sind. Entstehen aus den eingenommenen Pauschalmitteln Jahresüberschüsse, fließen sie in die allgemeinen, nicht zweckgebundenen Rücklagen der Hochschule.

Die meisten Hochschulen veröffentlichen ihre Jahresbilanzen nicht. Nur in Niedersachsen und Hamburg müssen die Hochschulen ihre Jahresabschlüsse nebst Lagebericht auf ihren Internetseiten veröffentlichen.⁶³ Andernorts liegt diese Entscheidung bei den Hochschulen.

In Berlin erstellen die Hochschulen einen jährlichen Leistungsbericht. Hierbei weisen sie aus, in welcher Höhe sie Overheadpauschalen aus Drittmittelprojekten im allgemeinen Hochschulhaushalt vereinnahmt haben. Die dort von den Universitäten in den Jahren 2016 bis 2018 genannten Werte lagen unter den Programmpauschalen, die sie von der DFG erhielten.⁶⁴

4.2 Würdigung

Mit Einführung der Programmpauschale haben BMBF und DFG die Sichtweise gestärkt, dass Drittmittelforschung ein Kostentreiber sei, der außerhalb der Grundfinanzierung und den Aufgaben der Hochschulen stehe. Dies ist aber nicht der Fall. Es liegt an den Entscheidungen der Hochschulen, Grundmittel zu verwenden um Drittmittel einzuwerben und ihre Forschung auszuweiten. Nicht die Drittmittelforschung hat Mehrausgaben verursacht, sondern die Forschungsstrategien der Hochschulen.

Der Umgang der Länder mit der Programmpauschale ist uneinheitlich und schafft keine Transparenz. Nicht nachvollziehbar ist, ob und in welcher Höhe

bilanzielle Forderungen gegenüber dem Land entstehen, sofern die Mittel von der Hochschule nicht in Anspruch genommen werden.

⁶³ Siehe u. a. Bilanzierungsrichtlinie. Nummer 19, S. 138, Grundlagen der Buchführung für Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen, Stand: 1. Oktober 2010, Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur.

⁶⁴ Siehe <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/service/leistungsberichte/>. Die TU Berlin wies dort für das Jahr 2018 keine Verrechnung aus Overheadpauschalen aus. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes hat sie 30 Mio. Euro nachermittelt und wollte sie nachträglich melden.

die Pauschale indirekte Projektausgaben abdeckt. Dies steht im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundes. Er ist angehalten, seine Zahlungen auf das Notwendige zu beschränken und darf die Länder nicht von ihrer Finanzierungsverantwortung entbinden. Über die Pauschale darf das BMBF den Hochschulen keine Ausgaben finanzieren, die keinerlei Bezug zu dem geförderten Projekt haben oder zuwendungsrechtlich nicht zulässig wären. Ob seine Mittel schließlich auch wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden, ist beim fehlenden Verwendungsnachweis der Pauschale unmöglich zu beurteilen.

Auch wenn die Länder den Rückfluss der Programmpauschale in den Landeshaushalt nicht ausdrücklich geregelt haben, fordern sie – wie nachfolgend noch an Beispielen gezeigt wird – daraus Finanzierungsbeiträge ein. Hier zeigt sich unmittelbar die Konsequenz einer Vereinnahmung der Programmpauschale in den allgemeinen Hochschulhaushalt: Sie wirkt sich direkt oder indirekt auch auf die länderseitige Grundfinanzierung der Hochschulen aus. In Ländern ohne entsprechende Regelungen bleibt dies verschleiert. Indirekt wird der Bund so z. B. auch am Hochschulbau und am Bauunterhalt beteiligt. Die Evaluation aus dem Jahr 2019 sah Kürzungen der länderseitigen Grundfinanzierung nicht im Einklang mit der Programmpauschale (siehe Tz. 2.1.2). Sie verkannte jedoch, dass staatliche Finanzierungen sich am tatsächlichen Mittelbedarf ausrichten müssen. Dieser sinkt, wenn Eigenmittel und Rücklagen – z. B. durch überschüssige Programmpauschalen – vorhanden sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für falsch und irreführend, wenn die für die Auftragsforschung ermittelten Gemeinkostenzuschlagssätze – wie in Thüringen – auch für die öffentlich geförderten Drittmittelprojekte zur Anwendung kommen sollen. Forschungsprojekte, zu denen die Hochschulen öffentliche Fördermittel erhalten, dürfen nicht wie Forschungsdienstleistungen behandelt werden. Die Länder müssen – wie gesetzlich vorgeschrieben – ihre Hochschulen so ausstatten, dass sie forschen und Drittmittel einwerben können. Die DFG-Förderung, wie die Drittmittelforschung mittels Zuwendungen der öffentlichen Hand insgesamt, begründen an den Hochschulen keinen wirtschaftlichen Eigenbetrieb. Sollte sie aus dem Rahmen laufen und die Hochschulen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, läge es an den Ländern und den Hochschulen gegenzusteuern. Sie müssten gemeinsam festlegen, wieviel

Drittmittelforschung sich eine Hochschule unter den gegebenen Rahmenbedingungen leisten kann.

Die Prüfungen der Landesrechnungshöfe haben wiederholt gezeigt, dass die Hochschulen die Programmpauschalen nicht in ihrem allgemeinen Haushalt vereinnahmen. Dies verstößt nicht nur gegen die Verwendungsbestimmungen der Programmpauschale, sondern beeinträchtigt auch die Einheit der Landeshäushalte, zu denen die Hochschulen gehören. Transparenz der verfügbaren Haushaltsmittel ist jedoch Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Hochschulfinanzierung.

Die weitgehenden Haushaltsflexibilisierungen der Hochschulen gehen auf die Wissenschaftsfreiheit und die Autonomie der Hochschulen zurück. Der Bundesrechnungshof kann jedoch keinen Grund erkennen, warum sie deshalb ihre Einnahmen und Ausgaben nicht in einer für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Weise offenlegen müssen. Welche Erträge die Hochschulen durch Gemeinkostenerstattungen und die DFG-Programmpauschale erwirtschaften ist in den Jahresabschlüssen und Haushaltsplänen nicht zu erkennen. Auch bei der Verbuchung zeigen sich die Grundwidersprüche der DFG-Programmpauschale: Einerseits soll sie vollständig im allgemeinen Haushalt vereinnahmt werden. Andererseits sollen die Hochschulen über ihre Verwendung berichten und sie ggf. auch zurückzahlen, was es erfordert, sie von den restlichen Haushaltsmitteln abzugrenzen. Die Mittel aus der Programmpauschale können sowohl als Globalmittel wie auch als zweckgebundene Drittmittel verstanden werden. Diesen Umstand muss jede Hochschule für sich klären und festlegen, wie die Pauschale zu verbuchen und zu verwalten ist. Die daraus entstandene, uneinheitliche Bilanzierungspraxis schwächt zudem den Informationswert der Jahresabschlüsse der Hochschule.

Das Risiko, dass Pauschalen gesondert verwahrt werden und zu „schwarzen Kassen“ führen, besteht in den meisten Ländern fort. Diese Kassen entziehen sich der staatlichen Kontrolle und werden im ungünstigsten Fall nach eigenen Regeln bewirtschaftet. Die beziehungslosen und lückenhaften Regelungen von Bund, DFG, Ländern und Hochschulen zur Programmpauschale verschlechtern die Transparenz der Hochschulfinanzierung erheblich.

4.3 Empfehlung

Die Hochschulgesetze und die Regelungen der Länder lassen keine Zweifel, dass es die Länder sind, die in der Pflicht stehen, die Hochschulen auskömmlich zu finanzieren. Die Folgen zunehmender Drittmittelforschung für andere Bereiche der Hochschule muss jede Hochschule zunächst für sich klären. Mit den zuständigen Landesministerien, die die Grundfinanzierung leisten, müssen die Hochschulen schließlich festlegen, in welchem Umfang die Länder die Drittmittelforschung mittragen. Angesichts dieser Rechtslage müsste sich das BMBF aus der Finanzierung von Gemeinkostenerstattungen zurückziehen.

Wenn das BMBF jedoch an einer Programmpauschale festhalten will, muss es unmissverständlich klarstellen, dass seine Mittel weder zur Entlastung der Länderhaushalte noch für eine projektunabhängige Zusatzfinanzierung der Hochschule bereitstehen. Sie dürften ausschließlich für die zusätzlich anfallenden indirekten Ausgaben verwendet werden. Die Hochschulen müssten nachweisen, dass sie diese zusätzlichen Ausgaben wegen der zugrundeliegenden Projektförderung haben und es deswegen einen Finanzierungsbedarf gibt.

Das BMBF muss darauf hinwirken, dass die Einnahmen der Hochschulen aus der Programmpauschale transparenter werden. Es muss dafür sorgen, dass sich die DFG über die Vereinnahmung der Programmpauschale in geeigneter Weise von den Hochschulen berichten lässt. Eine entsprechende und einheitliche Berichterstattung in den Jahresabschlüssen und ihre Offenlegung in allen Ländern könnte darüber hinaus transparent machen, in welchem Umfang das BMBF über die Projekte hinaus zur Grundfinanzierung der Hochschulen beiträgt.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat es als unzutreffend angesehen, dass es alleine Aufgabe der Länder sei, Drittmittelforschung zu ermöglichen. Die Forderung des Bundesrechnungshofes, wonach das BMBF sich aus der Finanzierung der Pauschale zurückziehen habe und die Hochschulen nur insoweit Drittmittelforschung betreiben dürften, wie es ihre Grundfinanzierung durch die Länder zulasse, entspreche nicht dem Bundesinteresse. Haushaltsrechtlich und förderpolitisch sei es nicht geboten, indirekte Ausgaben alleine im Rahmen der Grundfinanzierung auszugleichen. Eine Pauschale für einen entsprechenden Nachteilsausgleich sei nicht zu beanstanden.

An erfolgreicher Drittmittelforschung bestehe ein erhebliches Bundesinteresse. Sie ergänze die grundfinanzierte Forschung. Erfolgreiche Drittmittelforschung sei Ausdruck strategischer Profilbildungen von Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Zugleich sei Drittmittelforschung von hoher Bedeutung für die Attraktivität des Wissenschaftsstandorts Deutschland im internationalen Wettbewerb.

Hochschulpolitische Entscheidungen auf Landesebene seien unabhängig vom Instrument der Programmpauschale zu betrachten. Gegenüber den Ländern habe das BMBF stets betont, dass eine Absenkung der länderseitigen Grundfinanzierung wegen der Einnahmen aus der Programmpauschale abzulehnen sei.

Das BMBF hat dem Bundesrechnungshof vorgehalten, dass er zwar einen Nachteilsausgleich für indirekte Projektausgaben für zulässig halte, es aber ablehne, dass hiermit die Drittmittelinfrastruktur der Hochschulen finanziert werde, weil dies ausschließlich Aufgabe der Länder sei. Dass es weiterhin um einen Nachteilsausgleich gehe und nicht um die Gewährleistung von Infrastruktur, ließe der Bundesrechnungshof unberücksichtigt.

Die Hochschulgesetze der Länder setzten keine vollständige Finanzierung der indirekten, zusätzlichen Projektausgaben durch die Länder voraus. Aus ihnen würde sich vielmehr ergeben, dass die „Folgelasten“ der Drittmittelprojekte angemessen berücksichtigt werden sollten.

Die Buchung der Zahlungen konnte die DFG in den geförderten Einrichtungen stets nachvollziehen. Insofern haben BMBF und DFG kein Risiko der Bildung „schwarzer Kassen“ durch die Programmpauschale gesehen.

Um mehr Transparenz und einen übereinstimmenden Umgang mit der Programmpauschale bei der Vereinnahmung in den Hochschulhaushalten zu gewährleisten, wolle das BMBF die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen. Es werde darauf hinwirken, dass eine Verbuchung der Pauschalmitel einheitlich im Grundhaushalt erfolge.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat nicht das Bundesinteresse an erfolgreicher Drittmittelforschung bezweifelt und sich nicht für eine Rückführung der Drittmittelförderung ausgesprochen. Er hat auf den Zusammenhang zwischen Aufgaben

und Finanzierungsverantwortung im Föderalstaat hingewiesen. Demnach sind die Länder und nicht der Bund in der gesetzlichen Pflicht, eine auskömmliche und nachhaltige Grundfinanzierung der Hochschulen zu gewährleisten. Eine Drittmittelförderung, die über die Erstattung der Projektausgaben hinausgeht, würde diese Verantwortlichkeit unterlaufen. Sie würde auch die zentrale Strategiefähigkeit der Hochschulen beeinträchtigen, die immer weiter – auch für undefinierte Folgekosten – von Deckungsbeiträgen aus der Drittmittelförderung abhängig wird. Der Bundesrechnungshof vertritt eine klare Haltung: Direkte Projektausgaben können bis hin zu einem plausiblen Nachteilsausgleich für indirekte Projektausgaben gefördert werden. Für weitergehende Deckungsbeiträge zur Gewährleistung der Infrastrukturen ist das Instrument der Projektförderung mit Pauschalen jedoch ungeeignet und systemwidrig.

Das BMBF muss erreichen, dass die Pauschalen an den Hochschulen vollständig zentral vereinnahmt, einheitlich bewirtschaftet und transparent nachgewiesen werden. Alle Hochschulen sollten hierzu in ihren Jahresabschlüssen berichten. So lassen sich „schwarze Kassen“ im Sinne von unkontrollierten Nebenhaushalten verhindern.

5 Verwendung der Programmpauschalen durch die Hochschulen

5.1 Sachverhalt

5.1.1 Prüfungskonzept der DFG

Die Verwendung der Programmpauschale gilt als nachgewiesen, wenn sie in den allgemeinen Haushalt der Einrichtung vereinnahmt bzw. eingebucht wurde.⁶⁵ Bildlich gesprochen verschwindet sie in diesem Moment als Programmpauschale und wird Teil globaler Hochschulmittel. Überwiegend verliert sie dadurch auch ihre ursprüngliche Zweckbestimmung. Vor Projektabschluss kann die DFG Mittel aus der Programmpauschale allerdings zurückfordern, wenn sich z. B. die bewilligten direkten Projektmittel mindern oder sie Verstöße feststellt.⁶⁶

⁶⁵ Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020, Artikel 2 § 3 sowie AV-DFG § 3 Absatz 2.

⁶⁶ DFG Verwendungsrichtlinien allgemeine Bedingungen (DFG-Vordruck 2.00 in der Fassung vom Januar 2021, Nummer 3.6.9) und Verwendungsrichtlinien Sachbeihilfen der DFG (DFG-Vordrucke 2.01 und 2.02 in der Fassung vom April 2014).

Bei seinen stichprobenhaften Verwendungsnachweisprüfungen fragte der Prüfdienst der DFG ab, wie die Hochschulen die Programmpauschale verwendeten. Wurde die Pauschale vollständig in den allgemeinen Haushalt der Hochschule vereinnahmt, beendete die DFG die Nachweisprüfung für die Pauschale. Eine weitere Nachverfolgung der Mittel sei aus ihrer Sicht nicht mehr möglich. Wurde die Pauschale nicht im allgemeinen Haushalt vereinnahmt, ging sie der Mittelverwendung nach und forderte bei zweckwidrigen Verwendungen Mittel zurück. Die Pauschale war in diesen Fällen entweder zusammen mit den direkten Projektmitteln auf ein Projektkonto gebucht worden oder auf Unterkonten des jeweiligen Projektkontos. Von dort aus konnte der Prüfdienst der DFG dann nachverfolgen, für welche Zwecke die Mittel verwendet wurden. Der Prüfdienst der DFG nahm erst im Laufe des Jahres 2015 seine Arbeit auf. Er legte dem Bundesrechnungshof 13 Fälle zweckwidriger Verwendungen der Pauschale vor, die er in den Jahren 2016 bis 2018 aufgedeckt hatte.

Im Großteil dieser Fälle (11 von 13) ging es um unzulässige Projektverstärkungen. So finanzierten die Hochschulen aus der Pauschale beispielsweise zusätzliches Projektpersonal oder ursprünglich beantragte, von der DFG jedoch abgelehnte Ausstattungsgegenstände für das Projekt. In zwei Fällen hatten Hochschulen Teile der Pauschale in das Ausland weitergeleitet, was ebenfalls nicht gestattet ist. Aus den 13 Prüfungen, die Förderzeiträume der Jahre 2009 bis 2018 betrafen, forderte die DFG wegen nachgewiesener zweckwidriger Verwendung Pauschalmittel in Höhe von 139 000 Euro zurück. In diesem Zeitraum stellte das BMBF 3,25 Mrd. Euro für die Programmpauschale bereit. Die aufgedeckten Fälle entsprachen 0,4 % dieser Summe.

Der Bundesrechnungshof fand mehrere schriftliche Hinweise des Prüfdienstes der DFG an die geprüften Stellen zur Verbuchung der Pauschale. In einem Fall mit einer hohen Rückforderung regte die DFG an „...dass zukünftig eine Vereinnahmung der Programmpauschale in den allgemeinen Haushalt der Universität erfolgt um das Risiko einer zweckwidrigen Verwendung zu vermeiden. Durch diese Vorgehensweise ist eine Projektzuordnung von Programmpauschalmiteln ausgeschlossen.“

5.1.2 Ansparungen

Die DFG sieht vor, dass Mittel der Programmpauschale ausnahmsweise in kommende Haushaltsjahre übertragen werden dürfen. Hierzu fordert sie eine

konkrete Verwendungsplanung, die der Zielsetzung der Programmpauschale „Stärkung der Forschung insbesondere an Hochschulen“ entsprechen muss. Bei ihren Prüfungen wollte die DFG hierauf ein besonderes Augenmerk legen. Eine Nichtbeachtung führe zu einer vollständigen oder teilweisen Rückforderung der Programmpauschale. Soweit die Programmpauschale zeitnah verbraucht wird, empfiehlt die DFG, die Effekte, die sich aus dem Freiwerden von Grundfinanzierungsmitteln durch die Programmpauschale ergeben, weiterhin sorgfältig zu beobachten und zu dokumentieren.⁶⁷ Auf Anforderung der DFG muss die Hochschule darlegen, wie sie eine ordnungsgemäße Verwendung der Programmpauschale gewährleistet.⁶⁸

Mit den Bestimmungen der DFG gingen die bewirtschaftenden Stellen an den Hochschulen unterschiedlich um. Ein Teil buchte die Programmpauschalen direkt und noch vor Abschluss des zugehörigen Projekts in ihren allgemeinen Haushalt ein. Diese Stellen gaben an, dass sie damit die Programmpauschalen zweckentsprechend verwendet haben. Weitere Verwendungsnachweise und Auskünfte zu den freigesetzten Grundmitteln erübrigten sich damit.

Ein anderer Teil der bewirtschaftenden Stellen verbuchte die Programmpauschalen auf gesonderte Konten, so dass zu jedem Zeitpunkt Bestand und Ausgaben der Pauschalen eines Projekts nachvollziehbar waren. Da es sich um kleinere Beträge handelte, die dezentral bewirtschaftet wurden und keine größeren und kontinuierlichen Ausgaben zuließen, begünstigte dies ungeplantes Ansparen von Programmpauschalen. Ein weiterer Grund für Ansparen war, dass Hochschulen den Projektleiterinnen und Projektleitern einen Anteil der Programmpauschalen zum Teil auch persönlich für die Dauer ihrer Beschäftigung an der Hochschule zur Verfügung stellten.⁶⁹

⁶⁷ Öffentliches Schreiben der DFG vom 7. November 2014 zum Beschluss für die dritte Phase des Hochschulpakt 2020, unter https://www.dfg.de/download/pdf/presse/das_neueste/das_neueste_2014/141110_pm_programmpauschale.pdf.

⁶⁸ DFG Verwendungsrichtlinien allgemeinen Bedingungen (DFG-Vordruck 2.00 in der letzten Fassung vom Januar 2021, Nummer 3.6.11) – wohingegen es in den Verwendungsrichtlinien Sachbeihilfen der DFG (DFG-Vordrucke 2.01 und 2.02 in der letzten Fassung vom April 2014) heißt: Ihre Verwendung muss der DFG gegenüber nicht nachgewiesen werden.

⁶⁹ Scheiden die Wissenschaftlerin bzw. der Wissenschaftler aus, wird die restliche Prämie dem Lehrstuhl bzw. der Fakultät zur Verfügung gestellt. Eine Rückführung der Restmittel in den zentralen Haushalt erfolgt nicht.

Die Befragung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass 83 von 196 Hochschulen (42 %) Ende des Jahres 2018 Ausgabereste⁷⁰ aus den Programmpauschalen gebildet hatten. Sie beliefen sich auf 205 Mio. Euro. Dieser Wert ist seit dem Jahr 2016 stetig angestiegen. 50 der betreffenden Hochschulen hatten für diese Mittel keine Verwendungsplanung.

74 von 196 Hochschulen (38 %) wiesen keine Ausgabereste aus Programmpauschalen aus. Gleichwohl kann bei diesen Hochschulen nicht ausgeschlossen werden, dass mit der Verbuchung der Programmpauschalen Grundmittel freigesetzt wurden, aus denen die Hochschulen Rücklagen gebildet haben. 34 von 196 Hochschulen (17 %) konnten keine Angaben dazu machen, welchen Anteil die Programmpauschalen an ihren Ausgaberesten hatten, darunter sechs Universitäten mit jährlich mehr als 7 Mio. Euro Einnahmen aus Programmpauschalen.

Beispiele für Mittelübertragung und Verwendungsplanung:

- Eine Hochschule erklärte, dass sie die Höhe der ins Folgejahr übertragenen Mittel, die aus der Programmpauschale resultierten, nicht ermitteln konnte. Die Programmpauschale fließe im laufenden Haushaltsjahr ab. Ins Folgejahr würden immer nur Mittel aus der Grundfinanzierung übertragen. Mit ihrem Rechnungswesen sei die von der DFG vorgesehene Verwendungsplanung nicht umsetzbar. Sie widerspräche auch der Definition der Programmpauschale als Zuschlag für indirekte Ausgaben.
- Eine andere Hochschule wies Ende des Jahres 2018 Verbindlichkeiten aus angesparten DFG-Programmpauschalen von knapp 30 Mio. Euro aus. Dies entsprach mehr als dem dreifachen der in den Jahren zuvor jährlich eingenommenen DFG-Programmpauschalen. Was die Hochschule mit diesen Mitteln plante, hatte sie bislang nicht verschriftlicht und nachgehalten. Sie berief sich hierzu auf das Schreiben der DFG vom 5. September 2007, in dem es hieß, dass die Hochschulen weder Grund noch Zeitpunkt der Verwendung der Programmpauschalen im Einzelnen nachzuweisen haben. Die DFG wies die Hochschule im Jahr 2019

⁷⁰ An Hochschulen mit kaufmännischer Buchführung umfassen „Ausgabereste“ in erster Linie die in der Bilanz ausgewiesenen „Verbindlichkeiten“ und „Rücklagen“. Unter „Verbindlichkeiten“ können auch Programmpauschalen laufender Projekte enthalten sein. Unter „DFG-Programmpauschale“ fassten Universitäten zum Teil nicht nur die Programmpauschalen aus dem Hochschulpakt 2020 sondern auch die aus der Exzellenzinitiative bzw. der Exzellenzstrategie.

allerdings darauf hin, dass sie erwarte, dass die Programmpauschalen bis zum Ende des jeweiligen Bewilligungsjahres ausgegeben sind. Nur im Einzelfall sei es möglich, Restmittel in das nächste Jahr zu übertragen. Der Kanzler der Hochschule wies daraufhin die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an, für die gebildeten Ausgabereste detaillierte Verwendungsplanungen mit einem Zeitraum von bis zu zehn Jahren aufzustellen und sie jährlich zu aktualisieren.

5.1.3 Transparenz und Bezug zu Drittmittelprojekten fehlen

In der letzten Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020 und in der AV-DFG erwarteten Bund und Länder ab dem Jahr 2016 eine transparente Verwendung der Mittel aus den Pauschalen, insbesondere zur Förderung der Forschung.⁷¹

Die Mehrzahl der Hochschulen haben die Verteilung und Verwendung der Programmpauschalen schriftlich geregelt. In Rundschreiben oder Erlassen legen sie die Verteilung der Programmpauschalen zwischen zentralen und dezentralen Stellen fest und geben die Vorgaben der DFG wieder. Mehr als die Hälfte der Einnahmen aus der Programmpauschale fließt an dezentrale Stellen, insbesondere an Projektleiterinnen und Projektleiter der DFG-Projekte.⁷²

Weitaus die meisten Hochschulen machten jedoch weder intern noch der Öffentlichkeit transparent, wofür sie die Programmpauschalen letztlich verwendeten.⁷³ Die Befragung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass die Mittelverwendung der zentralen Stellen dabei besser dokumentiert war als auf dezentraler Ebene bei den Fakultäten oder Projektgruppen. Die zentrale Hochschulverwaltung hatte ihnen gegenüber oftmals keine direkte Handhabe.

Folgende Beispiele zeigen Verwendungen der Programmpauschale:

- Für die Jahre 2007 bis 2014 schloss das Land Baden-Württemberg mit den Hochschulen den „Solidarpakt II“. ⁷⁴ Hierbei verpflichteten sich die Hochschulen, bei Baumaßnahmen einen Eigenanteil zu erbringen, den sie aus

⁷¹ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 11. Dezember 2014, Artikel 2, § 3, Präambel und AV-DFG § 3 Satz 7.

⁷² Prognos 2019 (siehe Fußnote 14), S. 37 (Die Einnahmen aus der BMBF Projektpauschale verbleiben hingegen überwiegend bei den zentralen Stellen.)

⁷³ Prognos 2019 (siehe Fußnote 14) und Tz. 2 dieses Berichts.

⁷⁴ Abrufbar über <https://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010/bw.htm>.

Gemeinkostenerstattungen bei Drittmitteln leisteten. Die Hochschulen berichteten, dass bei einzelnen Maßnahmen Eigenanteile von bis zu 50 % geleistet wurden.⁷⁵ Die Universitäten wandten im Jahr 2011 hierfür 38 Mio. Euro auf; demgegenüber standen Einnahmen aus der Programmpauschale von rund 45 Mio. Euro.⁷⁶

Auch im laufenden Hochschulfinanzierungsvertrag⁷⁷ leisten die Hochschulen in Baden-Württemberg aus den Einnahmen der Programmpauschale Eigenanteile für Baumaßnahmen. Sie nutzten sie zudem um Einsparauflagen des Landes zu finanzieren.

Ferner dienten die Mittel an einer Hochschule dazu, Stellvertretungskosten für Personalratsmitglieder, eine Beauftragte für Chancengleichheit und eine Stelle für das Veranstaltungsmanagement zum Jubiläum der Universität zu bezahlen. Im Weiteren dienten die Einnahmen dazu, studentische Angelegenheiten zu fördern und Aufwendungen im Zusammenhang mit einem BMBF geförderten Projekt in der „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ zu finanzieren. Auch eine andere Universität nutzte Einnahmen der Programmpauschale zur Kofinanzierung von BMBF geförderten Projekten zur Lehrerbildung und für eine Max-Planck Research School.

- Ein Land verpflichtete eine Universität, Einnahmen aus der Programmpauschale für Einsparungen bei der Grundfinanzierung zu nutzen und sich an Finanzierungen des Landes zu beteiligen. So ist die Universität gehalten, jährlich 5 Mio. Euro aus Gemeinkostenerstattungen zur Grundfinanzierung beizutragen und Defizite aus angesparten Gemeinkostenerstattungen auszugleichen.
- An einer Universität ging rund die Hälfte der Mittel aus der Programmpauschale in eine „Rektoratsreserve“. Hieraus leistete sie u. a. Zahlungen für ein Landesportal für Innovation, Zinsen an den Deutschen Akademischen Austauschdienst, die Sachbearbeitung für Studiengebühren und Wahlen, Gutachten zur Wirtschaftsprüfung, Finanzierung von Aula-Konzerten, Supervision, Ausgleich von Defiziten im Gründerservice, einen Eigenanteil für

⁷⁵ CHE Consult: Bewertung des Solidarpakts II, Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg, November 2013, S. 32.

⁷⁶ Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg: Stellungnahme der Landesuniversitäten zum Solidarpakt III vom 14. Juni 2013.

⁷⁷ „Perspektive 2020“ Hochschulfinanzierungsvertrag Baden-Württemberg 2015 – 2020. Vereinbarung des Landes Baden-Württemberg mit den Hochschulen des Landes Baden-Württemberg vom 9. Januar 2015.

eine Förderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und für einen Babysitter-Pool. Über die Verwendung der Anteile aus der Programmpauschale, die die Hochschule den Projektleiterinnen und Projektleitern zur Verfügung stellte, berichtete sie nicht.

- Eine Technische Universität plante mit Mitteln der Programmpauschale Maßnahmen für das Gesundheitsmanagement, ein Investitionsprogramm für Forschungsgeräte in der Grundausstattung und Räumlichkeiten für Unternehmensgründungen sowie den Personaleinsatz von 26 Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern ein.
- In den Jahren 2016 bis 2018 nahm eine Universität Programmpauschalen in Höhe von 46 Mio. Euro ein. Sie konnte Ausgaben von 24,1 Mio. Euro in 34 082 Buchungen nachweisen.⁷⁸ Darunter waren Ausgaben für Master- und Absolventenfeiern sowie für Graduiertenschulen. Nicht immer offenbarte sich hierbei der Bezug zur Forschung. Unter den Ausgaben waren auch Forschungszulagen sowie Bewirtungsaufwendungen im Zusammenhang mit geförderten DFG-Projekten. Ob die Ausgaben tatsächlich zur Deckung der indirekten zusätzlichen Ausgaben und nicht zur Verstärkung der geförderten Projekte getätigt wurden, ließ sich nicht nachvollziehen. Die Universität setzte die Programmpauschalen auch ein, um an einem eigenständigen Institut außerhalb der Universität Stipendien zu finanzieren. Nicht zu erkennen war, inwieweit diese Stipendien „indirekte Projektausgaben“ der Universität abdeckten.
- Die Presse berichtete, dass der Bayerische Oberste Rechnungshof an einer Universität übermäßige Ausgaben für Reisen und Bewirtungen kritisierte.⁷⁹ Die Universität bestätigte dem Bundesrechnungshof, dass drei der fünf genannten Fälle aus Mitteln der Programmpauschale beglichen wurden (Strategietagung und Fortbildung in Venedig sowie eine Feier zur Verabschiedung eines Dekans). Die Universität sah die Ausgaben grundsätzlich in Einklang mit den Verwendungsrichtlinien der DFG, da die Programmpauschale auch für „innovative Zwecke“ einsetzbar war.

⁷⁸ Der Haushalt dieser Universität ist Teil des Landeshaushalts. Die Universität verbucht die Ein- und Ausgaben der Programmpauschale über bestimmte Titelgruppen, so dass sie buchungstechnisch nachverfolgbar blieben.

⁷⁹ Süddeutsche Zeitung, 20. Oktober 2020: Ministerium bestätigt Verschwendungs-Vorwürfe, unter <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-lmu-verschwendung-rechnungshof-sibler-1.5084531>.

- Eine Universität nutzte die Mittel, um jährlich mehr als 70 Personen in administrativen, technischen und wissenschaftlichen Funktionen in 36 Einrichtungen zu finanzieren.
- Eine Hochschule schlug eine Vereinfachung der Verwendungsregularien für die Programmpauschale vor, da ein großer Teil der verwaltungsbezogenen Gemeinkosten infolge der Erfüllung bürokratischer Anforderungen anfällt.

5.1.4 Gehaltszulagen

Die DFG verdeutlicht in ihren Verwendungsrichtlinien, dass die Programmpauschale nicht zur Verstärkung der direkten, eigentlichen Projektausgaben einsetzbar ist. Sie führt dort aus, dass die Programmpauschale auch für „innovative Zwecke“ eingesetzt werden kann, wie etwa tariflich mögliche Zulagen für herausragende wissenschaftliche Leistungen oder die Professionalisierung des Forschungsmanagements. Sie spezifizierte nicht, welcher Personenkreis hierfür in Frage kommt.⁸⁰

Die DFG bewilligt in ihren Förderprojekten Personalmittel grundsätzlich in Form von pauschalierten Festbeträgen. Die Mittel steht den Hochschulen für tariflich gerechtfertigte Zahlungen zur Verfügung. Hierzu gehören auch Zulagen, die die Hochschule als Arbeitgeberin auf Grundlage des geltenden Tarifrechts gewähren kann, sowie leistungsbezogene Vergütungsbestandteile. Sofern die bewilligten Personalmittel hierzu nicht ausreichen, kann die DFG auf Antrag zusätzliche Mittel bereitstellen.⁸¹

Einzelne Hochschulen nutzten die Mittel aus der Programmpauschale, um Professorinnen und Professoren sowie Projektmitarbeitenden Zulagen zu gewähren. Um Anreize für eine weitere Drittmittelinwerbung zu bieten, stellte z. B. eine Universität 20 % der eingenommenen Programmpauschale als „Forscherprämie“ bereit. Diese „Forscherprämie“ geht als Sachmittelzuschuss oder als leistungsbezogene Zulage an die Projektverantwortlichen.

⁸⁰ Verwendungsrichtlinien Sachbeihilfen, DFG Vordruck 2.01 (04/14), S. 5 und DFG Vordruck 2.02 (04/14), S. 5. Hierbei handelt es sich um besondere Bedingungen, die über die allgemeinen Bedingungen (DFG Vordruck 2.00 – 01/21) hinausgehen. In den allgemeinen Bedingungen aus dem Jahr 2021 nennt die DFG „innovative Zwecke“ als Verwendungsmöglichkeit nicht (siehe S. 14 – 15).

⁸¹ DFG Verwendungsrichtlinien – allgemeine Bedingungen (DFG-Vordruck 2.00 – 01/21), S. 19 f.

In Baden-Württemberg dürfen Professorinnen und Professoren Forschungszulagen gewährt werden, um sie am wirtschaftlichen Erfolg von privaten Drittmittelprojekten zu beteiligen, die sie für die Hochschule eingeworben und hauptamtlich durchgeführt haben. Einige Hochschulen gewährten Forschungszulagen auch aus öffentlichen Drittmitteln, wie von der DFG. Der Landesrechnungshof sah dies als rechtswidrig an.⁸²

5.2 Würdigung

Bei einer Pauschale, die in der Sache und im Umfang nachvollziehbar belegt und unstrittig wäre, würde sich eine spezifische Überprüfung erübrigen. Bei der Programmpauschale jedoch wurde von Beginn an gegenüber den Hochschulen nicht klargestellt, was zusätzliche, indirekte und variable Projektausgaben sind und wie mit der Programmpauschale bzw. den durch sie freigesetzten Mitteln umzugehen ist. Auf Grund zweifelhafter Verwendungen bat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMBF darum, Fehlentwicklungen entgegenzuwirken (siehe auch Tz. 1.2). Für eine konsequente Verwendungsprüfung durch die DFG, die dies leisten könnte, hat das BMBF seither jedoch nicht gesorgt. Sie prüfte eine verschwindend geringe Anzahl Fälle, bei denen die Mittel nicht im allgemeinen Haushalt der Hochschule verbucht wurden. Die Mittel waren in diesen Fällen sichtbar und nachweisbar, was für diese Hochschulen bei DFG-Prüfungen nachteilig war. Im Vorteil waren Hochschulen, bei denen die Mittel aus der Programmpauschale im Globalhaushalt „verschwanden“.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass nach der Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020 und der AV-DFG mit der Vereinnahmung die Pauschale als verwendet gilt. Seine Erhebungen haben aber gezeigt, dass die Verwendungen häufig nicht mit zusätzlichen, indirekten Ausgaben der DFG-Projekte zusammenhängen. Auch durch die „innovativen Zwecke“ steht die grundsätzliche Begründung der Pauschale durch die Projekte in Frage. Der Bundesrechnungshof hält es daher für unerlässlich, dass die Verwendung der Pauschalmittel nach den Bestimmungen des Zuwendungsrechts geprüft wird. Eine rein theoretisch-abstrakte Betrachtung der Programmpauschale kann die festgestellte Bandbreite der Verwendungen nicht länger generell rechtfertigen.

⁸² Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2018, Beitrag Nummer 23, Landtagsdrucksache 16/4423, siehe auch <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/informationen/presse/320980.html>.

Auch auf Grund der beträchtlichen dafür aufgewandten Haushaltsmittel darf nicht länger hingenommen werden, dass diese keiner Verwendungsprüfung unterliegen.

Schon die bloße Möglichkeit, Programmpauschalen ansparen zu können, hat ein weiteres Paradox dieses Instrumentes offenbart: Genutzt werden sollten sie für die indirekten Ausgaben, die zusätzlich durch die geförderten Projekte entstehen. Demnach müssten sie auch in einem zeitlichen Zusammenhang mit den Projekten verausgabt werden. Hiervon losgelöstes Ansparen ohne Verwendungsbedarf hat jedoch gezeigt, dass mindestens in dieser Höhe keine indirekten Projektausgaben anfielen. In welcher Höhe Mittel aus der Programmpauschale mittlerweile losgelöst vomwendungszweck angespart wurden, ist durch die unterschiedliche Vereinnahmungspraxis der Hochschulen nicht erkennbar. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass bereits in der Vergangenheit größere Anteile der Programmpauschale in die allgemeinen, nicht zweckgebundenen Rücklagen der Hochschulen eingingen und die Eigenmittel der Hochschulen erhöhten. Ansparen von Mitteln der Programmpauschale und eine Umwandlung in Eigenmittel der Hochschulen stellen keine zweckentsprechende Verwendung dar. Sie zeigen ein weiteres Mal, dass das BMBF die Höhe der Programmpauschale nicht angemessen ermittelt hat.

Überschüsse, die auch auf die Programmpauschale zurückgehen, können die Länder durch Selbstbeteiligungen der Hochschulen an grundfinanzierten Maßnahmen abschöpfen. Selbst wenn dies der Forschungsförderung dient, ist es ein undurchsichtiger Weg, der einer transparenten Haushaltsveranschlagung und der verfassungsmäßigen Finanzierungszuständigkeit zuwiderläuft. Einzelne Hochschulen mögen hierdurch zwar schneller ihre Bauvorhaben umsetzen. Sie begeben sich aber in die Abhängigkeit, für den Betrieb eigene Mittel zu erwirtschaften. Dies widerspricht der Verantwortung der Länder, eine ausgewogene und nachhaltige Hochschulfinanzierung sicher zu stellen und stärkt nicht die Hochschulautonomie.

Wofür die Mittel aus der Programmpauschale verwendet werden, wurde seit der Aufforderung des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahr 2014 nicht transparenter. Schon die Zuweisung von Kontingenten der Pauschale an einzelne Mitarbeitende steht dem entgegen. Die Programmpauschale leistet so einer undurchsichtigen und breit gefächerten Nutzung von öffentlichen Forschungsgeldern an den Hochschulen Vorschub. Dies steht im Kontrast zur

Verteilung und Verwendung der Grundmittel und anderer öffentlicher Mittel für die Hochschulen. Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, warum es hier grundlegend unterschiedliche Verteilungsverfahren geben sollte. Ziel der Programmpauschale war es nicht, einzelne Personen und dezentrale Stellen mit freien Mitteln auszustatten und Handkassen für flexible Bedarfe zu schaffen.

Auch die an den Hochschulen entstandene „Fondswirtschaft“ passt nicht zu den Zielen der Programmpauschale. Die Fonds kompensieren keine indirekten, zusätzlichen Projektausgaben. Vielmehr kommen sie Nebenhaushalten gleich, die wiederum einen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.

Die Möglichkeit, Zulagen direkt oder aus den freigewordenen Mitteln der Programmpauschale zu gewähren, setzt systemwidrige Anreize. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass Drittmittelforschung Teil der regulären Aufgaben an den Hochschulen ist (siehe Tz. 4.1.2). Zulagen sollten daher nicht der Anreiz für die Einwerbung und Durchführung von DFG-Projekten sein. Für Mitarbeitende eines Projektes dürfen Zulagen auch nicht aus der Programmpauschale gewährt werden.

Im Ergebnis kann der Bundesrechnungshof bestätigen, dass die Bandbreite der Verwendungen so „bunt wie das Leben“ ist (siehe Tz. 2.1.2). Die Vorstellung von zusätzlichen, indirekten Projektausgaben hat einen stark willkürlichen Charakter. Für ein zielgerichtetes, öffentliches Förderinstrument ist dies jedoch nicht hinnehmbar. Eine Pauschale entzieht sich zwar schon auf Grund ihres Charakters einer systematischen Bewertung, darf aber in diesem Fall nicht die Vorgaben für zusätzliche, projektbezogene Verwendungen außer Acht lassen. Die bei der Programmpauschale beobachteten Mängel bei der Vereinnahmung, die fehlende Transparenz bei der Verwendung sowie ihre systemischen Fehlankreize haben sich verschärft.

5.3 Empfehlung

Wenn das BMBF an der Programmpauschale festhalten will, muss es definieren, was hierunter fällt, was förderfähig ist und was nicht. Die von ihm bzw. der DFG genannten Beispiele sind ungeeignet. Das BMBF muss sich mit den Ländern und der DFG darüber verständigen, wie die Hochschulen die *Verwendung* dieser Mittel transparent und überprüfbar offenlegen. Die derzeitige Vorgabe, lediglich zu zeigen, wie die Mittel verteilt werden, lässt offen, ob sie

auch zweckentsprechend eingesetzt werden. Das BMBF muss erreichen, dass die DFG ihre Prüfungen der Pauschale intensiviert und hierbei auch die durch die Pauschale freigesetzten Mittel betrachtet. Eine systematische Überprüfung ist letztlich nur auf der Grundlage einer entsprechenden Nachweislegung möglich. Entsprechend sollten die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger in ihren Verwendungsnachweisen der DFG auch über die Verwendung der Programmpauschale berichten.

Das BMBF muss darauf hinwirken, dass die Pauschale an den Hochschulen nicht zur Bildung von Rücklagen beitragen. Im Rahmen eines geeigneten Berichtswesens muss es sicherstellen, dass sich die DFG von den Hochschulen nicht nur über die Vereinnahmung der Pauschalmittel berichten lässt (Tz. 4.3), sondern auch über deren Verausgabung. Die jetzt schon erkennbaren Anspannungen von Mitteln der Programmpauschale bzw. daraus gebildeten Rücklagen aus abgeschlossenen Projekten ohne Verwendungsplanungen müssen zurückgefordert werden und dürfen künftig nicht mehr geduldet werden. Hiermit wären auch die Selbstbeteiligungen der Hochschulen an grundfinanzierten Maßnahmen und die Anlage von Fonds aus Mitteln der Programmpauschale beendet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind diese Maßnahmen ausschließlich von den Ländern zu tragen und sollten von ihnen transparent veranschlagt werden. Das BMBF darf es zudem nicht hinnehmen, wenn Länder Rücklagen oder angesparte Beträge aus Pauschalmitteln mit der Grundfinanzierung ihrer Hochschulen verrechnen.

Zulagen stellen keine sachgerechte Verwendung der Programmpauschale dar. Das BMBF muss dies über die DFG klarstellen, ebenso, dass diese künftig auf die Nennung „innovativer“ Verwendungsbeispiele verzichtet.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF hat die geforderte Nachweispflicht für die Verwendung der Programmpauschale als widersprüchlich bezeichnet. In einer früheren Prüfung habe der Bundesrechnungshof echte Pauschalen als zulässig gesehen. Einen unmittelbaren Bezug der Pauschale zu indirekten Projektausgaben habe er nicht gefordert. Vielmehr gleiche sie Belastungen aus, die nur abstrakt zugeordnet werden können. Das BMBF sieht die Programmpauschale als in der Sache nachvollziehbar belegt an. Bereits nach Verbuchung im allgemeinen Haushalt der Hochschule sei sie als zweckentsprechend verwendet zu betrachten.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass der Prüfungsdienst der DFG in Prüffällen zweistufig vorgeht. Soweit der Bundesrechnungshof unterstelle es sei nur eine verschwindend geringe Anzahl Fälle geprüft worden, bei denen die Mittel nicht im Haushalt der Hochschule verbucht wurden, verkenne er die Prüfungsfeststellung auf der ersten Stufe.

Die Hochschulen rufen die Programmpauschalen anteilig mit den übrigen Mitteln ab. BMBF und DFG gehen davon aus, dass die indirekten Ausgaben für das Projekt dann bereits geleistet wurden. Die Hochschulen finanzieren sie aus ihrer Grundfinanzierung vor. Die Programmpauschalen gleichen dies nachträglich aus und geben den Hochschulen neue Mittel an die Hand, über die sie grundsätzlich frei verfügen könnten. Ansparungen seien nicht als etwaige Überkompensation der indirekten Ausgaben zu deuten. Eine verbindliche Verwendungsplanung hierfür, die später Rückforderungen begründen könnten, hat das BMBF abgelehnt. Dies widerspreche auch dem Zweck des pauschalen Nachteilsausgleichs.

Das BMBF will sich mit der Frage auseinandersetzen, wie sich die Verwendungsregeln für die Programmpauschale vereinheitlichen lassen. Es will sich mit den Ländern und der DFG abstimmen und festlegen, was unter indirekten Projektausgaben zu verstehen ist. Die DFG hat signalisiert, bei ihren Verwendungsrichtlinien klarstellende Formulierungen zur Vereinnahmung der Programmpauschale aufzunehmen.

5.5 Abschließende Würdigung

Auf die dargestellten fragwürdigen Verwendungen der Programmpauschale ging das BMBF in seiner Stellungnahme nicht ein. Stattdessen wiederholte es die theoretisch-abstrakte Begründung der Pauschale, die für eine echte Pauschale anfangs auch statthaft war. Der Umgang mit den Mitteln in der Praxis zeigt jedoch, dass eine sachgerechte Mittelverwendung damit nicht mehr gewährleistet werden kann. Der Bundesrechnungshof begrüßt es, dass das BMBF und die DFG erneut festlegen wollen, was unter ‚indirekte Projektausgaben‘ zu verstehen ist. Er sieht aber das Risiko, dass solche Bestimmungen im jetzigen Rahmen zu abstrakt bleiben und wieder ins Leere laufen.

Die neuen Erkenntnisse haben den Bundesrechnungshof daher dazu bewogen, das Fortführen der Programmpauschale als echte Pauschale in Frage zu stellen. Er fordert nunmehr Korrekturen, die zumindest Nachweis und Prüfung der

Verwendungen umfassen. Auf diese Weise lassen sich auch Ansparungen bzw. Ausgabereste feststellen und zurückfordern. Die Prüfungen dürfen nicht enden, wenn die Hochschulen die Mittel in ihrem Haushalt vereinnahmen. Der Bundesrechnungshof hatte die bisherigen Prüfungen der DFG auf der ersten Stufe im Übrigen nicht übersehen, sondern vielmehr kritisiert, dass sie insgesamt nicht in die erforderliche Tiefe vordringen.

Mit einer Pflicht zum Nachweis der Verwendung wird die Programmpauschale zu einer unechten Pauschale. Sollte an der Programmpauschale festgehalten werden, sieht der Bundesrechnungshof dies als den gebotenen Weg, um die zweckentsprechende Verwendung der Pauschalmittel sicherzustellen.

6 Programmpauschalen für vom Bund grundfinanzierte Einrichtungen

6.1 Sachverhalt

6.1.1 Ressortforschungseinrichtungen

Ressortforschungseinrichtungen werden wie Behörden vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Ihre wesentliche Aufgabe ist die wissenschaftliche Politikberatung der Ministerien. Die Ressortforschung des Bundes wird bestimmt und begrenzt durch die jeweilige Grundbeauftragung bzw. die weiteren zugewiesenen Aufgaben.⁸³ Grundsätzlich ist sie auch von der gemeinsamen Förderung von Bund und Ländern ausgenommen.⁸⁴

Drittmittelforschung gehört nicht zu den vorrangigen Aufgaben der Ressortforschungseinrichtungen, dient den Einrichtungen jedoch zur wissenschaftlichen Vernetzung und Kompetenzentwicklung. Die Bundesregierung hat hieran ein erhebliches Interesse und erlaubt den Einrichtungen, hierfür auch Haushaltsmittel einzusetzen, wenn die Drittmittel nicht auskömmlich sind.⁸⁵ Zugleich muss sie ihre institutionellen Fördermittel auf die fachlich administrativen Kernfunktionen der Forschungseinrichtungen ausrichten. Hierzu gehören als

⁸³ Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben vom 22. Juni 2011.

⁸⁴ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) vom 11. September 2007, zuletzt geändert durch Beschluss der GWK vom 16. November 2018, Anlage, Protokollnotiz zu § 1 Absatz 1.

⁸⁵ Siehe z. B. Haushaltsregelungen zur Erhebung von Einnahmen zur Durchführung von Forschungsvorhaben durch Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Stand März 2018), Tz. 1.

Grundlast die Ausgaben, die einzelnen Projekten nicht direkt zurechenbar sind. Eine „kalte“ Ausweitung der institutionellen Förderung oder ggf. Doppelförderungen sind zu vermeiden.⁸⁶

Ressortforschungseinrichtungen des Bundes werden auch von der DFG gefördert. Im Jahr 2018 erhielten sie hierdurch Programmpauschalen von 5,2 Mio. Euro. Überwiegend handelt es sich um Stellen innerhalb der Bundesverwaltung. Zuwendungen dürfen hingegen nur Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erhalten. Innerhalb der Bundesverwaltung sind Haushaltsmittel des BMBF zuzuweisen.⁸⁷

Einnahmen aus der Programmpauschale müssen Ressortforschungseinrichtungen nach der BHO in voller Höhe im Haushalt verbuchen und kenntlich machen. Sie müssen ferner den Grundsatz der Gesamtdeckung beachten und alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben einsetzen. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat für seine Ressortforschungseinrichtungen festgelegt, dass sie bei Projektförderungen des Bundes keine Gemeinkosten aufschlagen.⁸⁸ Erhalten sie dennoch Gemeinkostenanteile, sind sie einheitlich zu vereinnahmen und an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) abzuführen.⁸⁹

Einrichtungen anderer Bundesressorts verfahren anders und führen Einnahmen aus der Programmpauschale nicht an das BMF ab. Eine Einrichtung verwies darauf, dass die DFG-Programmpauschale zweckgebunden ist („Stärkung der Forschung insbesondere an Hochschulen“) und deshalb nicht dem Gesamthaushalt zugutekommen dürfe. In den Einzelplänen der Einrichtungen im

⁸⁶ Schreiben des BMF vom 8. März 2012 an die obersten Bundesbehörden: „Prüfungen der Finanzierung durch Zuwendungen; Förderung institutioneller Zuwendungsempfänger mit Projektmitteln (GZ II A 3 - H 1360/10/10017 :004, DOK 2012/0196795).

⁸⁷ Nach § 23 BHO. Die DFG erhält von Bund und den Ländern Zuwendungen, die sie in Form privat-rechtlicher Verträge an Hochschulen und Forschungseinrichtungen weitergeben. Es handelt sich hierbei um eine „Weiterleitung in privatrechtlicher Form“ nach Nummer 12.5 der VV zu § 44 BHO.

⁸⁸ Unter „Gemeinkosten“ fasst das BMEL auch die „durch das Forschungsvorhaben zusätzlich entstehenden Kosten“. Bezüglich der Ausgaben deckt sich dies mit der Programmpauschale (siehe Haushaltsregelungen zur Erhebung von Einnahmen zur Durchführung von Forschungsvorhaben durch Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMEL (Stand März 2018), Tz. 5.1.3).

⁸⁹ Im Titel 261 01, siehe Haushaltsregelungen zur Erhebung von Einnahmen zur Durchführung von Forschungsvorhaben durch Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMEL (Stand März 2018), Tzn. 5.2.1.2 und 5.2.2.3 und Schreiben (115-07200/0010) vom 16. März 2018. Übereinstimmend mit Nummer 14.2 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes vom 3. Juni 2020 (BMF, II A 1 - H 1105/11/10001).

Bundeshaushaltsplan ist nicht vollständig zu erkennen, welche Gemeinkosten-erstattungen bzw. Programmpauschalen die Einrichtungen einnahmen.⁹⁰

Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass Ressortforschungseinrichtungen Einnahmen aus der Programmpauschale unzulässigerweise über Ver-wahrkonten buchten und als außerplanmäßige „Overhead-Töpfe“ für Reprä-sentationszwecke und interne Feierlichkeiten nutzten. Dem Bund entstand hierdurch ein Schaden, da Zahlungen aus Mitteln geleistet wurden, die für diese Zwecke nicht zur Verfügung standen.

Die Befragung für den vorliegenden Bericht zeigte ferner, dass Einrichtungen die Programmpauschale für die Bezahlung von Gastwissenschaftlern und Rei-sen von Stammpersonal nutzten. Eine Einrichtung nutzte sie auch zur Verstär-kung der Projektmittel, wenn dort einzelne Ausgaben nicht eingeplant waren. Nach der Überlegung „was nicht da ist, kann nicht verstärkt werden“ ermög-lichte sie Projektmitarbeitenden, Reisen und Fortbildungen aus der Programm-pauschale zu finanzieren.⁹¹

Die Verwendungen der Programmpauschale machten die Ressortforschungs-einrichtungen weder intern noch nach außen transparent. Keine der Einrich-tungen, die Ausgaberechte aus der Programmpauschale gebildet hatten, ver-fügte über eine Verwendungsplanung. Vertiefte Verwendungsnachweisprüfun-gen zur Programmpauschale führte die DFG bei den Ressortforschungseinrich-tungen nicht durch.

6.1.2 Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen

Bund und Länder leisten für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen der großen Wissenschaftsorganisationen eine Grundfinanzierung. Alleine das BMBF wendete im Jahr 2020 für die Institute der HGF, der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft 5,2 Mrd. Euro auf.⁹² Nach Angaben der DFG erhielten die außeruniversitären

⁹⁰ Zehn von 18 Ressortforschungseinrichtungen, die Programmpauschalen erhielten, führen den Einnahmetitel 261 01. Nicht alle Einrichtungen verbuchten dort im Jahr 2018 auch vollständig ihre Einnahmen aus der Programmpauschale. Das Deutsche Archäologische Institut überarbeitet seine Titelstruktur.

⁹¹ Die Verwendungsrichtlinien der DFG verbieten es generell, die Mittel der Programm-pauschale zur Verstärkung der Projektmittel einzusetzen. Dies schließt auch Posten ein, die nicht beantragt waren (DFG-Vordruck 2.00 – 01/21, Nummer 3.6.4).

⁹² BMBF, Bundesbericht Forschung und Innovation, Tabelle 1.2.2 (BuFI 10) unter <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/K1.html>.

Forschungseinrichtungen im Jahr 2018 Programmpauschalen in Höhe von 23,6 Mio. Euro. Die Institute verbuchten sie als Einnahme überwiegend in ihrem allgemeinen Haushalt. Nicht erkennbar war, zu welchen Teilen und Zwecken (Ausgabetitel) sie die Mittel verausgabten. Grundsätzlich führen Ausgaberechte aus nicht verbrauchten DFG-Programmpauschalen dazu, dass Selbstbewirtschaftungsmittel nicht genutzt werden müssen.⁹³ Diese Mittel entstehen aus der Grundfinanzierung und stehen den Instituten uneingeschränkt auch in kommenden Haushaltsjahren zur Verfügung, auch wenn sie zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht benötigt werden. Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel der Wissenschaftsorganisationen, insbesondere bei der HGF, stark angestiegen waren.⁹⁴

Die Befragung des Bundesrechnungshofes bei Instituten der HGF zeigte, dass die meisten Institute die *zusätzlichen* indirekten und variablen Ausgaben der Projekte nicht beziffern konnten. Stattdessen führten sie Gemeinkostensätze aus ihrer Vollkostenrechnung an. Für die indirekten Ausgaben von DFG-Projekten nannten sie zum Teil die gleichen Gemeinkostensätze wie bei Auftragsforschungen für die Wirtschaft.

6.1.3 Ausschluss von der BMBF Projektpauschale

Außeruniversitäre und Ressortforschungseinrichtungen können auch Projektförderungen des BMBF erhalten. Das BMBF gewährt zwar Hochschulen bei seinen Projektförderungen eine Projektpauschale, schließt die grundfinanzierten außeruniversitären und Ressortforschungseinrichtungen jedoch davon aus.

6.2 Würdigung

Die außeruniversitären und Ressortforschungseinrichtungen erhalten vom Bund eine Grundfinanzierung, die auch Ausgaben für Verwaltung und Infrastruktur umfasst. Auf eine zusätzliche Erstattung der DFG für indirekte Projektausgaben sind sie in wirtschaftlicher Hinsicht nicht angewiesen. Wäre die

⁹³ Siehe z. B. auch Finanzstatut für Forschungseinrichtungen der HGF.

⁹⁴ Hierbei betrachtete der Bundesrechnungshof die Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel, die die Forschungseinrichtungen aus den Zuwendungen des Bundes auf Selbstbewirtschaftungskonten der Bundeskassen gebildet hatten. Siehe Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen (Gz.: III 2 - 2015 - 0235/II 4 - 2016 - 0256 vom 19. Mai 2017), Tz. 2.1.3.

Programmpauschale begrifflich ein Gemeinkostenzuschlag würde sich ihre Vereinnahmung für eine Reihe von Ressortforschungseinrichtungen auch verbieten.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben insgesamt gezeigt, dass die Vereinnahmung dieser Mittel die Einrichtungen vor Herausforderungen stellt, die insbesondere die Ressortforschungseinrichtungen nicht haushaltskonform gelöst haben und die zu Schattenhaushalten führten. Hierzu tragen bei den Forschungseinrichtungen auch die Widersprüchlichkeiten der Programmpauschale bei: Einerseits sollen sie zur Deckung indirekter Ausgaben vollständig im allgemeinen Haushalt vereinnahmt werden, andererseits gilt es, sie zweckentsprechend zu verwenden. Für die grundfinanzierten Forschungseinrichtungen gilt zuvorderst jedoch der Grundsatz der Gesamtdeckung, den sie nicht durchgängig beachtet und zudem mit den Programmpauschalen eine „Fondswirtschaft“ eröffnet haben. Für den Bundesrechnungshof hat sich gezeigt, dass das BMBF bzw. die DFG sich insbesondere mit den Finanzierungsgrundsätzen der Ressortforschungseinrichtungen nicht befasst und ihnen Zuwendungen bewilligt haben, die in Form und Höhe fragwürdig waren. Auch die Überschüsse bei den grundfinanzierten Forschungseinrichtungen stellen grundsätzlich die Notwendigkeit und Höhe der Programmpauschale in Frage.

Warum Forschungseinrichtungen die Programmpauschale aus dem Hochschulpaket 2020 erhielten, hat sich dem Bundesrechnungshof nicht erschlossen. Mit ihr sollte insbesondere die hochschulische gegenüber der außeruniversitären Forschung gestärkt werden und so ein vermeintlicher Nachteil ausgeglichen werden. Indem nun alle Antragstellerinnen und Antragsteller der DFG die Pauschale erhielten, wurde dieses Ziel aufgegeben. Unverständlich ist, warum das BMBF die Forschungseinrichtungen nicht – wie bei seiner Projektpauschale – von der Förderung durch die Programmpauschale ausnimmt.

Die Forschungseinrichtungen haben die Verwendungen der Programmpauschale nicht transparent nachgehalten. Hierzu waren sie auch nicht verpflichtet, wenngleich die DFG dies empfahl. Ob die Programmpauschale überhaupt bzw. sachgerecht verwandt wurde, lässt sich so nicht beurteilen. Sollte sie nicht für die zusätzlichen indirekten Ausgaben der Projekte eingesetzt worden sein, wäre dies nicht mit dem Zuwendungs- und Haushaltsrecht vereinbar.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass eine Projektförderung alle zusätzlichen Ausgaben abdecken soll. Die Finanzierung nicht abgrenzbarer Ausgaben ist jedoch das wesentliche Merkmal der institutionellen Förderung. Sie darf im Haushaltsbereich des Bundes nicht parallel zu Projektförderungen stattfinden. Dies verletzt die Prinzipien der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit und zieht zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich.

6.3 Empfehlung

Das BMBF muss darauf hinwirken, dass die DFG nicht länger vom Bund grundfinanzierten Forschungseinrichtungen die Programmpauschale gewährt. Das BMBF sollte hier wie bei der Projektpauschale verfahren.

Eine Fortführung dieser intransparenten und heterogenen Querfinanzierung durch Mittel aus dem Einzelplan des BMBF ist schon wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands nicht vertretbar. Selbst wenn die Widersprüche hinsichtlich der Zweckbindung gelöst würden und eine vollständige Vereinnahmung im Haushalt jeweils gewährleistet wäre, bleiben die Notwendigkeit und die Höhe der Pauschale fragwürdig. Sollte sich erweisen, dass eine Einrichtung aus finanziellen Gründen nicht an öffentlich geförderter Drittmittelforschung teilnehmen kann, weil sich ein ungedeckter Fehlbedarf ergibt, muss dies zum Gegenstand der Wirtschaftsplanverhandlungen werden. Auf diese Weise bleiben auch die Zuständigkeiten und Verantwortungen der Ressorts für ihre Institute gewahrt. Ausmaß und finanzielle Folgen der Drittmittelforschung würden für sie so auch transparenter.

Im Weiteren muss sich das BMBF ein Bild davon machen, ob und inwieweit Ansparungen der Programmpauschale sich auf die Selbstbewirtschaftungsmittel der außeruniversitären Forschungseinrichtungen auswirken. Angesparte Pauschalmittel sind zurückzufordern.

6.4 Stellungnahme

Das BMBF hat keinen Anlass zu einer Differenzierung nach Empfängern der Programmpauschale gesehen. Auch bei den außeruniversitären Forschungseinrichtungen fielen indirekte Ausgaben an, die aus der Grundfinanzierung finanziert werden müssten, wenn sie über die Projektförderung nicht abgedeckt werden. Ohne die Programmpauschale würde sich die Attraktivität der DFG Förderung im Vergleich zu anderen Forschungsförderungen (z. B. des BMBF

und der Europäischen Union) mindern. Forschungspolitisches Interesse des BMBF sei es aber, Kooperationen zwischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu fördern, einer Versäulung im Wissenschaftssystem entgegenzuwirken und so das deutsche Wissenschaftssystem insgesamt zu stärken.

Eine bedarfsgerechte Finanzierung sämtlicher indirekten Ausgaben über den Wirtschaftsplan der jeweiligen Einrichtung sei wegen der Dynamik der wettbewerblichen Drittmittelerwerbung nicht vorzugswürdig. Die indirekten Ausgaben ließen sich schlecht prognostizieren, verbunden sei damit ein unverhältnismäßiger Aufwand. Eine Aufnahme in die Grundfinanzierung würde die Grenzen zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung verwässern. Haushaltsrechtlich sei eine „Verstetigung der Programmpauschale“ im institutionell geförderten Anteil des Haushalts der Einrichtungen nicht geboten.

Das im Geschäftsbereich des BMEL vorgegebene Abführen von Gemeinkosten-erstattungen an das BMF stelle einen nicht zu verallgemeinernden Sonderfall dar. Ein vollständiger Ausgleich der Finanzierung aus dem Bundeshaushalt sei aus den zuvor genannten Gründen nicht sinnvoll. Zudem müsse bei den Ressortforschungseinrichtungen der Bund dann auch den zweiprozentigen Länderanteil tragen.

Auch bei BMBF geförderten Projekten würden die indirekten Ausgaben bestenfalls nur teilweise durch die institutionelle Förderung gedeckt. Diese Belastungen würde das BMBF mindestens teilweise im Rahmen der jeweiligen Projektförderverfahren berücksichtigen.

Da die Programmpauschale nur eine teilweise Kompensation der indirekten Ausgaben bewirke, könnten hieraus nach Ansicht des BMBF auch keine Mittel angespart werden. Sofern die Selbstbewirtschaftungsmittel der Forschungseinrichtungen zunehmen, könne dies nicht auf die Programmpauschale zurückgeführt werden.

6.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt auch bei den außeruniversitären Forschungseinrichtungen die Bedeutung der Drittmittelforschung nicht in Frage. Er hat darauf hingewiesen, dass die außeruniversitären Forschungseinrichtungen wegen ihrer besonderen Aufgaben zudem eine institutionelle Grundförderung

erhalten. Mit dem Pakt für Forschung und Innovation steigt sie stetig an und soll ihnen auch künftig Spitzenforschung und Hochschulk Kooperationen unabhängig von einzelnen Projektförderungen und der DFG Programmpauschale ermöglichen. Hohe Selbstbewirtschaftungsmittel zeigen generell, dass die Grundfinanzierung nicht zu knapp bemessen war und von Drittmittelprojekten nicht aufgezehrt wurde. Belege, die das Gegenteil zeigen, hat das BMBF nicht vorgelegt.

Bei ihrer institutionellen Förderung haben die Haushaltsgesetzgeber den Forschungseinrichtungen eine hohe Flexibilität eingeräumt, wovon u. a. Selbstbewirtschaftungsmittel und Globalhaushalte zeugen. Diese Instrumente dienen auch dazu, ungeplante und kurzfristig anfallende Ausgaben im laufenden Wirtschaftsplanjahr auszugleichen. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass auch die Grundförderung jährlich bedarfsgerecht zu veranschlagen ist. Eine dauerhafte Integration der Programmpauschale in die institutionelle Förderung widerspricht dem und war nicht gefordert.

Ferner gilt im Haushaltsrecht der Grundsatz der Gesamtdeckung, dem das BMEL mit seiner Regelung entspricht. Es handelt sich nicht um einen Sonderfall, sondern um ein Vorbild für alle im Bundeshaushalt veranschlagten Ressortforschungseinrichtungen. Abweichende Bestimmungen der DFG sind hierbei nachrangig. Sollte die Programmpauschale fortbestehen, fordert der Bundesrechnungshof das BMBF daher auf, innerhalb der Bundesregierung auf eine entsprechende Umsetzung hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass Bund und Länder ausgeschlossen hatten, Ressortforschungseinrichtungen gemeinsamen zu finanzieren. Der zweiprozentige Länderanteil der DFG Programmpauschale, der in den allgemeinen Haushalt dieser Einrichtungen fließt, verstößt hiergegen. Für den Bund wäre der finanzielle Nachteil bei einem Verzicht hierauf zu vernachlässigen. Viel höher zu bewerten wäre hingegen die Auflösung dieser systemwidrigen Mischfinanzierung.

Der Hinweis des BMBF, dass es indirekte Ausgaben im Rahmen seiner Förderung der direkten Projektausgaben berücksichtigt, zeigt, dass Pauschalen entbehrlich sind für eine auskömmliche Projektförderung.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seinen Empfehlungen bestärkt und fordert, die Ressort- und außeruniversitären Forschungseinrichtungen von der DFG-Programmpauschale auszunehmen.

7 Dynamische Verstetigung im Grundhaushalt der DFG

7.1 Sachverhalt

Die DFG erhielt für die Programmpauschale aus dem Hochschulpakt 2020 gesonderte Zuwendungen vom BMBF und von den Ländern. Seine Zuwendung an die DFG überprüfte das BMBF entsprechend den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen. Die DFG formulierte im Jahr 2013 den Wunsch, diese Mittel überjährig zu bewirtschaften und in die Selbstbewirtschaftung zu überführen.⁹⁵ Überschüsse blieben ihr hierdurch erhalten.

Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vom 6. März 2018 sah vor, dass die Pauschale nach dem Auslaufen des Hochschulpakt 2020 dem Grundhaushalt der DFG zugewiesen wird. Auch das BMBF unterstützte die Überführung der Programmpauschale in den institutionellen Haushalt der DFG. Es sah für sich hierbei den Vorteil, die Grundsätze der Programmpauschale nicht mehr neu verhandeln zu müssen und die „Angriffsfläche“ für den Bundesrechnungshof und den Rechnungsprüfungsausschuss zu verkleinern. Eine Erhöhung der Pauschale auf 30 % wäre dann durch eine „einfache“ Anpassung der AV-DFG möglich, ohne eine grundsätzlich neue Bund-Länder Vereinbarung verhandeln zu müssen.

Am 3. Mai 2019 entschied die GWK, die Mittel für die Programmpauschale ab dem Jahr 2021 dauerhaft in die Grundförderung der DFG zu integrieren und sie dementsprechend in die AV-DFG aufzunehmen.⁹⁶ Ihre Höhe ist an das Grundbudget der DFG gekoppelt, das jährlich um 3 % steigt und eine entsprechende Mittelerhöhung für die Programmpauschale nach sich zieht. Für den Bund ergeben sich im Zeitraum 2021 bis 2025 für die Programmpauschale nun Ausgaben von 2,349 Mrd. Euro. Davon gehen 193 Mio. Euro auf die jährlich

⁹⁵ Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase vom 4. November 2013 (unter www.gwk-bonn.de).

⁹⁶ Ab dem Haushaltsjahr 2021 entfiel daher der Titel 3003/685 05 („Hochschulpakt 2020 – Zweite Säule“).

steigende Mittelerhöhung zurück.⁹⁷ Die Aufwendungen der Länder liegen im Zeitraum 2021 bis 2025 bei 235 Mio. Euro.

In der AV-DFG ist festgelegt, dass Bund und Länder die Fördermittel der DFG grundsätzlich im Verhältnis 58:42 aufbringen.⁹⁸ Der Finanzierungsschlüssel der Programmpauschale bleibt jedoch unverändert bei 91:9. Für die Zeit ab dem Jahr 2026 soll er neu verhandelt werden. Bislang verweigerten die Länder, sich stärker an der Finanzierung der Programmpauschale zu beteiligen. Sie verwiesen darauf, dass sie den Landesanteil an der Programmpauschale über die gestiegene Grundfinanzierung der Hochschulen bereits leisteten. Diese Steigerungen seien weit über die indirekten Projektausgaben hinaus erfolgt. Bezieht man die Programmpauschale in den Bund-Länder Finanzierungsschlüssel der DFG ein, verschiebt er sich ab dem Jahr 2020 auf 68,5:31,5.

Die Verstaatlichung entschied die GWK noch bevor der Bundesrechnungshof den Evaluationsbericht erhielt und den Rechnungsprüfungsausschuss darüber informieren konnte.⁹⁹

7.2 Würdigung

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die Programmpauschale in der Sache und von ihrem Umfang nicht gerechtfertigt ist. Eine Verstaatlichung dieses Förderinstruments in der jetzigen Form hält der Bundesrechnungshof daher nicht für angezeigt. Dass das BMBF dies nun auf dem „Verwaltungsweg“ durchgesetzt hat, um parlamentarischen Debatten zu entgehen, hält der Bundesrechnungshof für inakzeptabel. Mit der Verstaatlichung der Programmpauschale hat das BMBF sich auf eine weitere großzügige und stetig ansteigende, unbefristete Bundesfinanzierung der Hochschulen eingelassen. Hierbei setzt es auf ein intransparentes Instrument, das Haushaltsgrundsätze von Bund und Ländern unterwandert und die Grundstruktur der Finanzierung des Hochschulsystems verändert. Durch die Integration der Programmpauschale in die institutionelle Förderung der DFG gibt das BMBF auch seine bisherigen Kontrollmöglichkeiten auf.

⁹⁷ Gegenüber den Zuwendungen des BMBF für die Programmpauschale im Jahr 2020 von 431 Mio. Euro.

⁹⁸ AV-DFG § 3 Absatz 1. Durch zahlreiche Sonderfinanzierungen, darunter die Programmpauschale trägt der Bund derzeit allerdings rund 70 % der Mittel des geplanten Budgets im Jahr 2020.

⁹⁹ Das BMBF übersandte dem Bundesrechnungshof den Bericht am 29. Mai 2019 (siehe Tz. 1.3).

Die Programmpauschale berührt den Verantwortungsbereich der Länder. Sie sind für die Grundausstattung und Infrastrukturen der Hochschulen zuständig. Dennoch hat das BMBF von den Ländern bei der nunmehr durchgesetzten Verstetigung keine stärkere Beteiligung an der Finanzierung der Programmpauschale gefordert. Dies weckt Zweifel, ob die Länder neben ihrer Grundfinanzierung die Programmpauschale überhaupt für notwendig erachten und von ihren Wirkungen überzeugt sind. Der Bund hat zwar mit ihnen vor dem Jahr 2026 eine Neuverhandlung der Finanzierungsanteile vereinbart. Durch die vorweggenommene Verstetigung hat das BMBF aber bereits seine Verhandlungsposition geschwächt. Dem Bundesrechnungshof ist unverständlich, warum das BMBF so leichtfertig Grundsätze in der gemeinschaftlichen Wissenschaftsförderung preisgibt. Nicht hinnehmbar wäre es, wenn der Finanzierungsschlüssel der DFG sich permanent zum Nachteil des Bundes verschiebt.

Durch die Integration der Programmpauschale in die Grundförderung der DFG werden nun immerhin mehr als ein Sechstel der Fördermittel nicht mehr für Forschungsarbeiten eingesetzt und entziehen sich dem unmittelbaren Qualitätsanspruch der DFG. Fraglich ist, ob die nunmehr dauerhaften Beiträge der Programmpauschale zur Grundfinanzierung der Hochschulen mit der jetzigen Satzung und den Bewirtschaftungsgrundsätzen der DFG noch vereinbar sind.

7.3 Empfehlung

Die jährliche Zuwendung an die DFG unterliegt dem Vorbehalt des Haushaltsgesetzgebers. Der Haushaltsausschuss hat die Möglichkeit, sich mit der Programmpauschale zu befassen und über die künftige Mittelbereitstellung zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof rät dazu, die Programmpauschale in der jetzigen Form nicht dauerhaft hinzunehmen. Die Grundfinanzierung der DFG muss zudem wieder zurückfinden zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Die großzügigen Zusagen des BMBF belasten den Bundeshaushalt immer stärker, obwohl der Bund bei der Grundfinanzierung der Hochschulen nicht in der Verantwortung steht.

Will das BMBF effektive Beiträge zur Grundfinanzierung der Hochschulen leisten, sollte es hierzu geeignetere Förderverfahren und Verwaltungshelfer finden. Eine Einrichtung, die ausschließlich der wissenschaftlichen Exzellenz verpflichtet ist und hierauf ihre Reputation gründet, sollte das BMBF hierzu nicht weiter instrumentalisieren. Auch die DFG selbst sollte sich fragen, ob sie die

ansteigenden Zuwendungsmittel nicht wieder ausschließlich für ihre direkte Projektförderung nutzen sollte. Wenn BMBF und DFG an der Programmpauschale in der jetzigen Form festhalten, nehmen sie hin, dass die Hochschulen die Pauschale - wie gezeigt - nicht nur für die zusätzlichen Ausgaben der geförderten Forschungsvorhaben nutzen. Dies muss dann auch in der Satzung der DFG zum Ausdruck kommen. Auch im Rahmen der institutionellen Förderung muss das BMBF die Verwendung seiner Mittel für die Programmpauschale bei der DFG kontrollieren.

7.4 Stellungnahme

Das BMBF hat entgegnet, dass zum Zeitpunkt der Überführung der Pauschale in den institutionellen Haushalt der DFG eine unmittelbare parlamentarische Beteiligung nicht vorgesehen und verfassungsrechtlich auch nicht gefordert war. Es hat darauf hingewiesen, dass sämtliche Bund-Länder Vereinbarungen unter dem Vorbehalt der Mittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber stehen. Die Änderung der AV-DFG folgte unmittelbar dem Koalitionsvertrag. Dort ist auch vorgesehen, ab dem Jahr 2026 über die Finanzierungsanteile von Bund und Länder erneut zu beraten. Vorgezogene Forderungen könnten zu Misstrauen der Länder führen und hätten keine Aussicht auf Erfolg.

Das BMBF werde ab dem Jahr 2026 auf eine stärkere Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Programmpauschale drängen. Schon in den Verhandlungen über den Hochschulpakt 2020 habe es dies mit Nachdruck vertreten und eine anteilige Länderfinanzierung ab dem Jahr 2016 erreicht.

7.5 Abschließende Würdigung

Es ist aktenkundig, dass das BMBF weitere Verhandlungen mit dem Rechnungsprüfungsausschuss vermeiden will und beabsichtigt, die Pauschale zu erhöhen. Das BMBF ignoriert dadurch die noch nicht abgeschlossene parlamentarische Debatte zu den Fehlentwicklungen der Programmpauschale. Es hat damit Sorgen des Haushaltsgesetzgebers hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit dieses Förderinstruments beiseitegeschoben. Gerade in Zeiten, in denen sich große Haushaltslücken auftun, genügt es nicht das Regierungshandeln schlicht und allein mit dem Koalitionsvertrag zu begründen. Die Fragen nach der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einzelner Förderinstrumente werden drängender denn je. Da diese Fragen bei der Programmpauschale bereits vor der

massiven Haushaltsbelastung durch die Corona Pandemie gestellt wurden, hält der Bundesrechnungshof das für den Bund nachteilige Vorgehen des BMBF für leichtfertig.

Dem BMBF ist zudem bekannt, dass die Länder nicht bereit waren, einen höheren Anteil an der Programmpauschale zu übernehmen (siehe auch Tz. 1.4). Da sie ohnehin die Grundfinanzierung der Hochschulen leisten, wäre für sie auch kein Nutzen damit verbunden. Es wäre nichts gewonnen, wenn die Länder ihre Grundfinanzierung absenken um einen höheren Anteil an der Programmpauschale zu leisten. Sollte an der Programmpauschale festgehalten werden, muss das BMBF vielmehr darauf bestehen, dass die institutionelle Förderung der DFG so bald wie möglich zum Gesamtverhältnis 58:42 zurückfindet.

Neben den grundsätzlichen Zweifeln und der hohen Belastung des Bundeshaushalts sieht der Bundesrechnungshof mit Sorge die schwindenden Kontrollmöglichkeiten durch die Überführung der Pauschale in den Grundhaushalt der DFG.

8 Gesamtwürdigung

Die jährlichen Aufwendungen des BMBF für die Programmpauschale erreichen die Größenordnung einer halben Milliarde Euro. Das BMBF leistet hiermit einen Beitrag zur Grundfinanzierung der Hochschulen, der das jährliche Hochschulbudget einiger Stadtstaaten überschreitet und dem des Landes Mecklenburg-Vorpommern nahekommt.

Die vorliegende Prüfung hat ergeben, dass das BMBF die mit der Programmpauschale beabsichtigten Wirkungen und seine angemessene Höhe nicht belegen kann. Der Bundesrechnungshof hält das Instrument für ungeeignet. Es weist erhebliche Mängel auf und birgt Gefahren von Misswirtschaft. Das BMBF hat es bis heute versäumt zu klären, was indirekte Projektausgaben sind, welche Ausgaben darunterfallen und unter welchen Voraussetzungen sie förderfähig sind. Ihre Höhe wurde politisch festgelegt. Betriebswirtschaftlich lässt sie sich beliebig herleiten. Anders als vom BMBF behauptet hat der Bundesrechnungshof zu keinem Zeitpunkt die konkrete Ausgestaltung und Höhe der DFG Programmpauschale legitimiert. Die beobachteten, teilweise ziellosen Mittelsparungen an den Hochschulen, die Bildung von „Fonds“ aber auch

Abschöpfungen der Länder deuten darauf hin, dass die Pauschale zu hoch ist und nicht im laufenden Betrieb verbraucht wird.

Auch rechtlich ist ein „Nachteilsausgleich“ für Drittmittelprojekte nicht geboten: Die Drittmittelforschung ist Teil der hochschulischen Aufgaben und wird von der Grundfinanzierung flankiert. Das BMBF und die DFG haben sich indes in ihrer Rechtfertigung der Programmpauschale die Sicht der Hochschulen zu eigen gemacht. Diese begrüßen die zusätzliche und flexible Einnahmequelle für freie Mittel. Ihre Sicht durchzog auch die Evaluationen und Erfahrungsberichte, ließ aber eine neutrale und verfassungsorientierte Betrachtung der Hochschulfinanzierung vermissen.

Warum vom Bund grundfinanzierte Forschungseinrichtungen mit dem Hochschulpakt 2020 ebenfalls die Programmpauschale erhielten, ist nicht nur unverständlich, sondern geht am Bedarf und den Finanzierungsgrundsätzen dieser Einrichtungen vorbei.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Hochschulen die Programmpauschale entgegen der Verwendungsrichtlinien nicht vollständig in ihrem allgemeinen Haushalt vereinnahmen. Die Gefahr der „schwarzen Kassen“, die mit Mitteln der Programmpauschale angelegt werden und die finanzielle Integrität der Hochschulen aufs Spiel setzen, ist nicht gebannt. Nach wie vor ist die Vereinnahmungspraxis uneinheitlich. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Verwendungszweck der Pauschale großzügig definiert wird und über indirekte, durch Projekte zusätzlich verursachte Ausgaben hinausgeht. Die mit der Pauschale freiwerdenden Mittel entziehen sich auch der hochschulinternen Kontrolle. Die gewünschte Transparenz in der Verteilung und Verwendung der Mittel wird nicht geleistet. Die Überprüfungen der DFG greifen viel zu kurz.

Eine Verstetigung der Programmpauschale in der jetzigen Form sollte der Haushaltsgesetzgeber nicht hinnehmen. Der Bundesrechnungshof hält die Programmpauschale, die im Gewand von Drittmitteln Beiträge zur Grundfinanzierung darstellen, für systemwidrig. Die Bemühungen, ihre Verwendung transparent zu machen und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, sind bislang gescheitert. Das Konzept der indirekten Projektausgaben sollte das BMBF in seiner Hochschulförderung daher nicht ausweiten und perspektivisch aufgeben.

Bund und Länder könnten mit anderen Instrumenten die Strategieentwicklung der Hochschulen für die Drittmittelforschung zielgerichteter fördern. Das BMBF

hat auch die Möglichkeit, einzelne forschungsstarke Hochschulen auf direktem Wege zu stärken. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine Untersuchung zum bundesseitigen Bedarf einer Hochschul(grund)finanzierung und eine Beurteilung der bisherigen Förderaktivitäten. Das BMBF muss hierbei auch der Frage nachgehen, ob die Hochschulen nach der 14-jährigen Hochschulpakt-Förderung als strukturell unterfinanziert gelten können. Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern wiesen bereits auf deren immer weiter angestiegene, beachtliche Rücklagen hin.

Will das BMBF die Programmpauschale ungeachtet der festgestellten Mängel dennoch weiter gewähren, empfiehlt der Bundesrechnungshof:

- Das BMBF muss über die DFG eindeutig bestimmen, was unter indirekte Projektausgaben fällt und unter welchen Voraussetzungen sie förderbar sind. Hinnehmbar sind sie nur, wenn sie in einem kausalen und zeitlichen Bezug zu den geförderten Projekten stehen. „Innovative Zwecke“ gehören nicht dazu. Die DFG muss ihrer Absicht nachkommen, die Verwendungsrichtlinien entsprechend zu präzisieren und zu vereinheitlichen.
- Das BMBF muss sicherstellen, dass die DFG die bisherigen Bestimmungen konsequent umsetzt: Die Programmpauschale ist im allgemeinen Haushalt der Hochschule zu vereinnahmen. Um die Transparenz zu verbessern, sollte das BMBF einfordern, dass die Einnahmen aus der Programmpauschale sowohl in den Jahresabschlüssen wie auch in den Haushalten der Länder transparent werden.
- Die Verwendung der Mittel aus der Programmpauschale muss transparenter gemacht werden und ist auch nach der Verbuchung im allgemeinen Haushalt in geeigneter Form nachzuweisen. Das BMBF muss sicherstellen, dass sich die DFG von den Hochschulen nicht nur über die Vereinnahmung, sondern auch die Verausgabung der Pauschalen berichten lässt. Sie muss hierbei gründlicher verfolgen, ob die Programmpauschale ordnungsgemäß verwendet wird. Mehrjährig angesparte Mittel aus der Programmpauschale sind zurückzufordern.
- Ressort- und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die vom Bund grundfinanziert werden, können die Programmpauschale nicht mehr erhalten.

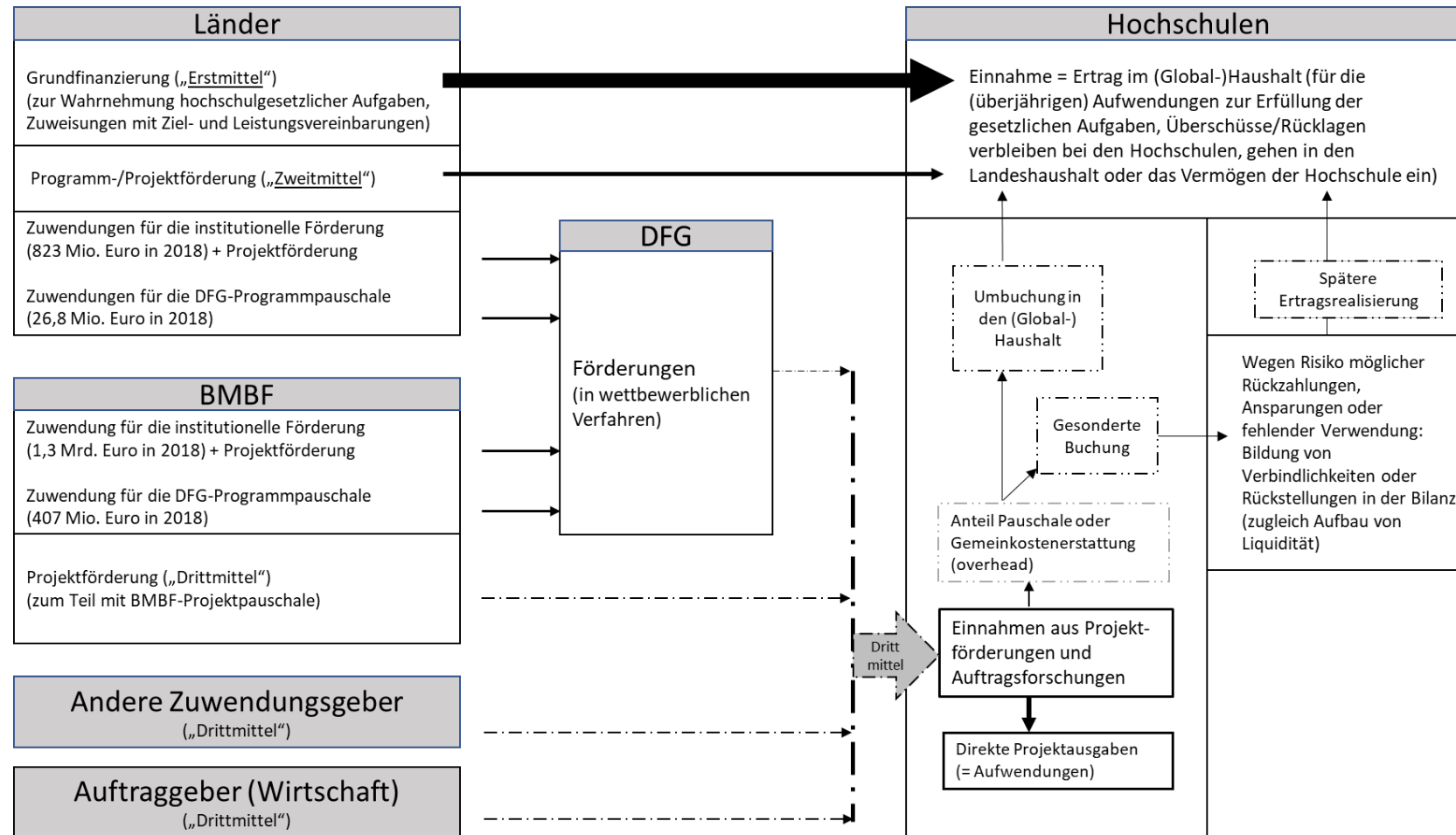
- Bei Geräteanschaffungen durch die DFG sind keine Programmpauschalen mehr zu gewähren.

Bei einem Festhalten an der Programmpauschale muss das BMBF ihre Höhe überzeugend ermitteln. Auch steht in Frage, ob bei der gegebenen Hochschul-landschaft – mit den in Größe und Ausrichtung sehr unterschiedlichen Forschungs-bereichen und -infrastrukturen – ein einheitlicher Zuschlag für alle Projekte und Hochschulen sinnvoll ist. In der weiteren Betrachtung darf die öffentliche Drittmittelforschung sich nicht an den Kalkulationen für die Auftrags-forschung orientieren. Wenn sie wie ein „profit center“ gesehen wird, das sich selbst finanzieren muss, verliert sie ihren Zusammenhang mit den anderen Aufgaben der staatlichen Hochschulen. Es widerspräche den Hochschulgeset-zen und der Wissenschaftsfreiheit, wenn BMBF und DFG für ihre Förderungen ein Plus anbieten, das nicht gerechtfertigt ist und den Wettbewerb um die Drittmittel verzerrt. Forderungen nach einer Ausweitung der Programmpau-schale sollte sich das BMBF auch deshalb nicht weiter anschließen. Die Förder-ung der DFG muss überdies wieder zu einem ausgewogenen Verhältnis zwi-schen Bundes- und Landesmitteln zurückfinden.

Der Bundesrechnungshof rät dem BMBF, auch andere Pauschalen für indirekte Ausgaben in seinen Förderprogrammen kritisch zu hinterfragen und eine ein-heitliche Handhabung sicherzustellen. Bei den außeruniversitären Forschungs-einrichtungen zeigt das BMBF selbst, dass sie entbehrlich sind: Zusätzliche Be-lastungen berücksichtigt es dort in der direkten Projektförderung.

Abbildung 2

Grundfinanzierung und Drittmittel, Verbuchung im Haushalt der Hochschule



Grafik: Bundesrechnungshof.