



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

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

Gz.: III 2 - 0000736

Bonn, den 22. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

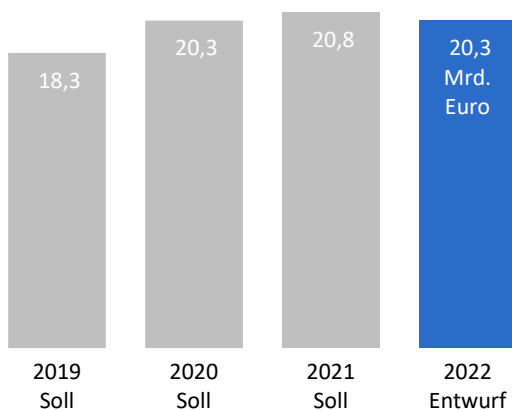
Bundesministerium für Bildung und Forschung

Ausgaben

20,3 Mrd. Euro

457,6 Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2022
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen
und Stellen

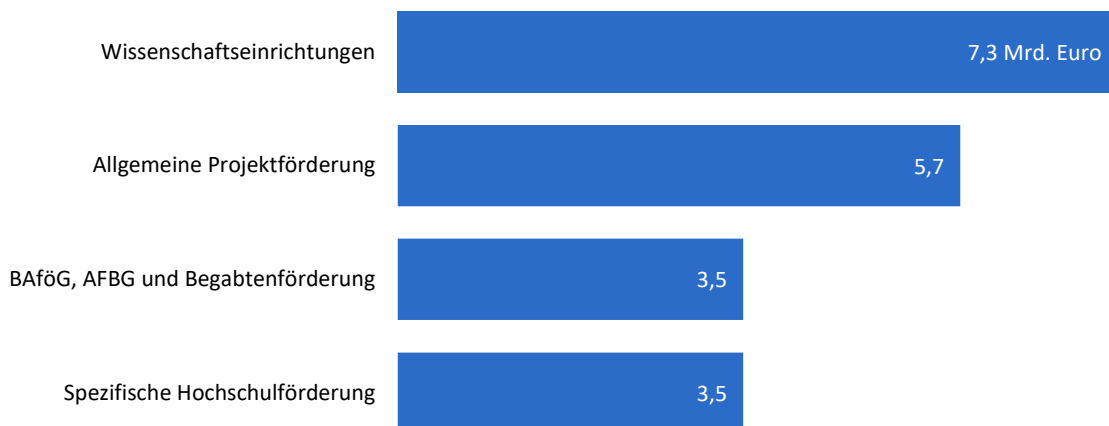
Veränderung zum Vorjahr

1 377

+ 12

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Neue Schwerpunkte für die 20. Legislaturperiode	8
2.2	Auswirkungen der andauernden Corona-Pandemie	8
2.3	Sondervermögen und weitere Mittel außerhalb des Einzelplans	10
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Wissenschaftseinrichtungen	13
3.1.1	Pakt für Forschung und Innovation	14
3.1.2	Omnibus-Prinzip	15
3.1.3	Selbstbewirtschaftungsmittel	16
3.2	Spezifische Hochschulförderung	19
3.2.1	Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken	19
3.2.2	DFG-Programmpauschalen	20
3.2.3	Bund-Länder-Verflechtung	20
3.3	Allgemeine Projektförderung	21
3.4	BAföG, Aufstiegs-BAföG und berufliche Bildung	23
3.4.1	BAföG	23
3.4.2	Aufstiegs-BAföG	23
3.4.3	Weitere Förderungen der beruflichen Bildung	24
3.5	Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen	25
4	Ausblick	26

Abkürzungsverzeichnis

A

acatech *Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V.*
AFBG *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*
ARF *Aufbau- und Resilienzfazilität der Europäischen Union*
AWI *Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung*

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*
BIBB *Bundesinstitut für Berufsbildung*
BIG *Berliner Institut für Gesundheitsforschung*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*
BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

C

CEPI *Coalition for Epidemic Preparedness Innovation*

D

DARP *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*
DATI *Deutsche Agentur für Transfer und Innovation*
DFG *Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V.*
DSM *Deutsches Schifffahrtsmuseum – Leibniz-Institut für Maritime Geschichte*
DZHW *Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH*

E

EKF *Energie- und Klimafonds*

F

FhG *Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.*
FONA *Forschung für Nachhaltigkeit*

G

GMA *Globale Minderausgabe*
GWK *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*

H

HGF *Zentren der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft e. V.*
HSP *Hochschulpakt*

J

JEN *Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*
KMS *Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung*

M

MPG *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.*

P

PFI *Pakt für Forschung und Innovation*

PFI-Einrichtungen *Einrichtungen, die durch den Pakt für Forschung und Innovation unterstützt werden*

S

SB-Mittel *Mittel zur Selbstbewirtschaftung*

W

WGL *Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.*

WiFF *Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte*

Z

ZSL *Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“*

1 Überblick

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist für die Gestaltung der Bildungs- und Forschungspolitik der Bundesregierung zuständig. Dieser Bericht betrachtet die Haushaltsstruktur bzw. -entwicklung sowie die wesentlichen Ausgaben. Das BMBF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme, zudem wurden die verwendeten Zahlen mit ihm abgestimmt. Zu den im Bericht angeführten Kritikpunkten teilt das BMBF die Einschätzung des Bundesrechnungshofes überwiegend nicht.

Mit den ihm im Einzelplan 30 zur Verfügung stehenden Mitteln fördert das BMBF Bildung, Wissenschaft und Forschung. Häufig berühren seine Maßnahmen den Zuständigkeitsbereich der Länder. Die vier größten Förderbereiche des BMBF sind:

- der Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (institutionelle Förderung),
- die spezifische Förderung von Hochschulen, geregelt durch Bund-Länder-Vereinbarungen,
- Einzel- oder Verbundvorhaben in Bildung, Wissenschaft und Forschung (allgemeine Projektförderung) und
- die Aus- und Fortbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sowie die Begabtenförderung.

Die Bundesregierung sieht für das Haushaltsjahr 2022 im Einzelplan 30 Gesamtausgaben von 20,3 Mrd. Euro vor. Damit stehen dem BMBF für seine Aufgaben 519,4 Mio. Euro weniger zur Verfügung als im Haushaltsjahr 2021. Es hat dabei eine Globale Minderausgabe (GMA) in Höhe von 624,3 Mio. Euro zu erwirtschaften. Im Vergleich zum Vorjahr steigt die GMA um 156,6 Mio. Euro (+33,5 %).

Neben den Mitteln aus dem Einzelplan 30 verantwortet das BMBF zusätzlich die Verwaltung der Mittel aus dem Digitalpakt Schule. Diese und weitere Mittel in fachlicher Zuständigkeit des BMBF, z. B. für spezifische Maßnahmen des Bundes zur Strukturstärkung in den Kohleregionen, sind im Einzelplan 60 veranschlagt.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 30

Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	20 308,7	18 262,7	-2 046,0	20 819,4	20 300,0	-2,5
darunter:						
• Wissenschaftseinrichtungen ^c	6 732,4	6 736,7	4,2	7 040,5	7 247,4	2,9
• Spezifische Hochschulförderung ^d	3 242,2	3 201,1	-41,1	3 409,9	3 453,1	1,3
• Allgemeine Projektförderung ^e	6 860,8	4 746,4	-2 114,3	6 186,4	5 667,8	-8,4
• BAföG, AFBG und Begabtenförderung ^f	3 085,8	2 734,8	-351,0	3 158,1	3 543,5	12,2
• Stilllegung und Rückbau	345,8	329,8	-16,0	374,4	374,4	0,0
• Beiträge für internationale Einrichtungen	381,8	367,1	-14,7	387,3	390,6	0,9
• Ministerium	126,2	120,3	-5,9	132,1	154,1	16,6
Einnahmen	39,3	100,7	61,4	40,3	41,3	2,4
Verpflichtungsermächtigungen	7 412,1 ^g	5 035,5	-2 376,6	7 126,0	7 663,9	7,5
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	1 229	1 154 ^h	-75	1 365 ⁱ	1 377	0,9

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nr. 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Kapitel 3002, Titelgruppe 30; Kapitel 3003, Titelgruppen 20, 30 (ohne DFG-Programmpauschalen), 40, 50 und 60; Kapitel 3004, Titelgruppen 60, 70 und 90.

^d Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ bzw. Hochschulpakt, Professorales Personal an Fachhochschulen, Exzellenzstrategie, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Qualitätspakt Lehre, Forschung an Fachhochschulen, Innovative Hochschule, Stiftung Innovation in der Hochschullehre, Forschungsbauten sowie DFG-Programmpauschalen.

^e Summenangabe des BMBF, die zahlreiche Einzeltitel berücksichtigt, bereinigt um spezifische Hochschulförderung, Begabtenförderung (Kapitel 3002, Titelgruppe 10), Durchführung Forschungszulagengesetz sowie Stilllegung und Rückbau.

^f Kapitel 3002, Titelgruppen 10, 50 und 80.

^g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^h Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.

ⁱ Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 1.218 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020; Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des zweiten Nachtragshaushalts); Haushaltsentwurf 2022.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Neue Schwerpunkte für die 20. Legislaturperiode

Die Bundesregierung plant, in der 20. Legislaturperiode einige neue Schwerpunkte in der Bildungs- und Forschungspolitik zu setzen. Im Koalitionsvertrag kündigt sie Zukunftsinvestitionen in die Bildung an, beispielsweise für das Investitionsprogramm Startchancen und den Digitalpakt 2.0. Der Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ sowie das Akademienprogramm sollen analog zum Pakt für Forschung und Innovation dynamisch aufwachsen. Missionsorientierte Forschung und Innovationsbeschleunigung durch Aufbau von Gründungsinfrastruktur und eine Stärkung der Agentur für Sprunginnovationen sind weitere zentrale Punkte im Koalitionsvertrag. Schwerpunkte im Bildungsbereich sind die verstärkte Förderung beruflicher Bildung, u. a. durch den Ausbau des AFBG, die Einführung eines Lebenschancen-BAföG und die Reform des BAföG. Der ganz überwiegende Mittelbedarf für diese Maßnahmen entsteht nach der Haushaltsplanung erst ab dem Haushaltsjahr 2023.

Auswirkungen auf den Haushaltsentwurf 2022 hat bisher die geplante Reform des BAföG im Jahr 2022, ein erheblicher Mittelaufwuchs für die Agentur für Sprunginnovationen sowie die Bereitstellung von Mitteln für die „Deutsche Agentur für Transfer und Innovation“ (DATI) in einem hierfür vorgesehenen Titel. Gegenüber dem ersten Regierungsentwurf sind für diese Maßnahmen zusätzlich 241,4 Mio. Euro für das BAföG, 46,8 Mio. Euro für die Förderung von Sprunginnovationen und 147,4 Mio. Euro für die DATI/Innovationsförderung vorgesehen. Der Gesamtplafond erhöht sich im Vergleich zum ersten Regierungsentwurf nur um 87,9 Mio. Euro, da der Ansatz einer Vielzahl von Titeln in geringerem Umfang gekürzt wurde. Auch die zu erbringende GMA stieg in diesem Vergleich nochmal um 27 Mio. Euro. Neben den genannten neuen Schwerpunkten erhöht sich auch der Ansatz für das Ministerium. Bereits für das Haushaltsjahr 2021 waren nachträglich zehn Planstellen/Stellen geschaffen worden, weitere zwölf kommen nun hinzu.

2.2 Auswirkungen der andauernden Corona-Pandemie

Der Einzelplan 30 war im Haushaltsjahr 2021 noch stark von Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie geprägt. Mittlerweile nimmt das finanzielle Volumen der Maßnahmen mit der weiteren Entwicklung der Pandemie in einigen Teilbereichen bereits ab, dennoch hat die Pandemie weiterhin Einfluss auf den Einzelplan:

- Für die Überbrückungshilfen in Form von Zuschüssen für Studierende hatte das BMBF im Jahr 2021 145 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushalt 2022 sind hierfür keine Mittel mehr vorgesehen. Für die Zinsfreistellung von Krediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) an Studierende stellt das BMBF zwar weiterhin Mittel bereit. Nach 72 Mio. Euro im Jahr 2021 reduziert sich der Mittelbedarf für das Jahr 2022 jedoch auf 28 Mio. Euro.

- Der Einzelplan 30 enthält die Mittel mehrerer Ressorts für das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“. Nach 150 Mio. Euro im Jahr 2020, von denen knapp 25 Mio. Euro abflossen, standen im Haushaltsjahr 2021 500 Mio. Euro zur Verfügung. Im Frühjahr 2021 wurden die beiden Förderrichtlinien geändert und erweitert, mit denen das BMBF und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Programm umsetzen. Es bleibt abzuwarten, ob dies zu einem höheren Mittelabfluss im Jahr 2021 geführt hat. Für das Jahr 2022 ist im Einzelplan 30 ein Bedarf von 185 Mio. Euro veranschlagt.
- Für die Jahre 2021 und 2022 hat die Bundesregierung das Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“ für Kinder und Jugendliche aufgelegt.¹ Von den dafür vorgesehenen 2 Mrd. Euro erhalten die Länder 1,3 Mrd. Euro über eine temporäre Erhöhung ihres Anteils an der Umsatzsteuer. Die übrigen Mittel verausgabt der Bund. Das BMBF trägt hierzu durch das Programm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ (KMS) bei. Für die Jahre 2021 und 2022 sind für KMS aus dem Aktionsprogramm insgesamt 50 Mio. Euro vorgesehen: über den ersten Nachtragshaushalt 2021 20 Mio. Euro, im Entwurf für das Jahr 2022 30 Mio. Euro.
- Das „Sonderprogramm zur Beschleunigung von Forschung und Entwicklung dringend benötigter Impfstoffe gegen SARS-CoV-2“ lief planmäßig Ende 2021 aus. Das BMBF fördert im Haushaltsjahr 2022 die Entwicklung von Therapeutika gegen Covid-19. Außerdem hat es Förderrichtlinien u. a. zur Erforschung von Long-Covid veröffentlicht. Die Projektförderung des Netzwerks Universitätsmedizin (150 Mio. Euro von April 2020 bis Dezember 2021) will das BMBF um weitere drei Jahre mit jährlich 80 Mio. Euro verlängern. Zudem hat die Bundesrepublik seit Beginn der Pandemie zusätzliche Beiträge zur internationalen Forschungsallianz CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovation) geleistet. Im Haushaltsjahr 2022 sind hierfür weitere, zusätzliche 80 Mio. Euro vorgesehen, die im Einzelplan 60 veranschlagt sind.
- Planmäßig entfällt ab dem Jahr 2022 die Unterstützung anwendungsorientierter Forschung für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, für die in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 400 Mio. Euro vorgesehen waren.
- Im Einzelplan 30 sind – verteilt auf eine Vielzahl von Titeln – Mittel aus dem Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung enthalten. Für das Haushaltsjahr 2022 summieren sie sich auf 715 Mio. Euro. Diese Mittel dienen der Umsetzung von Maßnahmen in den Bereichen Digitalisierung, Künstliche Intelligenz, Quanten- und Kommunikationstechnologien.
- Im April 2021 kündigte das BMBF den Aufbau einer „Nationalen Bildungsplattform“ mit Mitteln in Höhe von 630 Mio. Euro für die Jahre 2021 bis 2025 an. Im Haushaltsjahr 2022 sind für die Plattform knapp 50 Mio. Euro veranschlagt. Die Mittel hierfür will sich die Bundesregierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der Europäischen Union erstatten lassen. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nicht untersucht hat, ob die Bildungsplattform notwendig, wirtschaftlich und tragfähig ist.²

¹ Siehe hierzu auch den Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Entwicklung des Einzelplans 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, Gz. IX 3 - 0000906.

² Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über länderübergreifende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem „DigitalPakt Schule“ vom 10. Januar 2022, Gz. III 2 - 2021 - 0223.

Mehrere Maßnahmen des BMBF im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sind im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) enthalten. Im DARP sind alle Maßnahmen aufgeführt, für welche die Bundesregierung Mittel aus der ARF der Europäischen Union einsetzen möchte. Der Bund kann die hierfür im Einzelplan veranschlagten Mittel bei Erfüllen der Voraussetzungen bei der Europäischen Union abrufen. Allerdings ist nicht überall im Einzelplan 30 in gleicher Weise ersichtlich, für welche Maßnahmen in welcher Höhe Zuschüsse der Europäischen Union zu erwarten sind. Während es beispielsweise in den Titeln „Sicherung von Ausbildungen“ für das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ oder in „Digitaler Bildungsraum, Bildungsplattform“ für die „Nationale Bildungsplattform“ klar ausgewiesen ist, fehlt eine solche Angabe beim Titel „Klimaforschung und Lebensraum Erde – FuE-Vorhaben“. Wünschenswert wäre ein zentraler und vollständiger Überblick, welche Maßnahmen des BMBF im Haushaltsjahr 2022 über die ARF der Europäischen Union refinanziert werden sollen.

2.3 Sondervermögen und weitere Mittel außerhalb des Einzelplans

Neben den im Einzelplan 30 veranschlagten Ausgaben stehen Mittel für Bildung und Forschung in Sondervermögen und Ausgabetiteln im Einzelplan 60 bereit.

- Aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur finanziert das BMBF seit dem Jahr 2019 den **DigitalPakt Schule**. Befristet bis zum Jahr 2024 gewährt es den Ländern und Schulträgern Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 6,5 Mrd. Euro für Investitionen in die schulische IT-Infrastruktur. Davon sollen 500 Mio. Euro für „Leihgeräte für Lehrkräfte“ aus der ARF der Europäischen Union refinanziert werden. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass die Förderlinie der länderübergreifenden Maßnahmen strategisch und operationell fehlschlug. Länderübergreifende IT-Infrastrukturen und gemeinsame Standards fehlen. Diese sind jedoch eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen des DigitalPakt Schule. Hier sind die Länder in der Verantwortung. Ihre Versäumnisse kann und darf das BMBF nicht willkürlich kompensieren.³
- Für das Sondervermögen **Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter** zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung hat das BMBF aus dem Einzelplan 30 im Jahr 2020 zunächst 1,25 Mrd. Euro und im Jahr 2021 weitere 500 Mio. Euro zugewiesen. Das Sondervermögen verwalten das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das BMBF. Die Federführung liegt beim BMFSFJ, der Wirtschaftsplan liegt dem Einzelplan 17 bei.⁴
- Mit dem **Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen** will der Bund die vom Kohleausstieg betroffenen Regionen mit finanziellen Hilfen für Investitionen und weitere Maßnahmen

³ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über länderübergreifende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem „DigitalPakt Schule“ vom 10. Januar 2022, Gz. III 2 - 2021 - 0223.

⁴ Siehe hierzu den Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Entwicklung des Einzelplans 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, Gz. IX 3 - 0000906.

unterstützen.⁵ Ein beträchtlicher Teil spezifischer Maßnahmen des Bundes fällt in die Zuständigkeit des BMBF wie z. B. der Aufbau regionaler Kompetenzzentren der Arbeitsforschung, die Ansiedlung eines „Center for Advanced System Understanding“ im Freistaat Sachsen oder die Gründung je eines neuen, institutionell geförderten Großforschungszentrums in der sächsischen Lausitz und im mitteldeutschen Revier.⁶ Die Mittel hierfür werden im Einzelplan 60 bereitgestellt, für das Haushaltsjahr 2022 sind dafür 96,4 Mio. Euro veranschlagt. Laut Haushaltsvermerk im Einzelplan 60 sind die Ausgaben dazu im Einzelplan 30 zu buchen.

- Des Weiteren bewirtschaftet das BMBF Mittel aus dem **Energie- und Klimafonds (EKF)**. Diese Mittel sind ebenfalls im Einzelplan 60 veranschlagt. Es handelt sich um Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität und um die anwendungsorientierte Grundlagenforschung zum Thema Grüner Wasserstoff. Der vom BMBF bewirtschaftete Anteil am EKF beläuft sich im Jahr 2022 auf 515,8 Mio. Euro. Für Projekte zum Thema Wasserstoff, die im DARF enthalten sind, ist eine entsprechende Refinanzierung mit Mitteln aus der ARF der Europäischen Union in Höhe von 280 Mio. Euro zu erwarten.

⁵ Siehe dazu die Stellungnahmen bzw. Berichte des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) und des Bundesrechnungshofes vom 2. Dezember 2019, Gz. III 1/III 2/V 2/ V 5 - 02 10 13 08, sowie den Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Entwicklung des Einzelplans 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, Gz. III 1 - 0000453.

⁶ Siehe hierzu auch Tz. 3.1.2.

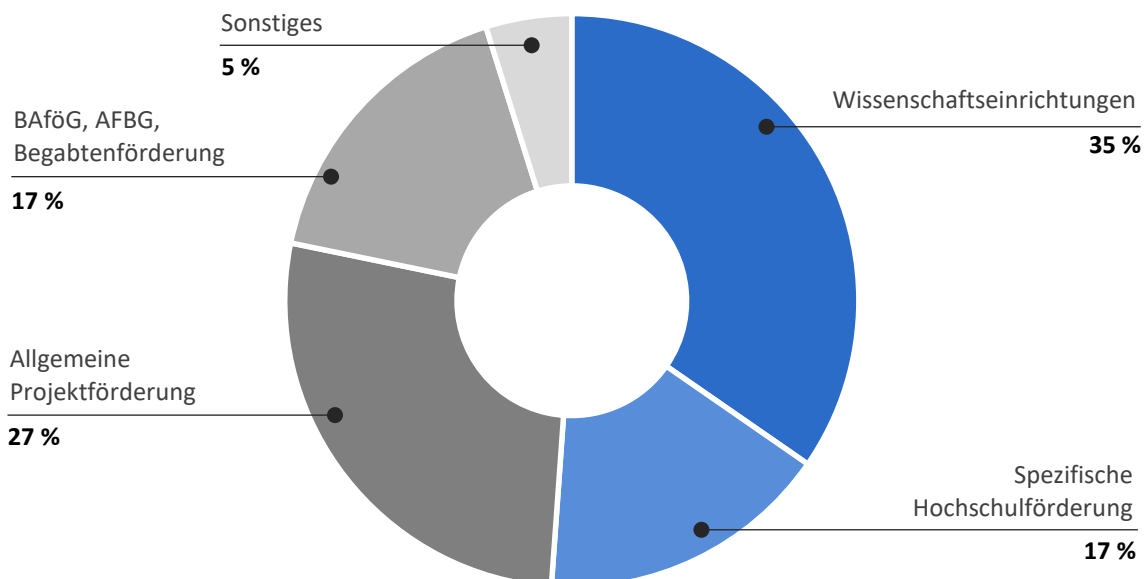
3 Wesentliche Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2022 sind die wichtigsten Ausgabepositionen im Einzelplan 30 die Finanzierung der Wissenschaftseinrichtungen, die spezifische Hochschulförderung, die allgemeine Projektförderung sowie die Leistungen nach dem BAföG, dem AFBG und der Begabtenförderung (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Wissenschaftseinrichtungen und Hochschulen binden rund die Hälfte der Mittel im Einzelplan 30

Die Ausgaben des Einzelplans 30 lassen sich auf insgesamt fünf Kategorien verteilen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Einzelplan 30, Haushaltsentwurf 2022.

Erläuterung: Vgl. absolute Angaben und Erläuterungen bei Tabelle 1. Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich. Die Kategorie „Sonstiges“ umfasst die Beiträge für internationale Einrichtungen, das Bundesministerium, Verwaltungsausgaben, Stilllegung und Rückbau sowie die Durchführungskosten Forschungszulagengesetz. Nicht berücksichtigt ist die GMA von 624,3 Mio. Euro.

Die Verflechtung zwischen Bund und Ländern bei Bildung und Forschung bleibt auch im Haushaltsjahr 2022 auf hohem Niveau: 51,1 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 30 sind durch Bund-Länder-Vereinbarungen gebunden. Das sind zum einen die Vereinbarungen zur Grundfinanzierung von Wissenschaftseinrichtungen (Tz. 3.1) und die Vereinbarungen zur spezifischen Förderung von Hochschulen (Tz. 3.2).

3.1 Wissenschaftseinrichtungen

Abbildung 1 zeigt, dass mit 35 % der größte Anteil der Ausgaben aus dem Einzelplan 30 für Wissenschaftseinrichtungen⁷ eingeplant ist. Der dahinterstehende Betrag von 7,3 Mrd. Euro⁸ umfasst

- den Bundesanteil (nur Einzelplan 30) an den fünf großen Wissenschaftsorganisationen, deren regelmäßige Dynamisierung durch den Pakt für Forschung und Innovation (PFI) vereinbart wurde:
 - die Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (DFG),
 - die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG),
 - die Zentren der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft e. V. (HGF),
 - die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG), und
 - die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL), sowie
- den Bundesanteil an weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen, die von Bund und Ländern gemeinsam gefördert werden:
 - das Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG),
 - die Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V.,
 - die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V. (acatech),
 - der Wissenschaftsrat,
 - das Wissenschaftskolleg zu Berlin e. V. und
 - das Deutsche Zentrum für Hochschul -und Wissenschaftsforschung GmbH (DZHW) sowie
- die allein durch den Bund finanzierten Einrichtungen:
 - die Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland,
 - die Futurium gGmbH und
 - das Haus der kleinen Forscher.

⁷ In den Ausgaben für Wissenschaftseinrichtungen sind auch die Mittel für das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) enthalten. Im zweiten Regierungsentwurf für das Jahr 2022 sind für das BIBB 56,4 Mio. Euro vorgesehen. Als bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts wird es aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert. Es handelt sich insofern nicht um eine institutionelle Förderung im Sinne des Zuwendungsrechts.

⁸ Nicht enthalten sind die Ausgaben für die Stiftung Innovation in der Hochschullehre. Zwar wird sie institutionell gefördert, jedoch ist sie mit den veranschlagten 129 Mio. Euro im Jahr 2022 dem Bereich Förderung von Hochschulen zugeordnet.

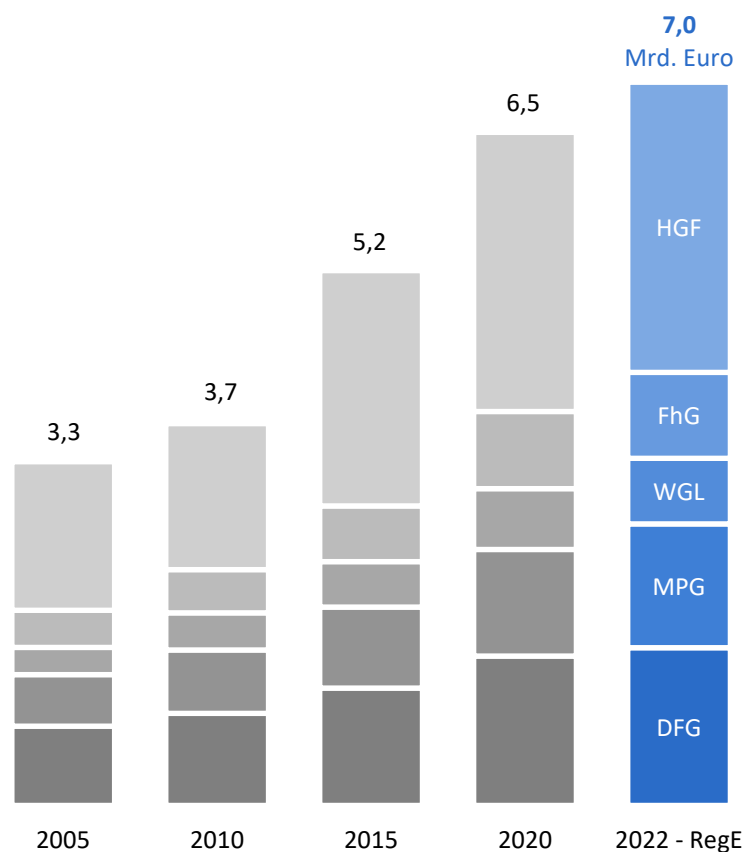
3.1.1 Pakt für Forschung und Innovation

Der weitaus größte Teil der 7,3 Mrd. Euro geht an die oben genannten Einrichtungen, die durch den PFI unterstützt werden: DFG, FhG, HGF, MPG und WGL (PFI-Einrichtungen). Die Entwicklung der Ausgaben seit Beginn des PFI ist in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2

Ausgaben für die PFI-Einrichtungen seit 2005 mehr als verdoppelt

Die Soll-Ausgaben (Einzelplan 30) für die fünf Einrichtungen werden im Jahr 2022 auf 7,0 Mrd. Euro ansteigen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltspläne für die Jahre 2005, 2010, 2015, 2020, Haushaltsentwurf 2022.

Der PFI, der sich inzwischen in der IV. Phase für die Jahre 2021 bis 2030 befindet, sichert den Einrichtungen einen jährlichen Mittelaufwuchs von 3 % zu. Bund und Länder tragen den Aufwuchs seit dem Jahr 2021 wieder nach den für die Einrichtungen festgelegten Finanzierungsschlüsseln, nachdem der Bund in der Phase des PFI III in den Jahren 2015 bis 2020 den jährlichen Mittelaufwuchs allein finanziert hatte. Im Jahr 2025 sollen die erreichten Ergebnisse durch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) bewertet und bestehende Zielvereinbarungen angepasst werden. Bei Erfüllen der Zielvereinbarungen und vorbehaltlich der Bereitstellung der Haushaltsmittel würden die Ausgaben des Bundes für die fünf Einrichtungen

bis zum Jahr 2030 rechnerisch auf 9,3 Mrd. Euro anwachsen.⁹ Das BMBF weist darauf hin, dass eine Verknüpfung der Zuwendung von Haushaltsmitteln mit dem Erreichen der forschungspolitischen Ziele des PFI nicht vorgesehen ist und es dies auch nicht als zielführend erachtet.

3.1.2 Omnibus-Prinzip

Grundsätzlich gilt für die Aufnahme neuer Einrichtungen in die institutionelle, dauerhafte Förderung das sogenannte Omnibusprinzip: Eine Einrichtung kann nur aufgenommen werden, nachdem eine andere Einrichtung zuvor ausgeschieden ist. Die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger soll damit konstant gehalten und ein übermäßiger Zuwachs vermieden werden. Ziel ist es, institutionelle Verkrustungen zu vermeiden und dem Haushaltsgesetzgeber Handlungsspielräume zu erhalten.

Das BMBF hat zuletzt mehrere institutionelle Zuwendungsempfänger neu in den Einzelplan 30 aufgenommen, ohne dass andere Einrichtungen zuvor ausgeschieden sind, darunter die Stiftung Innovation in der Hochschullehre und die Stiftung Haus der kleinen Forscher. Auch für fünf KI-Kompetenzzentren, die das BMBF künftig mit 50 Mio. Euro jährlich institutionell fördern will, wurde bereits eine Ausnahme vom Omnibusprinzip gewährt.

Daneben stehen in der nahen Zukunft Entscheidungen über vom BMBF „anfinanzierte“, ebenfalls auf Dauer angelegte Einrichtungen an:

- Für zwei neue Deutsche Gesundheitszentren beabsichtigt das BMBF die institutionelle Förderung einer Dachorganisation in gemeinsamer Finanzierung von Bund und Ländern.
- Das Netzwerk Universitätsmedizin (vgl. Tz. 2.2), das bis zum Jahr 2024 als Vorhaben der Projektförderung finanziert wird, soll künftig ebenfalls dauerhaft gefördert werden.
- Das Institute für Advanced Sustainability Studies (IASS), das über ein Jahrzehnt als Vorhaben der Projektförderung ohne gesicherte Perspektive durch das BMBF und das Land Brandenburg finanziert wurde, wird an ein bereits existierendes Helmholtz-Zentrum angegliedert. Dabei soll es jedoch durch ihm eigens zugewiesene Mittel finanziell unabhängig bleiben. Im Ergebnis wird auch hier das Omnibusprinzip umgangen.
- Für die zwei neuen Großforschungseinrichtungen in der sächsischen Lausitz und im mitteldeutschen Revier nach Helmholtz- oder vergleichbaren Bedingungen (vgl. Tz. 2.3) stehen zwar zusätzliche Mittel aus der Strukturförderung Kohleregionen bereit. Nach deren Auslaufen werden aber auch diese Institute dauerhaft zu finanzieren sein.

⁹ Eigene Berechnung basierend auf den im Jahr 2020 lt. Tab. 35, S. 138, Bd. 2 des Monitoringberichts zum PFI, gezahlten institutionellen Zuwendungen, jährlichen Aufwüchsen um 3 % und der vollständigen Rückkehr zu den vereinbarten individuellen Bund-Länder-Finanzierungsschlüsseln. Ohne weitere Zuwendungen für Neugründungen, Investitionen oder Ausbau von Aktivitäten. Enthält alle Einrichtungen des Bundes, die am PFI teilnehmen.

Die Beispiele lassen erkennen, dass auch in Zukunft mit einem Anstieg der aus dem Einzelplan 30 institutionell geförderten Einrichtungen zu rechnen sein wird. Aus wissenschaftlichen und wissenschaftspolitischen Gründen mag es sinnvoll sein, neue Einrichtungen und Institute zu gründen und dauerhaft zu fördern. Jedoch müssen bereits bestehende Einrichtungen auch aus wissenschaftlichen und wissenschaftspolitischen Gründen evaluiert und gegebenenfalls aufgegeben werden.

Nicht vom Omnibusprinzip erfasst werden neue Einrichtungen innerhalb der vier PFI-Forschungsorganisationen FhG, HGF, MPG und WGL. Die Forschungsorganisationen können entscheiden, ob sie neue Einrichtungen gründen bzw. aufnehmen wollen. So hat die MPG während der Laufzeit des PFI III, also in den Jahren 2015 bis 2020, drei neue Institute gegründet. Die WGL hat im selben Zeitraum zehn neue Institute aufgenommen, wobei drei Institute ausgeschieden sind. Auch die FhG hat in diesem Zeitraum acht Institute bzw. Einrichtungen gegründet, überführt oder aufgenommen. Zuletzt erhielt die FhG für einzelne Institute in Gründung und den Ausbau von Forschungsaktivitäten zusätzliche Sonderfinanzierungsmittel. Die HGF hat während der Laufzeit des PFI III fünf neue Helmholtz-Institute gegründet, die nun institutionell gefördert werden.

Die kontinuierliche Zunahme von Instituten innerhalb der vier PFI-Forschungsorganisationen FhG, HGF, MPG und WGL basiert auf dem regelmäßigen, verlässlichen Aufwuchs ihrer Grundfinanzierung über den PFI. Mit den neuen Instituten werden dauerhafte Strukturen geschaffen, die – sollte es keinen regelmäßigen Mittelaufwuchs mehr geben – ohne zusätzliche Mittel schwerlich zu erhalten sein werden. Mit Blick auf künftige Kostensteigerungen dürfte es schwierig sein, ohne einen weiteren Aufwuchs den angewachsenen Grundbedarf zu decken. Zumindest könnte die erforderliche Flexibilität der Forschungseinrichtungen im dynamischen wissenschaftlichen Umfeld eingeschränkt sein. Das BMBF muss nach Auffassung des Bundesrechnungshofes daher damit rechnen, dass nach Auslaufen des PFI IV zusätzlicher Mittelbedarf angemeldet wird, der mit Schließungsszenarien untermauert wird.

3.1.3 Selbstbewirtschaftungsmittel

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz erlaubt dem Haushaltsgesetzgeber, Wissenschaftseinrichtungen Mittel zur Selbstbewirtschaftung (SB-Mittel) zuzuweisen. Diese Mittel gelten mit der Zuweisung haushaltsrechtlich als ausgegeben, stehen den Einrichtungen aber überjährig zur Verfügung. Die durch den PFI geförderten Einrichtungen berichten jährlich im PFI-Monitoringbericht über ihre jeweiligen Bestände an SB-Mitteln, sowohl für Investitionen als auch Betrieb.

Der Bundesrechnungshof hatte über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes und insbesondere die sehr hohen Bestände an SB-Mitteln bei den Forschungsorganisationen

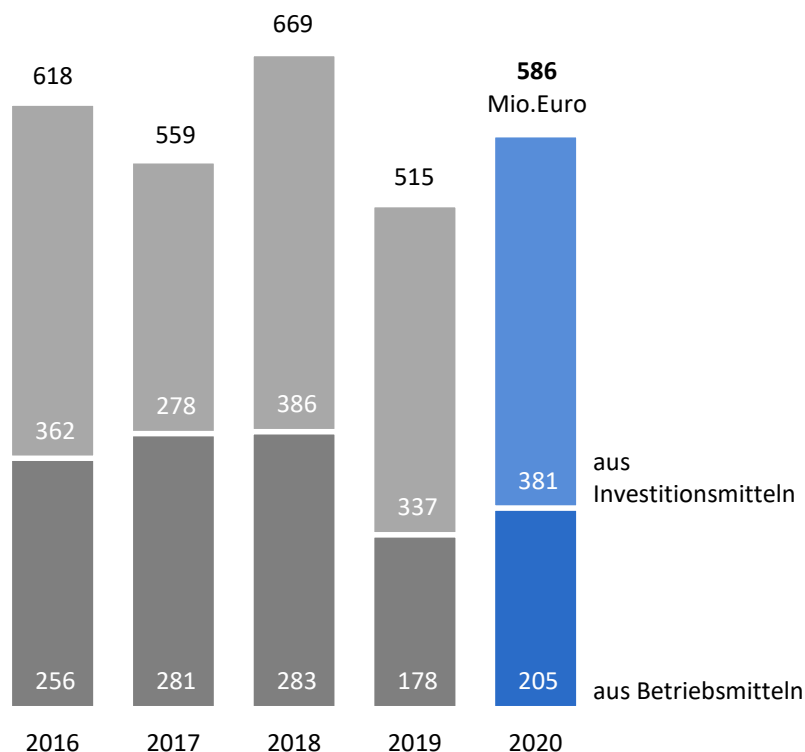
berichtet und Empfehlungen ausgesprochen.¹⁰ Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hatte seinerseits seit dem Haushaltsjahr 2019 eine qualifizierte Sperre für einen Teil der Betriebsmittel der HGF beschlossen. Nach der Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 beliefen sich die nicht verbrauchten SB-Mittel der fünf PFI-Einrichtungen aus Zuwendungen des Bundes (Einzelplan 30) Ende des Haushaltsjahres 2020 in der Summe auf 914,2 Mio. Euro.

Die Entwicklung bei der HGF, die bisher die höchsten Bestände an SB-Mitteln ansammelt, ist Abbildung 3 zu entnehmen.

Abbildung 3

Weiterhin hoher Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln bei der Helmholtz-Gemeinschaft

Der Bestand nicht verausgabter SB-Mittel der HGF aus Zuwendungen des Bundes (Einzelplan 30) steigt nach einem Rückgang im Jahr 2019 Ende des Jahres 2020 wieder an.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen der Jahre 2016, 2018, 2020.

¹⁰ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen vom 19. Mai 2017, Gz. III 2 - 2015 - 0235 / II 4 - 2016 - 0256.

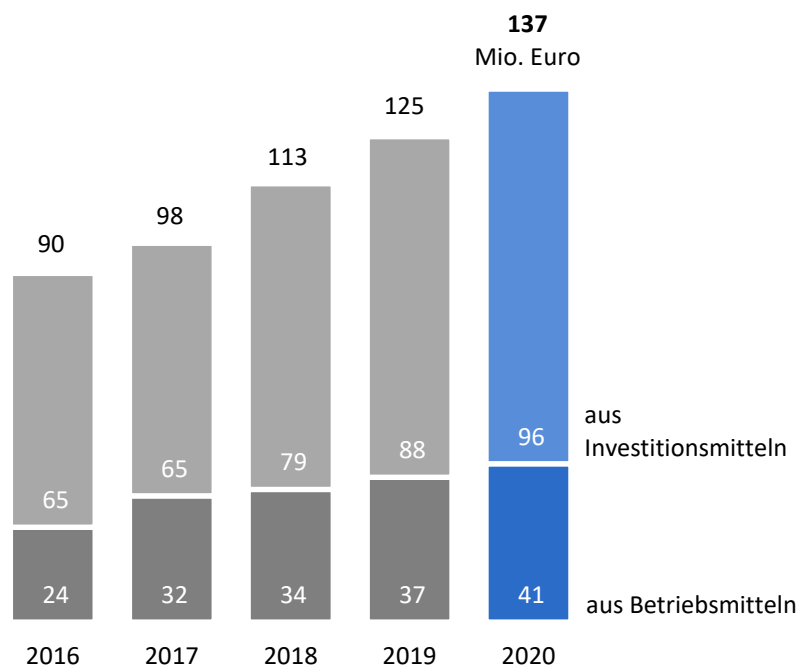
Nach einem Allzeithoch im Jahr 2018 folgte kurzzeitig ein erheblicher Rückgang des Bestands. Im Laufe des Jahres 2020 stiegen die Mittel jedoch wieder um 14 % an. Der größere Teil der SB-Mittel entsteht bei den Investitionen. Innerhalb des gesamten HGF-Bestandes haben sich diese Mittel in den Jahren 2016 bis 2020 auf einen Mittelwert von 350 Mio. Euro eingependelt. Die HGF führt diesen Anstieg zum Teil auf die Corona-Pandemie zurück, nennt allerdings auch die hohe Kapazitätsauslastung im Baugewerbe als weiteren ausschlaggebenden Faktor. Gerade letzteres ist keine wissenschaftsspezifische Besonderheit, die einen hohen SB-Mittelbestand rechtfertigt. Andere PFI-Einrichtungen reduzierten trotz dieser Umstände ihre SB-Mittel. Dies deutet auf ein strukturelles Problem der HGF bei der Veranschlagung hin, für dessen Lösung der bisher ergriffene Maßnahmenkatalog des BMBF nicht auszureichen scheint.

Ein strukturelles Problem zeichnet sich auch bei den SB-Mitteln der WGL ab. In Abbildung 4 ist ein kontinuierlicher Anstieg zu erkennen, der jährlich bei etwa 10 % liegt.

Abbildung 4

Stetiger Aufwuchs der Selbstbewirtschaftungsmittel bei der Leibniz-Gemeinschaft

Der Bestand nicht verausgabter SB-Mittel der WGL aus Zuwendungen des Bundes (Einzelplan 30) steigt seit dem Jahr 2016 jährlich um etwa 10 % an.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen der Jahre 2016, 2018, 2020.

In den Jahren 2016 bis 2020 beträgt der Anstieg in Summe 52 %. Hintergrund könnte auch hier ein nicht dem Haushaltsrecht entsprechender Veranschlagungsprozess von Baumaßnahmen sein. Dies hat der Bundesrechnungshof beispielsweise für die Zuweisungen des Bundes zu den Baumaßnahmen des Deutschen Schifffahrtsmuseums – Leibniz-Institut für Maritime

Geschichte (DSM) in Bremerhaven festgestellt.¹¹ Das BMBF hatte Bundesmittel veranschlagt und dem Sitzland des DSM zugewiesen, obwohl die Ausgaben noch nicht etatreif und fällig waren. Die Bundesmittel buchte das Sitzland auf ein Selbstbewirtschaftungskonto für das DSM.

Anzumerken ist schließlich, dass hier nur die Bestände aus den Zuwendungsmitteln des Bundes (Einzelplan 30) betrachtet wurden. Ende des Jahres 2020 standen den Einrichtungen zusätzliche SB-Mittel und Kassenbestände aus den Zuwendungsanteilen der Länder zur Verfügung: Die DFG verfügte über weitere 93,8 Mio. Euro, die HGF über 56,9 Mio. Euro, die MPG über 63,3 Mio. Euro und die WGL über zusätzliche 151,6 Mio. Euro.¹²

3.2 Spezifische Hochschulförderung

Bei der spezifischen Hochschulförderung fördert der Bund grundsätzlich gemeinsam mit den Ländern auf Grundlage von Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz. Der Bund trägt in allen Programmen mindestens die Hälfte der Ausgaben, meist jedoch einen höheren Anteil, der bis zu 100 % reichen kann.

3.2.1 Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken

Der Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ (ZSL) und dessen Vorgänger, der im Jahr 2023 auslaufende Hochschulpakt (HSP), sind die größten Bund-Länder-Programme auf der Grundlage von Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss mehrfach über den HSP berichtet.¹³ Er wies auf die hohen Restmittel insbesondere an den Hochschulen hin und äußerte erhebliche Bedenken, dass diese Mittel nicht mehr zweckentsprechend verausgabt werden. Ob das HSP-Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger seine Ziele erreicht, bezweifelte der Bundesrechnungshof. Gegenüber dem Ausgangsjahr 2005 verschlechterte sich das Betreuungsverhältnis von Studierenden zu wissenschaftlichem Hochschulpersonal. Trotz der HSP-Mittel wuchs der Bestand des wissenschaftlichen Hochschulpersonals nicht in gleichem Maße wie die Anzahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger.

Ländern mit hohen Ausgaberesten oder einem zögerlichen Abbau der Restmittel sperrte der Haushaltsausschuss im Jahr 2021 teilweise die Zuweisung weiterer HSP-Bundesmittel.

¹¹ Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Zuweisungen für die Neugestaltungen und Sanierung des Deutschen Schifffahrtsmuseums vom 20. Dezember 2021, Gz. II 4 - 2019 - 0053.

¹² PFI-Monitoringbericht 2021, Bd. 2, S. 83. Enthält alle Einrichtungen des Bundes, die am PFI teilnehmen.

¹³ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes vom 7. Mai 2019, Gz. III 2 - 2018 - 0313 und Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung restlicher Hochschulpaktmittel und der Bedingungen des Zukunftsvertrags *Studium und Lehre stärken* vom 21. September 2020, Gz. III 2 - 2018 - 0313/3.

Der ZSL begann im Jahr 2021. Das BMBF und die Länder schlossen hierfür Zielvereinbarungen ab, die bis ins Jahr 2027 reichen. Im Koalitionsvertrag ist eine Dynamisierung des ZSL analog zum PFI vorgesehen. Angesichts der Ausgabereise aus dem HSP warnt der Bundesrechnungshof vor weiteren überschüssigen Zuweisungen. Das BMBF muss sicherstellen, dass nicht verausgabte Mittel des HSP an den Bund zurückfließen.

3.2.2 DFG-Programmpauschalen

Bedeutende Drittmittelgeberin für die Hochschulen ist die von Bund und Ländern finanzierte DFG. Sie gewährt geförderten Hochschulen 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. Die Programmpauschale finanziert hauptsächlich der Bund (91 : 9). Seit Beginn der DFG-Programmpauschale im Jahr 2007 stiegen seine Ausgaben von 100,2 auf 455,8 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2022 an. Am 3. Mai 2019 entschieden das BMBF und die Länder, die Mittel für die Programmpauschale dauerhaft in die Grundförderung der DFG zu integrieren. Ihre Höhe ist an das Grundbudget der DFG gekoppelt, das durch den PFI jährlich um 3 % steigt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die DFG-Programmpauschale nicht für den beabsichtigten Zweck verwendet wird und in ihrem Umfang nicht nachvollziehbar begründet ist.¹⁴ Die DFG-Programmpauschale überschneidet sich zudem mit der Grundfinanzierung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen, so dass es zu Doppelförderungen kommen kann.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das BMBF aufgefordert, die Programmpauschale zu präzisieren. Es soll insbesondere bestimmen, welches die indirekten Projektausgaben sind, die die Höhe der Programmpauschale rechtfertigen. Die Hochschulen müssen die Mittel in ihrem allgemeinen Haushalt vereinnahmen und sie transparent und überprüfbar einsetzen.

3.2.3 Bund-Länder-Verflechtung

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigten wiederholt Schwächen von Bund-Länder-Finanzierungen im Bereich Bildung und Forschung, sei es bei der spezifischen Hochschulförderung, aber auch bei der Finanzierung von Wissenschaftseinrichtungen. Schwierig für den Bund ist die fundierte Ermittlung des Bedarfs in den Ländern, was eine bedarfsunabhängige Mittelverteilung auf die Länder zur Folge hat. Dies führt zu Ansparungen oder stockendem Mittelabfluss. Im Förderverfahren mangelt es häufig an Steuerung durch das BMBF oder die Steuerung leidet unter der Verantwortlichkeit mehrerer Stellen (Bund/Länder). Ein

¹⁴ Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes. Programmpauschalen für von der DFG geförderte Forschungsvorhaben vom 5. Mai 2021, Gz. III 2 - 2018 - 0313.

wiederkehrender Punkt ist zudem die entweder nicht nachvollziehbare oder tatsächlich schwache Beteiligung der Länder an der Finanzierung der gemeinsamen Förderung. Im schlechtesten Fall können die Mittel des Bundes nicht mehr als zusätzliche, sondern nur noch als Substitut für Landesmittel gelten. Im Ergebnis kommt es zu einer Entlastung der Länderhaushalte, nicht jedoch zu einer echten zusätzlichen Förderung und den erwünschten positiven Effekten.

Mit den umfangreichen Verpflichtungen des Bundes durch Bund-Länder-Vereinbarungen weit über die Legislaturperiode hinaus sind – insbesondere im Falle einer restriktiveren Ausgabenpolitik – die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des BMBF im Einzelplan 30 stark eingeschränkt.

3.3 Allgemeine Projektförderung

Das BMBF verwendet mehr als ein Viertel seines Etats für allgemeine Projektförderung (vgl. Abbildung 1). Hierbei geht es um die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die von Unternehmen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen oder anderen in der Forschung tätigen Einrichtungen durchgeführt werden. Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungen, aber auch in Anhörungsverfahren zu den Projektförderungen vorgeschalteten Förderrichtlinien, regelmäßig auf Mängel hin.

Wiederholt stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMBF Maßnahmen finanziert, obwohl ihm die dafür notwendige Finanzierungskompetenz fehlt. Beispielsweise begründete es bei der Förderung Universitärer Sammlungen seine Finanzierungskompetenz mit den bundesweiten Effekten seiner Förderung exemplarischer Vorhaben an Hochschulen. Es versäumte jedoch, für eine bundesweite übergreifende Auswertung und Nutzung der Förderergebnisse sorgen. Damit entfiel auch die Grundlage seiner Finanzierungskompetenz.¹⁵

Im Fall der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) kam der Bundesrechnungshof ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das BMBF hierfür nicht zuständig ist.¹⁶ Die Qualifizierung von Personal in Kindertageseinrichtungen obliegt dem BMFSFJ. Das BMBF kann sich auch nicht darauf berufen, dass der Qualifizierung Forschungsergebnisse zugrunde liegen und es damit zuständig sei. Folgte man diesem Argument, wäre die Förderzuständigkeit des BMBF praktisch unbegrenzt.

Die Festlegung von Förderzielen ist häufig kritikwürdig. Zum Teil fehlten Ziele zu einzelnen Förderphasen bei langfristiger Förderung oder Ziele wurden nicht mit messbaren Indikatoren

¹⁵ Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung Universitärer Sammlungen. Planung und Umsetzung von Förderrichtlinien vom 27. Dezember 2021, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 1 sowie Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung Universitärer Sammlungen. Förderung von Sammlungen nach der Förderrichtlinie „Vernetzen - Erschließen - Forschen. Allianz für universitäre Sammlungen“ vom 29. Dezember 2021, Gz. III 2 - 2019 - 0574 / 3.

¹⁶ Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) vom 15. Oktober 2020, Gz. III 2 - 2020 - 0177.

unterlegt. Dennoch dauert im Beispiel der WiFF die Projektförderung bereits 14 Jahre an; hier sieht der Bundesrechnungshof das Risiko einer quasi-institutionellen Förderung. Im Beispiel der Universitären Sammlungen beeinflussten sachfremde Erwägungen die Förderziele. Teilweise fehlten vorgeschriebene Erfolgskontrollen vor der Verlängerung von Fördermaßnahmen.

Eine intransparente Veranschlagung im Einzelplan 30 kritisierte der Bundesrechnungshof bei dem umfangreichen Rahmenprogramm Forschung für Nachhaltigkeit (FONA), das inzwischen durch die „FONA-Strategie“ abgelöst wurde. Bei FONA ist weiterhin nicht ersichtlich, welche Förderschwerpunkte und Programme das BMBF mit welchen Haushaltsmitteln fördert.¹⁷ Für den Haushaltsgesetzgeber ist hierdurch nicht ansatzweise nachvollziehbar, ob die Mittel zweckgerichtet und im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie eingesetzt werden.

Im Bereich der Meeres- und Polarforschung finanziert der Bund einen maßgeblichen Teil der Forschungsinfrastruktur, zu der auch die Forschungsschiffe zählen.¹⁸ Für das Forschungsschiff POLARSTERN ist ein Ersatz geplant. Bisher hat das BMBF die Forschungsschiffe selbst beschafft. Die Ersatzbeschaffung überlässt es nunmehr dem Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung (AWI), das das Vergabeverfahren für die POLARSTERN II eigenverantwortlich durchführt. Das BMBF lässt dem AWI – als künftigen Nutzer des Schiffes – weitgehend freie Hand. Ob es unter diesen Voraussetzungen zu einer wirtschaftlichen Ersatzbeschaffung kommt, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes fraglich. Das BMBF muss insbesondere sicherstellen, dass hinreichende Controllingstrukturen für dieses Großprojekt vorhanden sind.

Zusammenfassend beobachtet der Bundesrechnungshof beim BMBF immer wieder den unbedingten Willen zur Förderung um der Förderung willen. Am eigentlichen Förderziel orientierte Erwägungen treten dabei in den Hintergrund. Bei seiner Aufgabenwahrnehmung muss das BMBF aber stets die zuwendungsrechtlichen Grundlagen und die verfassungsrechtlichen Grenzen beachten. Es muss sicherstellen, dass sowohl Vergaberecht als auch die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) an die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Ausgaben erfüllt werden. Ein verantwortungsbewusster Umgang mit den für Projektförderungen zugewiesenen Haushaltsmitteln ist bisher nicht durchgängig sichergestellt.

¹⁷ Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ im Rahmenprogramm "Forschung für Nachhaltige Entwicklung" („FONA“) vom 4. Februar 2020, Gz. III 2 - 2018 - 0312.

¹⁸ Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Ausgaben für Forschungsschiffe (Kapitel 3004 Titel 685 44 und 894 40) vom 6. Januar 2020, Gz. III 2 - 2018 - 1122.

3.4 BAföG, Aufstiegs-BAföG und berufliche Bildung

3.4.1 BAföG

Im Haushalt 2022 sind für das BAföG 2,3 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung um 130,8 Mio. Euro.

Zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie haben die Länder die Regelstudienzeiten verlängert. Hierdurch kann sich die individuelle Bezugsdauer des BAföG erhöhen. Auswirkungen hat dies auf die tatsächlichen Gefördertenzenzahlen. Kurzfristig werden mehr Studierende (länger) gefördert. Die sich hierdurch für den Bund ergebenden Mehrausgaben im Jahr 2022 lassen sich aktuell noch nicht beziffern.

Im Koalitionsvertrag ist eine grundlegende Reform des BAföG sowie eine Ausweitung des Adressatenkreises vorgesehen. Dies ist eine Reaktion auf die in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich gesunkenen Gefördertenzenzahlen. Die Attraktivität des BAföGs soll wieder gesteigert werden. Angesichts der geplanten Öffnungen darf aber die ursprüngliche Zielgruppe des BAföG, Schülerinnen und Schüler sowie Erststudierende unmittelbar nach dem Abitur, nicht aus den Augen verloren werden. Öffnungen können einen Anstieg der Gefördertenzenzahlen bewirken, ohne dass eine effektive Trendumkehr beim Hauptadressatenkreis eingeleitet wird. Ihn haben bereits die letzten Änderungsgesetze nicht erreicht.

3.4.2 Aufstiegs-BAföG

Bund und Länder fördern mit dem sogenannten Aufstiegs-BAföG (AFBG) berufliche Aufstiegsfortbildungen gemeinsam im Verhältnis 78 : 22. Gefördert werden Meisterkurse sowie vergleichbare Fortbildungsabschlüsse. Ziel ist es, die höherqualifizierende Berufsbildung in Deutschland zu stärken.

Den Bedarf für das Haushaltsjahr 2022 hat das BMBF mit 786,2 Mio. Euro veranschlagt. Der im Jahr 2021 gegenüber dem Jahr 2020 um rund 37 % erhöhte Sollansatz von 537 Mio. Euro war nicht auskömmlich. Das BMBF beantragte zwei überplanmäßige Ausgaben. Die Ausgaben für das Jahr 2021 summierten sich schließlich auf 700 Mio. Euro. Dies ist unmittelbare Folge des zum 1. August 2020 in Kraft getretenen 4. AFBG-Änderungsgesetzes. Die dortigen Leistungsverbesserungen und der erweiterte Kreis der Anspruchsberechtigten haben sich im Jahr 2021 voll auf den Einzelplan 30 ausgewirkt. Für einige Qualifizierungen ist die Förderung nach dem AFBG nun attraktiver geworden oder überhaupt erst möglich. Dies betrifft insbesondere Erzieherinnen und Erzieher. Leistungen zum Lebensunterhalt werden Vollzeitgeförderten zudem nur noch als Zuschuss gewährt und nicht mehr – wie zuvor – anteilig als Darlehen. Die überplanmäßigen Ausgaben sind jeweils mit einem starken Anstieg bei den Vollzeitgeförderten begründet worden. Damit fehlte offensichtlich eine adäquate Gesetzesfolgenabschätzung zu den Wirkungen des 4. AFBG-Änderungsgesetzes.

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht vor, das Aufstiegs-BAföG weiter auszubauen. Künftig soll bei Teilzeitfortbildungen ebenfalls ein Beitrag zum Lebensunterhalt gewährt werden. Weiterbildungen sollen auf der gleichen Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens und auch für eine zweite vollqualifizierte Ausbildung gewährt werden. Zudem sollen die Fördersätze und die Freibeträge erhöht und Förderlücken zum BAföG geschlossen werden. Ziel ist, dass Aufstiegslehrgänge und Prüfungen zu angemessenen Preisen für die Geförderten kostenfrei sind. Damit dürfte die Attraktivität des Aufstiegs-BAföGs weiter steigen. Es ist mit einer deutlich höheren Zahl an Geförderten zu rechnen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF hierfür eine realistische Gesetzesfolgenabschätzung hinsichtlich des sich ergebenden Finanzbedarfs vorlegt.

3.4.3 Weitere Förderungen der beruflichen Bildung

Die berufliche Bildung umfasst neben der Berufsausbildung und deren Vorbereitung auch die berufliche Fortbildung. Der Koalitionsvertrag sieht vor, eine Begabtenförderung in der beruflichen Bildung einzuführen, die sogenannte Exzellenzinitiative Berufliche Bildung. Des Weiteren sollen die Begabtenförderungswerke für die berufliche Bildung geöffnet und eine zusätzliche Begabtenförderung für das Handwerk eingerichtet werden. Auf den Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 hat dies noch keine Auswirkungen. Mit in Summe 355,8 Mio. Euro liegen die Ansätze für Förderungen der beruflichen Bildung um 1,8 % unter dem Vorjahresniveau, aber geringfügig höher als im ersten Regierungsentwurf.¹⁹

Begabte mit Berufserfahrung fördert das BMBF derzeit mit dem Weiterbildungs- und mit dem Aufstiegsstipendium. Insgesamt sind im Haushalt 2022 hierfür 66,7 Mio. Euro veranschlagt.

Sowohl zum Aufstiegs- als auch zum Weiterbildungsstipendium hat der Bundesrechnungshof erhebliche Mängel in den Bereichen Organisation, Finanzierung und Verfahrensabwicklung festgestellt.²⁰ Überdies hat es das BMBF bisher versäumt, sie auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Es gewährt die Stipendien nach Maßgabe von zwei Förderrichtlinien. Eine verfassungskonforme Finanzierungsgrundlage fehlt. Zudem sind Parallel- bzw. Mehrfachförderungen möglich. Spätestens bei der im Koalitionsvertrag angekündigten (neuen) Begabtenförderung in der beruflichen Bildung sollte das Parlament an der Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ beteiligt werden.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Bedenken gegen die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung der beruflichen Bildung. Bereits jetzt kann es im Bereich der beruflichen Bildung zu Mehrfachförderungen durch konkurrierende Förderangebote kommen: beispielsweise durch das AFBG, das BAföG, Leistungen von Arbeitgebern, die

¹⁹ Umfasst Bundeshaushalt 2022, Kapitel 3002, Titel 681 11, 681 21, 685 20, 685 21, 893 20, 661 40.

²⁰ Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Begabtenförderung berufliche Bildung. Weiterbildungsstipendium und Aufstiegsstipendium bei der Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung – Gemeinnützige Gesellschaft mbH vom 5. Mai 2021, Gz. III 2 - 2020 - 0167.

steuerliche Absetzbarkeit von beruflichen Bildungskosten sowie das Weiterbildungs- und das Aufstiegsstipendium. Wirksame Kontrollmöglichkeiten zum Vermeiden von Mehrfachförderungen fehlen jedoch. Der Bundesrechnungshof sieht das erhebliche Risiko eines unkoordinierten Förderdschungels bei der beruflichen Bildung. Statt der Einführung weiterer Fördermöglichkeiten sollten sich überschneidende Förderangebote beseitigt werden. Bestehende Förderungen sollten klar eingegrenzt und verbessert werden. Dies dient zugleich einer wirksamen Bekämpfung des Fachkräftemangels. Es sollten einfache Zugangsmöglichkeiten mit überschaubaren Förderangeboten für Interessierte geschaffen werden. Mehrfachförderungen sind dabei auszuschließen. Sie erhöhen nur den Verwaltungsaufwand.

3.5 Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen

Die Darstellung der wesentlichen Ausgaben des Einzelplans 30 in Abbildung 1 enthält im Segment „Sonstiges“ auch die Ausgaben für die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen und Ausgaben für gesetzliche Endlageraufwendungen. Im Haushaltsjahr 2022 sind hierfür knapp 375 Mio. Euro vorgesehen, bis zum Jahr 2067 könnten sich die Gesamtkosten für Stilllegung und Rückbau nach Angaben des BMBF auf bis zu 10 Mrd. Euro summieren. Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben hierfür umfassend geprüft.

In einem ersten Bericht zur Umsetzung von Forderungen des Haushaltsausschusses kommt er zu dem Ergebnis, dass nach wie vor Defizite in der Steuerung des Rückbaus bestehen.²¹ Kern des Problems ist, dass das BMBF als Zuwendungsgeber zwar die Finanzierungsverantwortung trägt, die Steuerung der BMBF-finanzierten Rückbaueinrichtungen jedoch dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) obliegt. Das Auseinanderfallen der Verantwortungsbereiche führt zu erheblichen strukturellen Problemen und einer langsameren Umsetzung, was das Gesamtprojekt letztlich verteuert und zu einer Dauerbelastung für den Bund macht. Die bereits im Jahr 2015 formulierte Kernempfehlung, die Verantwortung in einem Ressort zusammenzuführen, hält der Bundesrechnungshof daher aufrecht.

Ein weiterer Bericht befasst sich mit der Räumung des Brennelementelagers in Jülich.²² Dort lagern seit acht Jahren knapp 290 000 bestrahlte Brennelemente in einem nicht genehmigten Zwischenlager, für das die Pflicht zur Räumung besteht. Die Aufbewahrung ist nicht frei von Risiken. Die Zuständigkeiten sind auch hier auf mehrere Akteure (BMBF, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), zwei Bundesämter, ein Landesministerium) verteilt, die unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich dreier Räumungsoptionen vertreten und sich teilweise gegenseitig blockieren. Die Räumung des Lagers ist dadurch weiterhin nicht absehbar, während die Ausgaben des Bundes

²¹ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen – Kontrollprüfung zur Umsetzung der Beschlüsse des Haushaltsausschusses vom 21. Dezember 2021, Gz. III 2 - 2019 - 0572 / 1.

²² Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen – Räumung des AVR-Behälterlagers in Jülich vom 18. März 2022, Gz. III 2 - 2019 - 0572 / 3.

kontinuierlich ansteigen. Für die teureren der drei Optionen ist bisher auch keine Vorsorge im Einzelplan 30 getroffen. Der Bundesrechnungshof hat sowohl die Notwendigkeit als auch die Möglichkeit aufgezeigt, die bestehenden Räumungsoptionen zu begrenzen. Die verbleibenden Räumungsoptionen könnten zielgerichteter und durch Bündelung der vorhandenen Ressourcen schneller verfolgt werden. Bestenfalls verringern sich dadurch auch die Ausgaben des Bundes für die Räumung. Er hat den beteiligten Ressorts empfohlen, sich hierzu zu verständigen und Entscheidungen zu treffen.

In seiner Prüfung zur Förderung der Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH (JEN) hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Haushaltsmittel bisher als Projektförderung veranschlagt wurden.²³ Die Zuwendungsbescheide des BMBF lauten auf eine institutionelle Förderung der JEN. Die Veranschlagung der Haushaltsmittel entspricht jedoch nicht den Vorgaben für die Veranschlagung institutioneller Förderungen. Mit dem BMF muss das BMBF klären, in welcher Form die Rückbaueinrichtungen gefördert werden sollen, und die Mittel ordnungsgemäß veranschlagen. Strebt es eine institutionelle Förderung an, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt und insbesondere der Haushaltsausschuss informiert werden.

4 Ausblick

Ein hoher Anteil des Einzelplans 30 ist bereits durch längerfristige Bund-Länder-Vereinbarungen gebunden, sei es durch die Finanzierung einer wachsenden Zahl von Wissenschaftseinrichtungen oder die spezifische Hochschulförderung. Bis zum Jahr 2030 werden die Ausgaben für den PFI kontinuierlich ansteigen. Auch der auf Dauer angelegte Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ bindet erhebliche Mittel. Mit der im Koalitionsvertrag angekündigten Dynamisierung würden die Ausgaben künftig analog zum PFI steigen. Gleiches gilt für die geplante Novelle des BAföG und die Ausweitung des AFBG.

Die Haushaltslage ist angesichts der Corona-Pandemie weiterhin angespannt. Zudem ist noch nicht absehbar, welche Auswirkungen der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine unter anderem auch für den Bundeshaushalt haben wird.

Der finanzielle Handlungsspielraum, um auf in den nächsten Jahren auftretende bildungs- und wissenschaftspolitische Herausforderungen reagieren zu können, wird zunehmend eingeschränkt. Um auch neue Vorhaben im Bereich Bildung und Forschung finanzieren zu können, sollte das BMBF

- die bestehenden Bund-Länder-Förderprogramme auf den Prüfstand stellen. Dabei empfiehlt es sich zu prüfen, welche Maßnahmen in der Verantwortung der Länder liegen und

²³ Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Stilllegung und des Rückbaus kerntechnischer Versuchsanlagen – Einzelne Aspekte der Förderung der JEN mbH vom 24. November 2021, Gz. III 2 - 2019 - 0572 / 2.

ihre Ziele bestenfalls eingeschränkt erreichen. Dies betrifft insbesondere Mitnahmeeffekte oder bereits jetzt redundante Förderungen;

- für die Förderung der großen Wissenschaftseinrichtungen endlich hinreichend konkrete Zielvorgaben entwickeln und die Zuwendung von Haushaltsmitteln an deren Erreichen knüpfen;
- auch bei allen sonstigen Förderungen die Grundsätze der Notwendigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit konsequent beachten. Förderungen um der Förderung willen sind zu vermeiden. Gegebenenfalls müssen – auch gegen Wider- und Besitzstände jeglicher Art – Programme aussortiert und beendet werden;
- bei den angekündigten Novellierungen von BAföG und AFBG sorgfältig prüfen, inwiefern die ankündigten und die bestehenden Maßnahmen wechselseitig ihre Zielerreichung beeinflussen. Ebenso ist zu prüfen, ob bzw. in welchem Umfang sie tatsächlich auf Bildungswegentscheidungen einwirken. Insbesondere bei der beruflichen Bildung sollten im Interesse der Adressaten der Förderdschungel gelichtet und stattdessen einzelne Förderungen verbessert werden.

Ehmann

Dr. Keller

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.