



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 2023

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 - 0000808

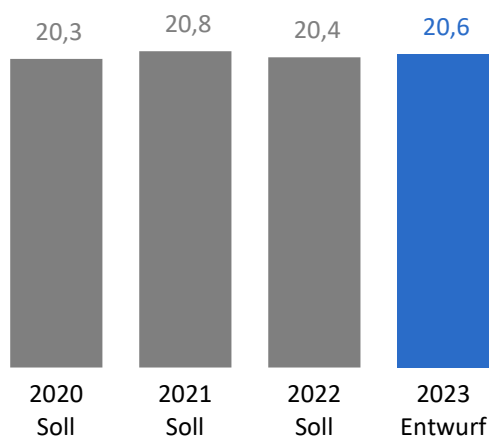
2. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

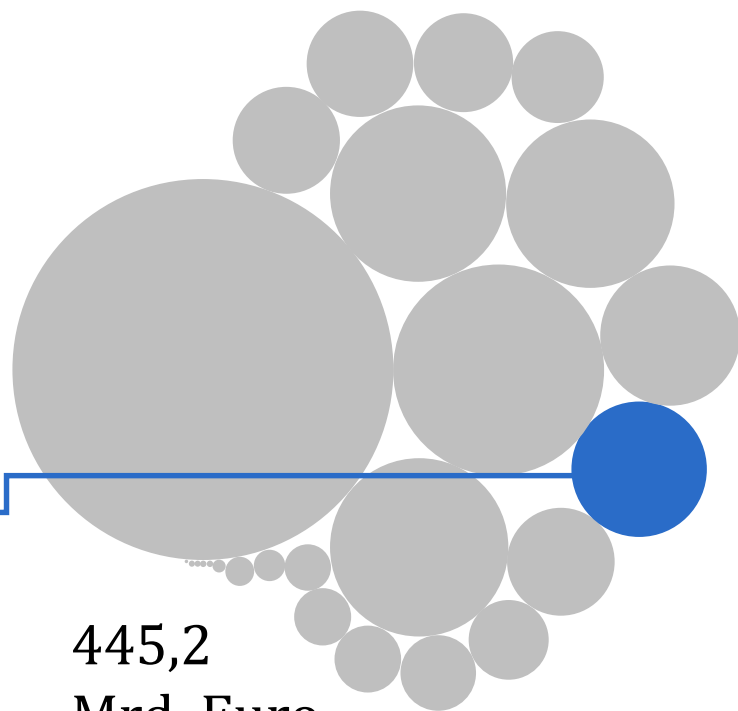
Bundesministerium für Bildung und Forschung

Ausgaben

20,6 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung
Ausgaben in Mrd. Euro



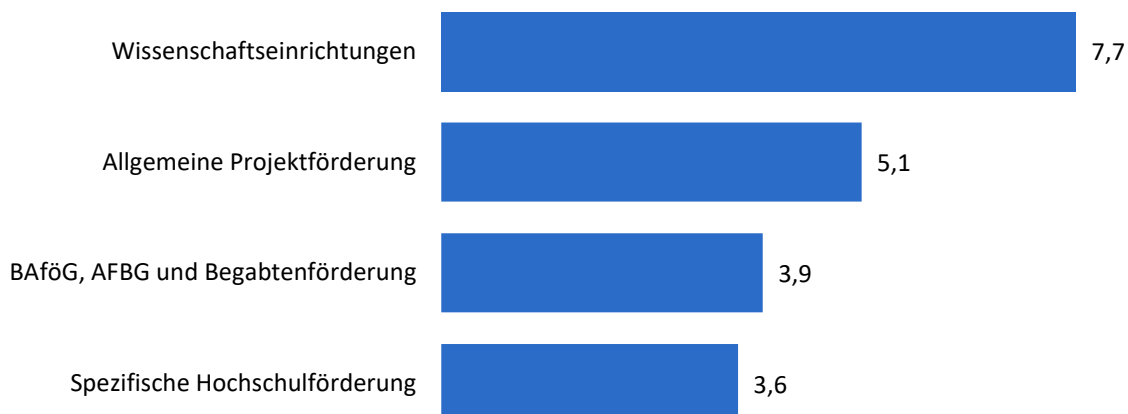
**445,2
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen **1 414**
Veränderung zum Vorjahr **+ 6**

Wesentliche Ausgaben in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Struktur des Haushalts des BMBF	7
2.2	Weitere Mittel außerhalb des Einzelplans	8
2.2.1	Finanzhilfen aus dem Digitalpakt Schule	8
2.2.2	Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“	9
2.3	Entwicklungstendenzen	10
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Wissenschaftseinrichtungen	13
3.1.1	Selbstbewirtschaftungsmittel	13
3.1.2	Deutsche Agentur für Transfer und Innovation	15
3.2	Spezifische Hochschulförderung	16
3.3	Allgemeine Projektförderung	17
3.4	BAföG und AFBG	18
4	Ministerium	20
4.1	Stellenentwicklung und -besetzung	20
4.2	Ausgaben für Projektträger	21
5	Ausblick	23

Abkürzungsverzeichnis

A

AFBG *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*

AWI *Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung*

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*

BIH *Berlin Institute of Health*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

D

DATI *Deutsche Agentur für Transfer und Innovation*

DFG *Deutschen Forschungsgemeinschaft*

F

FhG *Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung*

G

GMA *Globale Minderausgabe*

H

HAW *Hochschulen für angewandte Wissenschaften*

HGF *Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

M

MPG *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*

P

PFI *Pakt für Forschung und Innovation*

S

SB-Mittel *Zur Selbstbewirtschaftung zugewiesene Mittel*

SPRIND *Bundesagentur für Sprunginnovationen*

StIL *Stiftung Innovation in der Hochschullehre*

W

WGL *Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz*

Z

ZSL *Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken*

1 Überblick

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) verantwortet die Umsetzung der Bildungs- und Forschungspolitik der Bundesregierung. Mit den im Einzelplan 30 bereitgestellten Mitteln finanziert es im Wesentlichen vier Förderbereiche:

- den Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Einrichtungen der Wissenschaft (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 Weiterbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sowie die Begabtenförderung.

Für das Haushaltsjahr 2023 sind im Einzelplan 30 Gesamtausgaben von 20,6 Mrd. Euro vorgesehen. Es stehen dem BMBF damit 186,4 Mio. Euro mehr als im Haushaltsjahr 2022 zur Verfügung. Mit 625,2 Mio. Euro hat das BMBF weiterhin (Vorjahr: 624,3 Mio. Euro) eine erhebliche Globale Minderausgabe (GMA) aus seinem Etat zu erwirtschaften.

Zusätzlich zu den im Einzelplan 30 veranschlagten Mitteln verantwortet das BMBF die Mittelverwaltung des Digitalpakts Schule im Sondervermögen Digitale Infrastruktur im Einzelplan 60. Ebenfalls im Einzelplan 60 vorgesehen sind Mittel für Maßnahmen des BMBF zur Stärkung der Kohleregionen und im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF).

Dieser Bericht betrachtet die Haushaltsstruktur bzw. -entwicklung und die wesentlichen Ausgaben des BMBF. Das BMBF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Die verwendeten Zahlen sind mit ihm abgestimmt. Zu den im Bericht angeführten Kritikpunkten teilt das BMBF die Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 30

Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	20 819,4	19 720,3	-1 099,2	20 385,2	20 571,6	0,9
darunter:						
• Wissenschaftseinrichtungen ^c	7 089,8	7 077,7	-12,0	7 344,5	7 670,5	4,4
• Spezifische Hochschulförderung ^d	3 409,9	3 277,9	-132,0	3 467,3	3 552,1	2,4
• Allgemeine Projektförderung ^e	6 137,1	4 958,2	-1 178,9	5 641,7	5 056,0	-10,4
• BAföG, AFBG und Begabtenförderung ^f	3 158,1	3 018,7	-139,4	3 543,5	3 904,2	10,2
• Stilllegung und Rückbau	374,4	333,9	-40,5	374,4	374,4	0,0
• Beiträge für internationale Einrichtungen	387,3	363,1	-24,2	390,6	390,5	0,0
• Ministerium	132,1	126,2	-5,9	154,1	157,6	2,3
Einnahmen	40,3	97,0	56,8	41,3	41,3	0,0
Verpflichtungsermächtigungen	7 155,3 ^g	6 341,8	-813,5	8 535,6	6 325,6	-25,9
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	1 365	1 218 ^h	-147	1 408	1 414	0,4

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^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 sowie Titel 685 14.

^d Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“, 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 sowie Kapitel 3004, Titel 685 14. Im Ist bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

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

^g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^h Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Juni 2021.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Struktur des Haushalts des BMBF

Der Einzelplan 30 ist in fünf Kapitel gegliedert, davon sind drei Fachkapitel und zwei Verwaltungskapitel. Die in diesem Bericht gezeigte Gliederung der Ausgaben folgt nicht der Kapitelstruktur, da letztere nicht immer eingängig erscheint.¹ Die vorliegende Darstellung gruppiert die Ausgaben nach den Empfängern und dem Zweck der Mittel. In absoluten Werten ist dies in Tabelle 1 dargestellt. In Relation zueinander sind die Ausgaben in Abbildung 1 (Tz. 3) zu sehen. Einnahmen spielen im Einzelplan 30 praktisch keine Rolle und werden nicht weiter betrachtet. Bei den Ausgaben des Haushaltsentwurfs 2023 ist die GMA zunächst nicht berücksichtigt. Sie kann grundsätzlich² im gesamten Einzelplan 30 erwirtschaftet werden. Dies muss in der Retrospektive betrachtet werden.

Der Rückblick auf die Jahre 2017 bis 2021 zeigt, dass die GMA regelmäßig vorrangig in bestimmten Bereichen erwirtschaftet wird. Einzelne Titel trugen in Relation zu ihrem ursprünglichen Ansatz wiederholt erheblich zur GMA bei. Aus dem Titel „Innovationen und Strukturentwicklung in der beruflichen Bildung“³ erwirtschaftete das BMBF im Zeitraum 2017 bis 2021 stets zwischen 22 und 42 % des jährlichen Solls zugunsten der GMA. Beim Titel „Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsorientierung“⁴ waren es zwischen 20 und 44 %. Da hier der Blick bis zum Jahr 2017 zurückreicht, handelt es sich nicht nur um Effekte der Corona-Pandemie. Diese Titel sind seit Jahren zu hoch veranschlagt. Seit drei Jahren gilt das auch für den Fachtitel „Neue Materialien“⁵. Er trug in den Jahren 2019, 2020 und 2021 jeweils 53, 62 und 59 Mio. Euro zur GMA bei, was 40 bis 45 % der ursprünglichen Ansätze ausmacht. Die Ausgaben für die nationalen Wissenschaftseinrichtungen, mithin 36 % der Gesamtausgaben des Einzelplans (vgl. Abbildung 1), zieht das BMBF nicht für die GMA heran. Denn fast alle Wissenschaftseinrichtungen erhalten die für sie veranschlagten Mittel zur Selbstbewirtschaftung (sog. SB-Mittel) zugewiesen.⁶ Das bedeutet, die Mittel gelten mit Zuweisung bereits als verausgabt, obwohl erhebliche, nicht in Anspruch genommene Mittel am Ende des Jahres auf den Selbstbewirtschaftungskonten der Einrichtungen überjährig verbleiben (siehe hierzu Tz. 3.1.1). Eine Ausnahme davon war bisher die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND): Sie trug in den letzten drei Jahren jeweils zwischen 50 und 93 % ihres Titel-

¹ So finden sich Ausgaben für die institutionelle Förderung von Forschungseinrichtungen sowohl in Kapitel 3003 „Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschafts- und Innovationssystems“ und als auch in Kapitel 3004 „Forschung für Innovation, Hightech-Strategie“, gleiches gilt für die Bund-Länder-Vereinbarungen betreffend Forschung an Hochschulen (z. B. die Exzellenzstrategie in Kapitel 3003, die Förderinitiative Innovative Hochschule in Kapitel 3004).

² Nur wenige Titel sind explizit ausgenommen, siehe Haushaltsvermerke zu den Titeln 972 01, 972 04 und 972 06 in Kapitel 3011.

³ Titel 685 20 in Kapitel 3002.

⁴ Titel 685 21 in Kapitel 3002.

⁵ Titel 683 26 in Kapitel 3004.

⁶ Eine Ausnahme ist das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). Hier ist gesetzlich geregelt, dass seine Ausgaben durch Zuschüsse des Bundes gedeckt werden.

Solls zur GMA bei. Seit dem Haushaltsjahr 2022 erhält auch die SPRIND bis zu 20 % ihrer Mittel als SB-Mittel. Deshalb ist mit einem Rückgang ihres Beitrags zur GMA und gleichzeitig dem Ansammeln von nicht in Anspruch genommenen SB-Mitteln zu rechnen.⁷

Bei allen genannten Titeln liegt ein strukturelles Problem bei der Veranschlagung vor. Wenn die Mittel regelmäßig über Jahre nicht wie ursprünglich geplant abfließen, sollte das BMBF die Höhe der Ansätze hinterfragen und entsprechend der Erfahrungswerte anpassen. Die GMA sollte durch sogenannte „Bodensätze“ erwirtschaftet werden, die sich durch den Haushaltsvollzug jährlich aus unterschiedlichen Bereichen speisen. Einzelne, deutlich überzeichnete Titel dürfen nicht regelmäßig mit hohen Anteilen ihres Solls zur GMA beitragen.

2.2 Weitere Mittel außerhalb des Einzelplans

Nicht alle Mittel, die das BMBF für seine Aufgaben verantwortet, sind im Einzelplan 30 abgebildet. Weitere Mittel finden sich verteilt im Einzelplan 60, teils in Sondervermögen, teils im Kapitel Allgemeine Bewilligungen (6002):

- Für Maßnahmen des Bundes aus dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen im Bereich Wissenschaft, Forschung, Lehre und Bildung stehen dem BMBF 145,0 Mio. Euro im Einzelplan 60 zur Verfügung.⁸ Die Ausgaben sind jedoch im Einzelplan 30 zu buchen.
- Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) verwaltet das BMBF das Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“. Das Sondervermögen ist mit 3,5 Mrd. Euro ausgestattet. Die Federführung liegt beim BMFSFJ, der Wirtschaftsplan liegt dem Einzelplan 17 bei.⁹
- Aus dem KTF finanziert das BMBF „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“¹⁰ (155,8 Mio. Euro) und die „Anwendungsorientierte Grundlagenforschung zum Thema Grüner Wasserstoff“¹¹ (295 Mio. Euro).
- Ebenfalls im Einzelplan 60 angesiedelt ist das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Das BMBF zeichnet verantwortlich für den darin enthaltenen „Digitalpakt Schule“.

2.2.1 Finanzhilfen aus dem Digitalpakt Schule

Mit dem „Digitalpakt Schule“ gewährt das BMBF den Ländern bis ins Jahr 2024 Finanzhilfen von 6,5 Mrd. Euro für Investitionen in die schulische Infrastruktur. Der Bundesrechnungshof

⁷ Vgl. Tz. 3.1.1.

⁸ Titel 893 48 in Kapitel 6002.

⁹ Vgl. hierzu den Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO. Information über die Entwicklung des Einzelplans 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, Gz. IX 3 - 0000890.

¹⁰ Titel 683 04 in Kapitel 6002 Anlage 3 – Wirtschaftsplan des KTF (6092).

¹¹ Titel 685 02 in Kapitel 6002 Anlage 3 – Wirtschaftsplan des KTF (6092).

hat den „Digitalpakt Schule“ geprüft. In einem ersten Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zeigte er im Januar 2022 anhand der länderübergreifenden Maßnahmen Redundanzen, Mitnahmeeffekte und ineffiziente Förderverfahren auf.¹²

In seinem zweiten Bericht ging er auf Mängel bei Verwaltungs- und Kontrollverfahren ein.¹³ Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzhilfen des Bundes nicht bedarfsgerecht zugeteilt wurden. Mit einem anderen Verteilschlüssel müssten jedoch alle Länder einverstanden sein. Der Bundesrechnungshof sieht hier ein grundsätzliches Problem des Förderinstrumentes Finanzhilfe. In den Ländern fehlen überdies zentrale Angebote, die das digitale Lernen in den Schulen unterstützen. Nicht überall sind die Maßnahmen durch ein umfassendes pädagogisches Entwicklungskonzept begleitet. 38 Behörden bzw. Investitionsbanken verwalten die Mittel in diversen kleinteiligen Verfahren. Das Nachweisverfahren ist lückenhaft und wirkungslos. Das BMBF sieht keine Möglichkeiten zur Änderung. Es könne den Ländern keine Vorschriften machen.

Solange Sach- und Finanzverantwortung im Zusammenspiel von Bund und Länder auseinanderfallen, lassen sich diese Mängel kaum abstellen. Ob sich durch die finanzielle Beteiligung des Bundes die erhofften Erfolge beim digitalen Lernen einstellen, ist ungeklärt und nicht belegt. Das Förderinstrument der Finanzhilfen hat sich jedenfalls als ungeeignet erwiesen. Die Digitalisierung der Schulen gehört ausschließlich in die Hände der Länder und Schulträger. Die Beteiligung des Bundes sollte nicht verlängert werden. Angesichts der derzeitigen Haushaltslage des Bundes muss er sich auf seine verfassungsrechtlichen Kernaufgaben konzentrieren. Schulangelegenheiten gehören nicht dazu.

2.2.2 Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“

Für das Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ gewährte der Bund in den Jahren 2021 und 2022 den Ländern 1,3 Mrd. Euro durch einen entsprechend erhöhten Umsatzsteueranteil. In einer gemeinsamen Vereinbarung haben Bund und Länder festgelegt, dass diese Mittel insbesondere zum Abbau von Lernrückständen, für zusätzliche Schulsozialarbeit und für außerschulische Jugendarbeit zu verwenden sind.¹⁴ Vorgesehen war, dass die Länder verbindlich Förderangebote entwickeln und durchführen, die auf Lernstandsanalysen basieren. Jedes Land führt die Maßnahmen in eigener Verantwortung durch. Der Länderbericht vom 31. März 2022¹⁵ zeigt ein Maßnahmenbündel, das in vielen Ländern

¹² 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.

¹³ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der Steuerung und Wirkungskontrolle des „Digitalpakts Schule“ vom 5. August 2022, Gz. III 2 - 2021 - 0223.

¹⁴ Zur Vereinbarung: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2022/2021_06_02-Aufholpaket-Vereinbarung-Bund-Laender.pdf

¹⁵ Zum Bericht: https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2022/220331-umsetzung-aktionsprogramm.pdf?__blob=publicationFile&v=2

von Planungslosigkeit und Mitnahmeeffekten durchzogen ist. Ein wirtschaftlicher Einsatz der Mittel ist zweifelhaft.

Das BMBF sieht seine Vereinbarung mit den Ländern als rein politische Erklärung an. Durch die umsatzsteuerbasierte Finanzierung hat das BMBF keine Steuerungs- und Kontrollrechte bei dieser Initiative. Es hat keine Möglichkeit, nicht im Sinne des Bundes verwendete Mittel zurückzufordern. Ebenso hat der Bundesrechnungshof bei den Ländermaßnahmen kein Prüfungsrecht. Das BMBF sollte künftig von dieser Art der Förderung absehen.

2.3 Entwicklungstendenzen

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 30 soll von 20,4 Mrd. Euro in 2022 nun auf 20,6 Mrd. Euro in 2023 steigen (+0,9 %). Die Finanzplanung der Bundesregierung sieht für das Jahr 2024 einen Anstieg auf 20,8 Mrd. Euro (+1,1 %) vor. Im Jahr 2025 soll der Etat auf 21,1 Mrd. Euro (+1,4 %) und 2026 auf 21,2 Mrd. Euro (+0,5 %) steigen. Selbst bei Erreichen des mittelfristigen Inflationsziels der Europäischen Zentralbank von 2 % bedeutet dies, dass der Etat des BMBF real sinkt. Tatsächlich hat die Deutsche Bundesbank zuletzt¹⁶ für das Jahr 2022 eine Inflationsrate von 7,1 % und für das Jahr 2023 von 4,5 % prognostiziert. Der reale Handlungsspielraum des BMBF wäre damit im nächsten Haushaltsjahr erheblich eingeschränkt. Daher muss das BMBF seine vorhandenen Mittel konsequent an den vorrangigen Bedarfen und den Zuständigkeiten des Bundes ausrichten.

Bei einigen fest vereinbarten Förderungen hat das BMBF eine jährliche Steigerung der Mittel um 3 % zugesagt.¹⁷ Diese Einrichtungen und Programme verfügen über einen gewissen Spielraum, um steigende Ausgaben bzw. Kosten aufzufangen.

Bei den institutionellen Zuwendungsempfängern sollten die aktuellen Wirtschaftspläne das Inflationsrisiko, insbesondere höhere Energiepreise, bereits abbilden. Die Kalkulationen langfristiger Bauvorhaben müssen die Zuwendungsempfänger jedoch der Preisentwicklung anpassen. Das BMBF sollte nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Einrichtungen zunächst ihre SB-Mittel (vgl. Tz. 3.1.1), im Sonderfall der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung (FhG) auch Rücklagen, abbauen. Erst danach darf es etwaige Forderungen nach weiteren Investitionsmitteln überhaupt in Betracht ziehen. Dies muss insbesondere bei den institutionellen Zuwendungsempfängern gelten, die von den jährlichen Mittelsteigerungen des Pakts für Forschung und Innovation (PFI) profitieren. Das BMBF sollte außerdem verhindern, dass die vier großen außeruniversitären Forschungsorganisationen – die FhG, die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF), die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (MPG) und die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) – weitere Institute und Einrichtungen gründen, ohne dass sie dies durch

¹⁶ Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juni 2022.

¹⁷ Beispielsweise im Bereich der spezifischen Hochschulförderung mit dem Zukunftsvertrag Studium und Lehre, dem Akademienprogramm und bei den Wissenschaftseinrichtungen mit dem Pakt für Forschung und Innovation.

entsprechende Schließungen kompensieren. Zwar gilt das Omnibusprinzip – keine Neugründung ohne Kompensation durch Schließung – innerhalb dieser Organisationen grundsätzlich nicht.¹⁸ Jedes neue permanente Institut oder jede neue Einrichtung verursacht jedoch einen auch mittel- und langfristig nicht einschränkbaren finanziellen Grundbedarf, den die überdurchschnittlich hohe Inflation gerade bei Bau- und Energiepreisen trifft.

Ganz ähnlich betrifft die aktuelle Entwicklung bei den Bau- und Energiepreisen auch die Hochschulen mit ihrem erheblichen Sanierungsstau und teilweise hohen Energieausgaben aufgrund des schlechten Bauzustandes. Der Bundesrechnungshof weist vorsorglich darauf hin, dass der Hochschulbau – nach umfangreichen Kompensationszahlungen durch den Bund – eine Aufgabe der Länder ist. Der Bund sollte keinesfalls in Betracht ziehen, erneut in die Finanzierung des Hochschulbaus einzusteigen.

Ausgaben für Energie gehören bei der Projektförderung des BMBF und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zu den indirekten Ausgaben, die durch die Grundfinanzierung der Hochschulen durch die Länder gedeckt sein sollten. Das BMBF unterstützt die Hochschulen bei diesen Ausgaben dennoch durch die BMBF-Projektpauschale bzw. die DFG-Programmpauschale¹⁹ aus dem Einzelplan 30. Die Hochschulen erhalten 20 % (BMBF-Projektpauschale) bzw. 22 % (DFG-Programmpauschale) der direkten Projektausgaben zusätzlich zu den nachgewiesenen direkten Ausgaben. Auch hier sei daran erinnert, dass die Grundfinanzierung der Hochschulen Länderaufgabe ist. Gestiegene indirekte Ausgaben, z. B. aufgrund höherer Energiepreise, sollten nicht durch weitere Bundesmittel kompensiert werden. Der Bundesrechnungshof verweist darüber hinaus auf die anhaltend zu geringe Beteiligung der Länder an der DFG-Programmpauschale.²⁰

Länder und Gemeinden verfügen bereits über 58 % der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen.²¹ Im Jahr 2022 trägt der Bund zudem einen Großteil der finanziellen Entlastungen im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Preisentwicklung.²² Der Bundesrechnungshof hält es daher für angemessen, dass die Länder ihre originären Aufgaben und auch etwaige Mehraufwendungen aufgrund der Preisentwicklungen in ihrem Verantwortungsbereich selbst finanzieren.

¹⁸ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO. Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, vom 22. März 2022, Gz. III 2 - 0000736, Tz. 3.1.2.

¹⁹ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO. Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, vom 22. März 2022, Gz. III 2 - 0000736, Tz. 3.2.2.

²⁰ Die DFG wird im Verhältnis 58:42 von Bund und Ländern finanziert. An den Ausgaben für die DFG-Programmpauschale beteiligen sich die Länder zu 9 %.

²¹ Monatsbericht des BMF, Juni 2022: Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, S. 26, Tabelle 4, Ist-Einnahmen 2021.

²² Monatsbericht des BMF, Juni 2022: Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, S. 30 – 31.

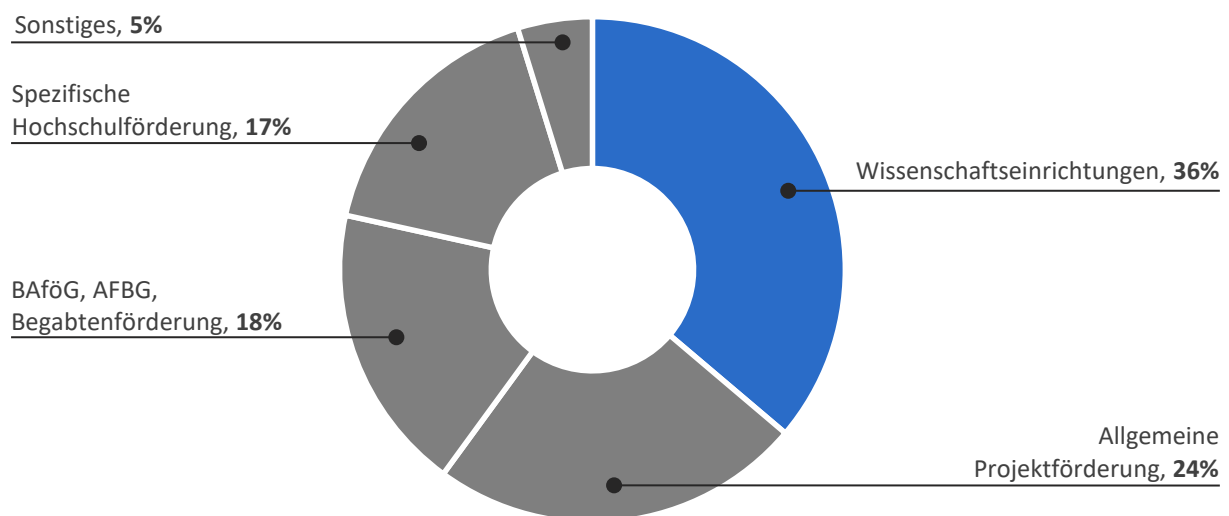
3 Wesentliche Ausgaben

Die wesentlichen Ausgaben sind in Abbildung 1 dargestellt. Die vorgesehenen Gesamtausgaben²³ sind zu 52,7 % (Vorjahr: 51,5 %) durch Bund-Länder-Vereinbarungen gebunden. Dieser Wert berücksichtigt nicht nur die Vereinbarungen über die Finanzierung der Wissenschaftseinrichtungen und die spezifische Förderung von Hochschulen, sondern auch einzelne Vereinbarungen in der Allgemeinen Projektförderung, beispielsweise das Akademienprogramm und die Nationale Forschungsdateninfrastruktur.

Abbildung 1

Wissenschaftseinrichtungen binden über ein Drittel des Etats

Für die Allgemeine Projektförderung sind 24 % des Etats vorgesehen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsentwurf 2023.

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 625,2 Mio. Euro.

Als gesetzliche Leistungen sind die Ausgaben für das BAföG und das AFBG ebenfalls festgeschrieben. Fest gebunden sind zudem die Ausgaben für internationale Beiträge sowie der Finanzierungsanteil von Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Forschungsanlagen. Berücksichtigt man diese weiteren Festlegungen, verbleibt dem BMBF damit nur ein geringer finanzieller Spielraum von etwas über einem Viertel seines Etats²⁴ für neue Prioritäten und

²³ Bruttoausgaben, d. h. ohne Abzug der GMA.

²⁴ Brutto-Etat, d. h. ohne Abzug der GMA.

flexible bildungs- und forschungspolitische Aktivitäten. Aus diesem Anteil wird ein Großteil der GMA im Haushaltsjahr 2023 zu erwirtschaften sein (vgl. Tz. 2.1).

3.1 Wissenschaftseinrichtungen

Die Ausgaben für alle Wissenschaftseinrichtungen, die das BMBF aus dem Einzelplan 30 dauerhaft fördert, steigen im Jahr 2023 auf 7,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 7,3 Mrd. Euro) an. Dafür sind 36 % der Mittel im Einzelplan 30 gebunden (vgl. Abbildung 1). Zu den Wissenschaftseinrichtungen zählen einerseits reine Forschungseinrichtungen und andererseits Förderorganisationen wie die DFG oder die SPRIND.

Der Großteil der Ausgaben entfällt mit 7,2 Mrd. Euro auf die fünf großen Wissenschaftsorganisationen: die DFG, die FhG, die HGF, die MPG und die WGL. Ihr Budget wächst regelmäßig aufgrund des Pakts für Forschung und Innovation um 3 % an. Die verbleibenden 452 Mio. Euro entfallen unter anderem auf die SPRIND (155,5 Mio. Euro), das Berlin Institute of Health (BIH) (72 Mio. Euro), das Bundesinstitut für Berufsbildung (60,9 Mio. Euro) und die KI-Kompetenzzentren (50 Mio. Euro).

3.1.1 Selbstbewirtschaftungsmittel

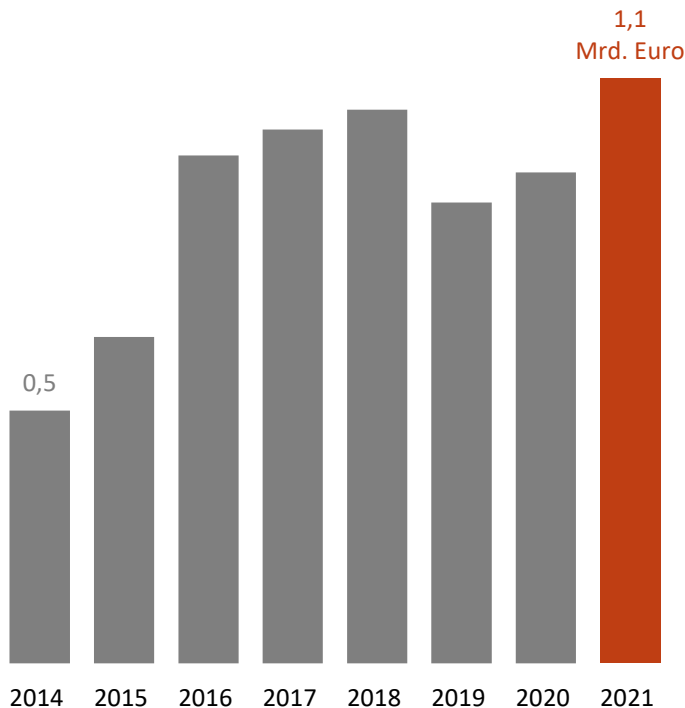
Einer Reihe von Wissenschaftseinrichtungen werden ihre Mittel auf Grundlage des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes zur Selbstbewirtschaftung (SB-Mittel) zugewiesen. Die Einrichtungen rufen die Mittel jährlich vollständig beim Bund ab. Ungenutzte Mittel stehen ihnen auf gesonderten Konten überjährig zur Verfügung.²⁵ Für den Bund sind die Mittel mit dem Abruf bereits verausgabt. Er kann sie nicht mehr für andere Zwecke nutzen.

²⁵ Die Bestände nicht verbrauchter SB-Mittel lassen sich sortiert nach Ursprungstitel im Bundeshaushalt der „Übersicht über die Selbstbewirtschaftungsmittel“ der Haushaltsrechnung entnehmen.

Abbildung 2

Selbstbewirtschaftungsmittel auf neuem Allzeithoch

Seit 2014 haben sich bei den aus dem Einzelplan 30 geförderten Einrichtungen die ungenutzten SB-Mittel zum jeweiligen Jahresende mehr als verdoppelt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnung der Jahre 2014 bis 2021.

Weiterhin sammelt die HGF mit großem Abstand die meisten SB-Mittel an, zum 31. Dezember 2021 stiegen ihre nicht genutzten Mittel auf 669 Mio. Euro (Betriebsmittel: 258 Mio. Euro, Investitionsmittel 411 Mio. Euro).²⁶ Die DFG und die WGL verfügten zum selben Zeitpunkt über einen Bestand von jeweils rund 150 Mio. Euro. Die MPG verfügte Ende des Jahres noch über 112 Mio. Euro, das BIH 48 Mio. Euro. Dieser Bericht betrachtet allein die ungenutzten SB-Mittel, die dem Einzelplan 30 entstammen. Nicht berücksichtigt sind SB-Mittel aus Landesmitteln sowie SB-Mittel bei wissenschaftlichen Einrichtungen, die aus anderen Einzelplänen finanziert werden.²⁷

Der Haushaltsausschuss hat bereits seit dem Jahr 2019 die Betriebsmittel der HGF in Höhe von 25 % qualifiziert gesperrt. Im Haushaltsjahr 2022 belegte der Haushaltsausschuss auch die Investitionsmittel der HGF mit einer 10-prozentigen Sperre. Mit Blick auf die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Bundesfinanzen muss weiter auf einen Abbau der sehr hohen Rücklagen aus SB-Mitteln hingearbeitet werden. Kontraproduktiv dürfte es sein, weiteren Einrichtungen wie z. B. SPRIND Mittel zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen. Dies gilt

²⁶ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO. Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, vom 22. März 2022, Gz. III 2 - 0000736, Tz. 3.2.2.

²⁷ Beispielsweise gehört das Deutsche Luft- und Raumfahrtzentrum (DLR) zur HGF, wird aber aus dem Einzelplan 09 finanziert.

insbesondere, wenn bereits jetzt absehbar ist, dass sich bei diesen Einrichtungen künftig ebenfalls hohe Bestände aufbauen könnten (vgl. Tz. 2.1).

3.1.2 Deutsche Agentur für Transfer und Innovation

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode sieht vor, eine „Deutsche Agentur für Transfer und Innovation“ (DATI) zu gründen. Sie soll „...soziale und technologische Innovationen insbesondere an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) sowie kleinen und mittleren Universitäten in Zusammenarbeit mit Start-Ups, kleinen und mittleren Unternehmen sowie sozialen und öffentlichen Organisationen fördern.“²⁸ Hierzu hat das BMBF im April 2022 ein „Grobkonzept: Eckpunkte“ vorgelegt. Das Konzept stieß unter anderem bei der Expertenkommission Forschung und Innovation auf Kritik.²⁹ Auch der Haushaltsausschuss hatte Zweifel und sperrte die für das Jahr 2022 vorgesehenen Mittel in Höhe von 15 Mio. Euro bis zur Vorlage eines „schlüssigen Konzeptes“.³⁰ Ein detailliertes Konzept hat das BMBF für August 2022 in Aussicht gestellt. Noch vor Jahresende könnte ein Gesetzentwurf zur DATI eingebracht werden. Aus dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2023 wird nicht deutlich, in welcher Höhe das BMBF Mittel für die DATI einplant.³¹

Das BMBF führte im Grobkonzept nicht aus, warum eine neue Förderstruktur durch den Bund geschaffen werden soll und wo ihre Vorteile gegenüber anderen Fördermodellen liegen. Das BMBF und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), aber auch die Länder fördern regionale Innovationssysteme bereits vielfach. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMBF zusammen mit dem BMWK, das ebenfalls Haushaltsmittel für die DATI veranschlagt hat, die laufenden Programme und vorhandenen Strukturen in diesem Bereich auszuwerten und auf ihre Wirksamkeit zu prüfen, bevor es eine neue Agentur gründet.

Der Haushaltsausschuss sollte Bundesmittel für eine neue Agentur erst freigeben, wenn ihr Mehrwert zweifelsfrei belegt ist. Das in Aussicht gestellte Konzept des BMBF für die DATI darf daher nicht hinter die haushaltsrechtlichen Maßstäbe zurückfallen, die für eine vorbereitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gelten. Es muss eine umfassende Analyse der Ausgangslage enthalten, auf deren Basis der Bedarf für eine neue Maßnahme hergeleitet wird. Sodann sind mögliche Lösungswege zu ermitteln und ihre Wirtschaftlichkeit vergleichend zu bewerten. Hierbei ist insbesondere zu begründen, warum es einer neuen Organisation

²⁸ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 20.

²⁹ Expertenkommission Forschung und Innovation, Policy Brief Nummer 2-2022.

³⁰ Siehe Haushaltsvermerk zu Titel 3004/683 10.

³¹ Die Erläuterungsziffer 4 zu Titel 683 10 in Kapitel 3004 weist für die DATI und die Zukunftsstrategie Forschung und Innovation zusammen 50 Mio. Euro aus. Daher und weil die DATI noch nicht gegründet wurde, sind Mittel für sie noch nicht in den Summen für „Wissenschaftseinrichtungen“ enthalten. Neben diesen nicht näher spezifizierten Mitteln für die DATI im Einzelplan des BMBF sind auch Mittel im Einzelplan des BMWK vorgesehen. Die DATI fällt dort unter den Titel 685 01 in Kapitel 0901, Erläuterungsziffer 5 („Transferinitiative“). Für die Erläuterungsziffer sind insgesamt 2,4 Mio. Euro vorgesehen. Welchen Anteil hiervon die DATI ausmacht, ist nicht erkennbar.

bedarf, die ausschließlich aus Bundesmitteln finanziert werden soll. Bei der bislang skizzierten Zielsetzung hält der Bundesrechnungshof unter anderem eine Beteiligung der Wirtschaft für geboten.

3.2 Spezifische Hochschulförderung

Die Kategorie „Spezifische Hochschulförderung“ umfasst diejenigen Förderprogramme, die sich ausdrücklich an Hochschulen richten und ihrer Entwicklung dienen. Sie basieren immer auf Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, da Hochschulen grundsätzlich in die Verantwortung der Länder fallen. In den o. g. Zahlen (vgl. Tabelle 1, Abbildung 1) sind enthalten:

- Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken (ZSL)
- DFG-Programmpauschalen
- Exzellenzstrategie
- Forschungsbauten, Großgeräte, Nationales Höchstleistungsrechnen
- Stiftung Innovation in der Hochschullehre (StIL)
- Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (Tenure Track Programm)
- Forschung an Fachhochschulen/HAW
- Förderinitiative Innovative Hochschule
- Gewinnung und Entwicklung von professoralem Personal an Fachhochschulen.

Tabelle 2

Ausgaben für Hochschulförderung steigen

	2020	2021	2022	2023
Soll Mrd. Euro	3,24	3,41	3,47	3,55

Quellen:

Haushaltspläne 2020 bis 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

Ab dem Haushaltsjahr 2023 werden die Ausgaben für Hochschulförderung weiter ansteigen. Bisher unterlagen allein die Mittel für die DFG-Programmpauschale einer automatisierten Erhöhung. Hintergrund ist, dass die Pauschale an die Fördermittel der DFG anknüpft. Diese steigen durch den Pakt für Forschung und Innovation jährlich um 3 % an. Nun wird auch der ZSL dynamisiert. Umso wichtiger ist es für das BMBF, seine Förderprogramme regelmäßig und rechtzeitig vor einer Entscheidung über eine Verlängerung einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Gerade in der sich nun abzeichnenden Haushaltslage ist die verpflichtende Erfolgskontrolle kein Selbstzweck. Die Ergebnisse von Erfolgskontrollen müssen die Grundlage für weitere Priorisierungen im Einzelplan 30 sein. Der Bundesrechnungshof gibt dem BMBF regelmäßig Hinweise zur Erfolgskontrolle von Förderprogrammen. Durch die Bund-Länder-

Vereinbarungen bindet das BMBF Mittel mindestens mittelfristig, soweit die Vereinbarungen unbefristet sind, auch langfristig. Das schränkt wiederum seine Spielräume ein. In der Hochschulförderung unterstützt das BMBF die Finanzierung von Länderaufgaben. Dies könnte mit dazu beitragen, dass einzelne Länder ihre eigene Finanzierung im Hochschulbereich einschränken oder zumindest nicht steigern.

3.3 Allgemeine Projektförderung

Die Ausgaben für die Allgemeine Projektförderung aus dem Einzelplan 30 sind derzeit rückläufig (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 1). Es zeichnet sich ab, dass diese Art der Förderung, die sich je nach Zielsetzung an eine Vielzahl von Akteuren richtet (Unternehmen, Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Ressortforschungseinrichtungen, Stiftungen, Verbände und weitere) wieder reduziert wird. Das liegt einerseits an den zuletzt in Reaktion auf die Corona-Pandemie teilweise massiv erhöhten Projektförderungen, die nun nicht mehr zu veranschlagen sind. Beispielsweise sind in der Titelgruppe „Innovation durch Lebenswissenschaften“ für das Jahr 2023 fast 600 Mio. Euro weniger als im Jahr 2021 veranschlagt. Ein anderes Beispiel sind die Mittel für „coronabedingt ausfallende Unternehmensfinanzierungsanteile“ an Forschungs- und Entwicklungsprojekten, mit denen die vier Wissenschaftseinrichtungen FhG, HGF, MPG und WGL in der Pandemie unterstützt werden sollten.³² In den Jahren 2020 und 2021 waren dafür jeweils 400 Mio. Euro veranschlagt, was im Rückblick ein viel zu hoher Ansatz war: Von den in Summe bereitgestellten 800 Mio. Euro wurden knapp 510 Mio. Euro nicht benötigt.

Da es andererseits in der Allgemeinen Projektförderung kaum dauerhafte Verpflichtungen gibt, muss ihr relativer Anteil am Einzelplan zugunsten expandierender Ausgabebereiche wie den Wissenschaftseinrichtungen, der spezifischen Hochschulförderung sowie dem BAföG und dem AFBG abnehmen. Bei der Allgemeinen Projektförderung werden auch erhebliche Beiträge für die GMA erwirtschaftet (vgl. Tz. 2.1). Zwar schwanken die Ausgaben für die Allgemeine Projektförderung im Laufe der Jahre. Dennoch zeigt der aktuelle Rückgang, dass der flexible Handlungsspielraum des BMBF schrumpft. Umso wichtiger ist es auch in diesem Bereich, dass das BMBF den Erfolg seiner Fördermaßnahmen – zumeist auf der Basis von Förderrichtlinien – kontrolliert und konsequent über ihre Fortführung entscheidet.

Großprojekt Polarstern II

Bei der Meeres- und Polarforschung finanziert der Bund einen maßgeblichen Teil der Forschungsinfrastruktur, zu der auch die Forschungsschiffe zählen. Derzeit wird das Forschungsschiff Meteor IV neu gebaut. Für das Forschungsschiff Polarstern ist ein Ersatz geplant. Das Vergabeverfahren läuft seit Juni 2022.

³² Titel 685 01 in Kapitel 3004: „Unterstützung anwendungsorientierter Forschung für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen“. Der Titel entfiel ab dem Jahr 2022.

Bisher hat das BMBF die Forschungsschiffe selbst beschafft. Die Ersatzbeschaffung der Polarstern überlässt es nunmehr dem Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung (AWI), das das Vergabeverfahren für die Polarstern II eigenverantwortlich durchführt. Die Mittel für den Bau, die Durchführung des Vergabeverfahrens und die externen Beratungsleistungen erhält das AWI zu 100 % vom BMBF als Zuwendung. Das BMBF beabsichtigt, sich von einem externen Projektbegleiter bei der begleitenden Erfolgskontrolle und bei der Projektsteuerung unterstützen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMBF als Zuwendungsgeber weiterhin in der Verantwortung, dass der Ersatz für die Polarstern wirtschaftlich beschafft wird. Es muss insbesondere frühzeitig gegensteuern, falls das Vorhaben den Kostenrahmen zu sprengen droht. Möglich wären z. B. vertretbare Abstriche bei der Schiffsausstattung oder das Umschwenken auf Alternativen wie die Trennung von Forschungsaufgaben und Versorgung der Neumayer-Station. So müsste nicht mehr ein Schiff alle Aufgaben erfüllen. Angesichts der zunehmend engen Haushaltslage bleibt dem BMBF aus Sicht des Bundesrechnungshofes hier kein Spielraum.

Darüber hinaus ist es weiterhin unerlässlich, alle für den Bau des Schiffes erforderlichen Mittel transparent im Haushalt auszuweisen. Der Haushaltsgesetzgeber ist regelmäßig über den aktuellen Stand und das weitere Vorgehen zu informieren.

3.4 BAföG und AFBG

Wesentliches Element des Einzelplans 30 ist die Finanzierung schulischer, akademischer und beruflicher Aus- und Weiterbildungen. BAföG und AFBG nehmen hier eine zentrale Rolle ein. Im Bundeshaushalt 2023 sind für das BAföG 2,6 Mrd. Euro und für das AFBG 852 Mio. Euro veranschlagt. Damit stehen für beide Leistungen rund 11 % mehr als im Bundeshaushalt 2022 zur Verfügung. Insgesamt sind das 17 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 30.³³ Dies ist Folge des 27. BAföG-Änderungsgesetzes, das u. a. Leistungsverbesserungen von 5,75 % vorsieht.³⁴ Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes kann es den tendenziellen Abwärtstrend bei den Gefördertenzahlen im BAföG aber nicht aufhalten, sondern nur abmildern. So ist die Gefördertenquote bei den Studierenden (trotz 26 Änderungsgesetzen) von rund 45 % im Jahr 1972 auf 12 % im Jahr 2019 gesunken. Durch die Reformen soll sie im Jahr 2023 lediglich um 1,8 % gegenüber der bisherigen Rechtslage steigen. Ob dieses Ziel erreicht wird, ist offen. Pandemiebedingt sind die Regelstudienzeiten verlängert worden. Hierdurch beziehen Studierende länger als üblich BAföG. Dadurch steigt die Gefördertenquote. Forderungen des Bundesrechnungshofes, vor weiteren Reformen eine aktuelle Situations- und Bedarfsermittlung vorzunehmen, ist das BMBF bisher nicht nachgekommen.³⁵

³³ Ohne Ausgaben für die Begabtenförderung.

³⁴ Die Verbesserungen im BAföG gelten aufgrund des Verweises beim Unterhaltsbedarf in § 10 Absatz 2 AFBG auf §§ 13 und 13a BAföG auch dort.

³⁵ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMBF zu den anstehenden BAföG-Reformen, Gz. III 2 - 0001334, Tz. 4 und 5.

Im Gesetzentwurf zum 27. BAföG-Änderungsgesetz hat das BMBF eingeräumt, dass das letzte (26.) Änderungsgesetz sein Ziel (die förderungsbedürftigen Auszubildenden besser zu erreichen) verfehlt hat. Wie bei den vergangenen Änderungsgesetzen hat es dort eine Evaluation abgelehnt. Das BMBF weiß aber selbst nicht, warum Förderungsbedürftige von einer Antragstellung absehen. Gleichwohl hält es an seinen bisherigen Erkenntnisquellen fest: Die Bundesstatistik sowie die von ihm selbst zu erstellenden Berichte nach § 35 BAföG. Es sieht sie als ausreichend an, um die Gesetzesfolgen zu beurteilen. Die Bundesstatistik spiegelt aber nur die Gefördertenzenzahlen wieder. Sie gibt keinen Aufschluss über notwendige Anreize für die Inanspruchnahme einer Förderung. Der Bericht nach § 35 BAföG betrifft u. a. die Bedarfssätze und die Freibeträge. Er gibt den Ist-Zustand wieder und weist auf einen möglichen Handlungsbedarf hin. Weshalb ergriffene Maßnahmen nicht zu mehr Geförderten führen und welche Maßnahmen tatsächlich notwendig sind, folgt daraus nicht. Eine umfängliche und aktuelle Beurteilungsgrundlage für die Weiterentwicklung und als Fundament für die angekündigte grundlegende Reform des BAföG fehlt im Ergebnis. Ob die Haushaltsmittel künftig sachgerecht eingesetzt werden, ist somit offen.

Der zeitgleich mit dem 27. BAföG-Änderungsgesetz vom Deutschen Bundestag verabschiedete Entschließungsantrag fordert vom BMBF, ein Verfahren zur regelmäßigen Anpassung der Freibeträge und Bedarfssätze zu entwickeln. Voraussetzung ist, dass sie auskömmlich sind, damit die regelmäßigen Anpassungen darauf aufbauen können. Die Berichterstattung nach § 35 BAföG dient u. a. ihrer Überprüfung. Der nächste (23.) Bericht wird die Jahre 2021 und 2022 umfassen. Es werden nur wenige Monate abgebildet in denen das 27. BAföG-Änderungsgesetz in Kraft ist. Erst der übernächste (24.) Bericht wird die Jahre 2023 und 2024 umfassen und damit die beiden ersten vollen Wirkungsjahre des 27. BAföG-Änderungsgesetzes. Der (24.) Bericht kann erst im Jahr 2025 vorgelegt werden, mithin gegen Ende oder nach der aktuellen Legislaturperiode. Eine Verkürzung des Berichtszeitraums des übernächsten (24.) Berichts auf ein Jahr (2023 als erstes Vollwirkungsjahr des 27. BAföG-Änderungsgesetzes) ist damit unabdingbar.³⁶ Nur so lässt sich – angesichts der aktuellen Inflationsrate – verlässlich feststellen, ob die Festlegungen im 27. BAföG-Änderungsgesetz eine solide Ausgangsbasis für die geforderten regelmäßigen Anpassungen bieten und wie hoch die hieraus entstehenden Mehrausgaben sind.

Eine solide Ausgangsbasis ist auch mit Blick auf das AFBG zwingend. Es verweist beim Lebensunterhalt auf das BAföG. Zielgruppe sind dort u. a. Berufserfahrene. Sie haben in der Regel einen höheren Lebensstandard erreicht. Ihre laufenden Kosten sind nur mit Fördersätzen zu decken, die der allgemeinen wirtschaftlichen Lage angepasst sind. Entscheidungen für oder gegen eine berufliche Aufstiegsfortbildung werden dies einbeziehen. Auch bei der neu eröffneten Möglichkeit, bis 45 Jahre eine mit BAföG förderfähige Ausbildung zu beginnen, kann dies ein Entscheidungsfaktor sein. Dies spricht ebenfalls für eine vorgezogene Berichterstattung. Zweifel an den Bedarfssätzen des 27. BAföG-Änderungsgesetzes sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bereits jetzt angebracht. Die Bundesregierung hat zeitnah zu deren Inkrafttreten einen dauerhaften Heizkostenzuschuss für Studierende angekündigt.

³⁶ Vgl. dazu Bundesrechnungshof, a. a. O. (Fußnote 35), Tz. 4.

Das BMBF steht im kommenden Haushaltsjahr vor zwei Herausforderungen: Die nächste (grundlegende) BAföG-Reform vorzubereiten sowie eine Systematik für die regelmäßige Anpassung der Freibeträge und Bedarfssätze zu schaffen. Diese Herausforderungen wird es nur erfolgreich meistern können, wenn es beides solide vorbereitet. Die aufgezeigten Maßnahmen (Evaluation des 27. BAföG-Änderungsgesetzes und Verkürzung des Berichtszeitraums des 24. Berichts nach § 35 BAföG auf das Jahr 2023³⁷) sind dafür unabdingbar. Ansonsten geht das BMBF bewusst das Risiko ein, seinen erfolglosen „Blindflug“ – wie bei den bisherigen Reformen – fortzusetzen.

4 Ministerium

4.1 Stellenentwicklung und -besetzung

Das BMBF hat in der letzten Legislaturperiode einen Stellenzuwachs von 24 % (263 Stellen) erfahren.³⁸ Damit lag es erheblich über dem durchschnittlichen Stellenzuwachs in der Bundesverwaltung von 12 % im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2021. Zum Haushaltsjahr 2022 stieg die Stellenausstattung um weitere 4 % (53 Stellen) an.³⁹ Gleichzeitig hat der Haushaltsgesetzgeber für das Jahr 2022 eine pauschale Stelleneinsparung von 0,5 % vorgesehen.⁴⁰

Bei einer längerfristigen Betrachtung der Stellenentwicklung im BMBF muss die Entwicklung des Plafonds Berücksichtigung finden. Die Soll-Ausgaben stiegen im Zeitraum von 2013 bis 2023 um 50 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Planstellen/Stellen von 916 auf nun (vorgesehen) 1 414 an, was wiederum ein Zuwachs von 54 % ist. Insofern folgte die Stellenentwicklung des BMBF im Trend in etwa der Entwicklung des Plafonds. Es sei dahingestellt, ob dieser massive Stellenzuwachs tatsächlich sachgerecht war oder ob ein Effizienzgewinn beim Personaleinsatz möglich gewesen wäre. Der erhebliche Ausgabenzuwachs flacht jedenfalls laut Finanzplanung künftig ab; insoweit sei auch auf die reale Etatentwicklung (vgl. Tz. 2.3) verwiesen. Der rapide Stellenaufwuchs findet daher richtigerweise nun ein Ende. Für das Haushaltsjahr 2023 sind für das BMBF derzeit noch sieben neue Planstellen vorgesehen, eine Stelle entfällt (+0,4 %). Parallel sieht der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023 jedoch eine weitere Stelleneinsparung von 1,5 % vor.

³⁷ Vgl. dazu Bundesrechnungshof, a. a. O. (Fußnote 35), Tz. 4.

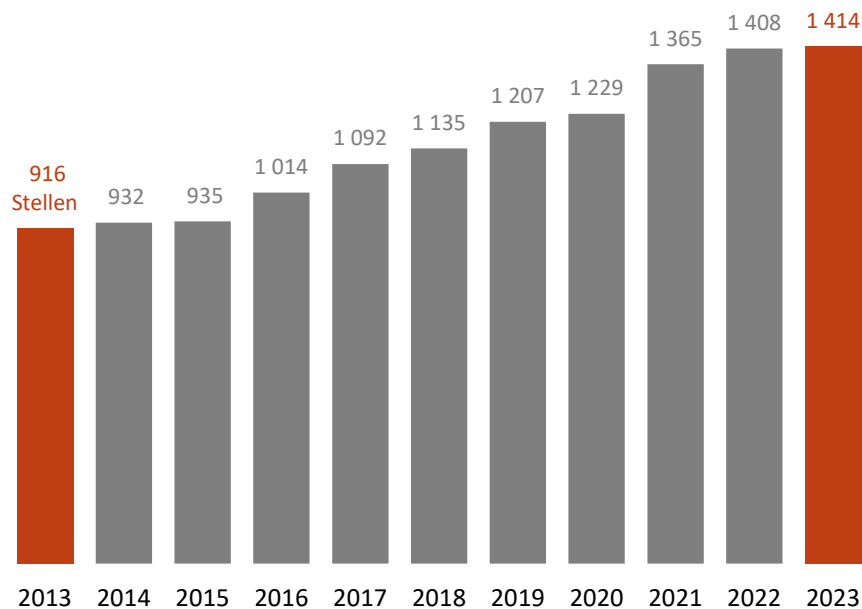
³⁸ Vgl. hierzu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung“ vom 5. Mai 2022, Gz. VII 5 - 2021 - 0081. Zu beachten ist, dass der von der neuen Bundesregierung in der 20. Legislaturperiode nachträglich für das Haushaltsjahr 2021 gewährte Stellenzuwachs von zehn Stellen hier noch nicht berücksichtigt war.

³⁹ Dieser Wert enthält auch den Anstieg der Stellenausstattung durch 2. Nachtragshaushalt 2021 im Jahr 2022.

⁴⁰ Haushaltsgesetz 2022, § 15a Absatz 1. Im Detail: Stellen sind in dem finanziellen Umfang einzusparen, der sich ergäbe, wenn 0,5 % dieser Stellen kegelgerecht eingespart würden. Davon ausgenommen sind neu ausgebrachte Stellen und Stellen mit kw-Vermerk.

Abbildung 3

Knapp 500 zusätzliche Stellen in zehn Jahren im BMBF



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2013 bis 2022.

Regierungsentwurf 2023.

Bei der Besetzung der Planstellen/Stellen war zuletzt eine größere Lücke beim BMBF zu beobachten. Nachdem der Anteil unbesetzter Stellen im Jahr 2020 6,1 % betrug, stieg er – analog zum erheblichen Stellenaufwuchs – auf 10,1 bzw. 10,8 %⁴¹ im Jahr 2021 an.⁴² Das BMBF sollte vorrangig dafür sorgen, die noch unbesetzten Planstellen/Stellen zu besetzen. Mit den ihm zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten sollte es in der Lage sein, seine Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu erfüllen.

4.2 Ausgaben für Projektträger

Das BMBF verfügt über keinen nachgeordneten Bereich. Um seine Aufgaben in der Bildungs- und Forschungspolitik auszuführen, bedient es sich sogenannter Projektträger, die fachliche und administrative Aufgaben in der Projektförderung übernehmen. Seit dem Jahr 2012 schreibt das BMBF alle neuen oder zu verlängernden Dienstleistungsverträge für

⁴¹ Ende des Jahres 2021 bzw. im Januar 2022 gewährte der Haushaltsausschuss dem BMBF nachträglich in Summe zehn zusätzliche Stellen. Diese Stellen konnten zum Stichtag der Ist-Besetzung 2021 (1. Juni 2021) daher gar nicht besetzt sein. Der Wert 10,1 % unbesetzte Stellen bezieht sich auf das Soll vor den Nachträgen, der Wert 10,8 % auf das Stellen-Soll danach.

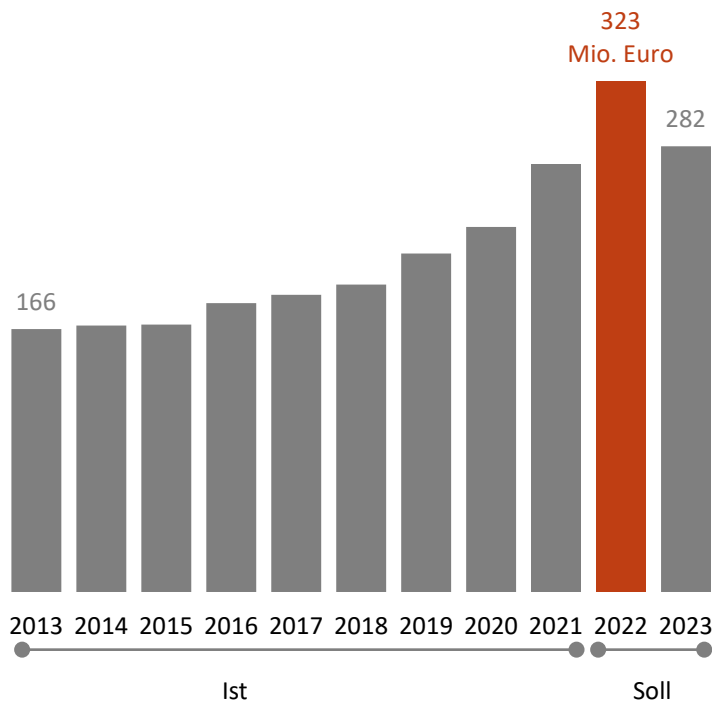
⁴² Ab dem Haushaltsjahr 2022 wird die Erfassung der Ist-Besetzung auf den Stichtag 1. Oktober umgestellt. Die Werte liegen zum Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichts noch nicht vor.

Projektträgerschaften öffentlich aus, meistens europaweit. Die Mittel für die Projektträger sind bei den entsprechenden Fachtiteln ausgewiesen, zumindest soweit ein Vertrag bereits abgeschlossen wurde. Aggregiert finden sich die Ausgaben für die Projektträger in der Übersicht 2 zum Einzelplan 30.

Abbildung 4

Ausgaben für Projektträger seit 2013 nahezu verdoppelt

Bis zum Jahr 2022 stiegen die Ausgaben um 94 %.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2015 bis 2022

Regierungsentwurf 2023.

Abbildung 4 verdeutlicht den erheblichen Anstieg der Ausgaben für Projektträger seit dem Jahr 2013. Im Haushaltsplan für das Jahr 2022 sind Soll-Ausgaben von 323 Mio. Euro vorgesehen. Die geplanten Ausgaben sind damit mehr als doppelt so hoch wie die Ausgaben für das Bundesministerium im gleichen Jahr (154 Mio. Euro). Und auch für das Haushaltsjahr 2023 sind Soll-Ausgaben von 282 Mio. Euro für Projektträger eingeplant, während für das Bundesministerium 158 Mio. Euro vorgesehen sind.

Innerhalb von zehn Jahren sind die Ausgaben für Projektträger also um 94 % gestiegen, zum Vergleichsjahr 2023 beträgt die Zunahme seit 2013 noch 69 %. Dieser Trend liegt damit deutlich über der Entwicklung der Ausgaben des Einzelplans (plus 50 % seit 2013) und der Stellenentwicklung im Bundesministerium. De facto haben sich die Projektträgerausgaben von der Entwicklung des Einzelplans 30 entkoppelt. Das BMBF muss hinterfragen, was die

Ursache dafür ist und ob der Einsatz von Projektträgern angesichts dieser Entwicklung noch wirtschaftlich ist.

5 Ausblick

Der jahrelange Aufwuchs des Etats des BMBF ist beendet. Für die nächsten Jahre sieht die Finanzplanung einen nur geringen nominalen Anstieg der Ausgaben im Einzelplan 30 vor. Angesichts der aktuellen Preisentwicklung muss das BMBF im Jahr 2023 mit einem real gesunkenen Plafond arbeiten. Damit tritt genau das ein, wovor der Bundesrechnungshof seit Jahren warnt: die Handlungsmöglichkeiten des BMBF schränken sich ein. Durch fest vereinbarte Mittelbindungen – die teilweise dynamisch ansteigen – bleiben ihm kaum noch finanzielle Spielräume, um neue Akzente in der Bildungs- und Forschungspolitik zu setzen oder auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren.

Seit inzwischen einem halben Jahr herrscht ein Krieg in Europa. Seine Auswirkungen auf Deutschland addieren sich zu den andauernden Wirkungen der Corona-Pandemie und denen der demografischen Entwicklung. Deutschland steht möglicherweise am Rande einer Rezession. Absehbar ist mit keiner Entspannung der Haushaltslage zu rechnen. Der Bundesrechnungshof kann daher nur eindringlich seine grundlegenden Forderungen und Empfehlungen der letzten Jahre wiederholen:

Alle aktiven Förderungen, sei es in Form von Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz, Bund-Länder-Förderungen nach Artikel 91b Grundgesetz, die (temporäre) Abgabe von Umsatzsteuerepunkten über den bundesstaatlichen Finanzausgleich oder BMBF-Programme sind auf nachweisbaren Erfolg zu überprüfen und gegebenenfalls zu beenden. Vor Beginn neuer Förderungen sind auch ähnliche Vorgängerprogramme einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Es reicht nicht aus, jeden einzelnen, zusätzlich für Bildung und Forschung ausgegebenen Euro per se als Erfolg zu werten – er muss vielmehr effizient und wirksam eingesetzt werden.

Bei der Finanzierung von Länderaufgaben in Bildung und Forschung muss das BMBF prüfen, ob der Bund sein Engagement beendet. Die Länder müssen ihrer Finanzierungsverantwortung nachkommen. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ist das Steueraufkommen entsprechend den Verantwortungsbereichen von Bund, Ländern und Kommunen bereits aufgeteilt. Jegliche Abweichung durch Bundesfinanzierungen im Verantwortungsbereich der Länder führt zu potenziell nicht sach- und bedarfsgerechter Verteilung und Förderineffizienz.

Nur wenn das BMBF alle Förderungen ergebnisoffen zur Disposition stellt, kann es Ressourcen freimachen, um als Impulsgeber Veränderungen in Bildung und Wissenschaft initiieren zu können.

In welchen Förderstrukturen und -formaten das BMBF auch künftig agieren will – für alle gelten die Grundsätze der Notwendigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Auch vor dem

Hintergrund der Zeitenwende sind es diese Kriterien, die eine nachhaltige Haushaltsführung des Bundes sicherstellen.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.