



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Selbstbewirtschaftungsmittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft

Kapitel 3004 Titel 894 70 und 685 70

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 - 0002292

25. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Selbstbewirtschaftungsmittel: Nur bedarfsgerechte Veranschlagung kann weiteres Anwachsen der Bestände verhindern

Oberstes Ziel muss es sein, keine übermäßig hohen Selbstbewirtschaftungsmittelbestände entstehen zu lassen. Grundvoraussetzung hierfür ist eine bedarfsgerechte Veranschlagung der Haushaltsmittel für die einzelnen Helmholtz-Zentren.

Worum geht es?

Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Helmholtz-Zentren erhalten Mittel zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen, die überjährig zur Verfügung stehen. Seit Jahren weisen die aufgelaufenen Selbstbewirtschaftungsmittel auffällig hohe Bestände auf, da für Projekte der Zentren in den einzelnen Jahren weniger Mittel verausgabt als veranschlagt wurden. Deshalb bringt der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) seit einigen Jahren für einen Teil der Selbstbewirtschaftungsmittel Sperren aus. Dieses Instrument konnte aber nur kurzzeitig zu einer Mittelreduzierung führen.

Was ist zu tun?

Sämtliche Mittelzuweisungen müssen zukünftig bedarfsgerecht erfolgen. Das BMBF sollte in seinen regelmäßigen Berichten detailliert über die gebildeten Selbstbewirtschaftungsmittel und die Bedarfe der Zentren berichten, damit auch Sondermittel des Haushaltsausschusses in passenden Jahrestanchen veranschlagt werden können. Das BMBF sollte zudem prüfen, ob die im Pakt für Forschung und Innovation vorgesehenen jährlichen Mittelsteigerungen sachgerecht sind.

Was ist das Ziel?

Die Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln kann und soll nicht vollständig verhindert werden. Die rechtliche Zulässigkeit der Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln rechtfertigt jedoch nicht ihre derzeitige Höhe. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen ein weiteres Aufwachsen der Selbstbewirtschaftungsmittelbestände verhindern und die Bestände kontinuierlich reduzieren. Im Hinblick auf die aktuelle Haushaltssituation ist dies unbedingt geboten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einführung	9
1.1	Helmholtz-Zentren und -Gemeinschaft	9
1.2	SB-Mittel	9
1.3	SB-Mittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft	10
2	Ursprung der Investitions-SB-Mittel	11
2.1	Allgemeine Verzögerungen	12
2.2	Sonderfall Haushaltsausschuss-Mittel	12
2.3	PFI-Mittelaufwuchs	13
2.4	Zusammensetzung der Investitions-SB-Mittel	14
3	Abbaunotwendigkeit	15
4	Investitions-SB-Mittel: Maßnahmenpaket 2019	16
4.1	Maßnahmen zur bedarfsgerechten Veranschlagung	16
4.1.1	Optimierung des Verfahrens zur Wirtschaftsplanaufstellung	16
4.1.2	Umschichtung von Mitteln der Investitionsumlage	17
4.1.3	Verbot erneuter Veranschlagung	18
4.1.4	Einsatz von Investitionsmitteln für Sanierungsmaßnahmen	19
4.2	Würdigung	19
4.2.1	Optimierung der Wirtschaftsplanaufstellung	19
4.2.2	Umwidmung der Investitionsumlage	20
4.2.3	Verbot erneuter Veranschlagung	21
4.2.4	Zwischenfazit	21
4.2.5	Stellungnahme	21
4.2.6	Abschließende Würdigung	22
5	Sanktionsmechanismus Investitions-SB-Mittel	22
5.1	Selbstverpflichtungsquoten und Sanktionsmechanismus	23

5.2	Erstmalige Umsetzung in 2024	24
5.3	Würdigung	24
5.3.1	Wirksamkeit des Sanktionsmechanismus	24
5.3.2	Zwischenfazit	25
5.3.3	Stellungnahme	25
5.3.4	Abschließende Würdigung	26
6	Betriebs-SB-Mittel	26
6.1	Steigende Betriebs-SB-Mittel	26
6.2	Sanktionsmechanismus und Mittelabsenkung	27
6.3	Abbaukonzept für die Betriebs-SB-Mittel	28
6.4	Würdigung	28
6.4.1	Entwicklung der Betriebs-SB-Mittel	28
6.4.2	Stellungnahme	29
6.4.3	Abschließende Würdigung	29
7	Gesamtwürdigung	30
8	Gesamtempfehlung	31

Abkürzungsverzeichnis

A

AUF *außeruniversitären Forschungseinrichtungen*
AZG *Ausschuss der Zuwendungsgeber*

B

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

D

DESY *Deutsches Elektronen-Synchrotron*
DZG *Deutsche Zentren für Gesundheitsforschung*

F

FZJ *Forschungszentrum Jülich GmbH*

G

GEOMAR *Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*
Helmholtz-Gemeinschaft *Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.*
HEREON *Helmholtz-Zentrum Hereon GmbH*
HZB *Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie GmbH*
HZI *Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH*

I

ITGZ *Integriertes Technologie und Gründerzentrum*
IVF *Impuls- und Vernetzungsfonds*

P

PFI *Pakt für Forschung und Innovation*

S

SB-Mittel *Selbstbewirtschaftungsmittel*

U

UFZ *Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH*

W

WissFG *Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer
Wissenschaftseinrichtungen*

0 Zusammenfassung

Das BMBF fördert 17 Helmholtz-Zentren, die Wissenschaft und Forschung betreiben, institutionell. Sowohl die für den Betrieb als auch die für Investitionen zugewendeten Mittel dürfen den Zentren als sogenannte Selbstbewirtschaftungsmittel (SB-Mittel) zugewiesen werden. Das bedeutet, dass die bereitgestellten Mittel gemäß § 15 Absatz 2 Satz 2 BHO für sie – abweichend von den Haushaltsgrundsätzen – überjährig und für einen unbegrenzten Zeitraum verfügbar bleiben. Dies soll der haushaltsrechtlichen Flexibilisierung dienen. Der Bestand an SB-Mitteln bei den Helmholtz-Zentren wächst seit Jahren an. (Tz. 1)

- 0.1 Die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (Helmholtz-Gemeinschaft) und das BMBF nennen für die Entstehung der SB-Mittel im Investitionsbereich drei Gründe: Fehlende Angebote insbesondere bei der Planung und dem Bau von Forschungsinfrastruktur würden zu Verzögerungen bei der Verausgabung führen. Zudem erhalten einzelne Helmholtz-Zentren vom Haushaltsausschuss Sondermittel, die häufig nicht zeitlich bedarfsgerecht veranschlagt werden würden. Weiter sei das System der Programmorientierten Förderung mitursächlich für die Entstehung der SB-Mittel. (Tz. 2)

Aufgrund der hohen SB-Mittel-Bestände sperrt der Haushaltsausschuss jährlich zunächst einen Teil der Mittel. Zudem hat das BMBF einen „Fahrplan“ vorgelegt, mit dem es die SB-Mittel sukzessive reduzieren will. (Tz. 3)

- 0.2 Bereits im Jahr 2019 vereinbarten das BMBF und die Helmholtz-Gemeinschaft einen Maßnahmenkatalog zum Abbau der SB-Mittel-Bestände im Investitionsbereich. Dazu gehörte auch ein Verfahren zur Umschichtung von Mitteln der sogenannten Investitionsumlage für laufende Investitionen bis 15 Mio. Euro:

Bei Aufstellung der Wirtschaftspläne ist das durch die Investitionsumlage für jedes Helmholtz-Zentrum vorgegebene Budget mit konkreten Bedarfen zu hinterlegen. Seit dem Jahr 2019 sind die Zentren dabei berechtigt, Mittel der Investitionsumlage von Ausbauinvestitionen zu Sanierungsmaßnahmen umzuschichten. Zudem kann das BMBF die Neuveranschlagung von Mitteln für stark verzögerte Projekte untersagen.

Mit den Maßnahmen haben das BMBF und die Helmholtz-Gemeinschaft Instrumente entwickelt, die der Bildung von SB-Mitteln entgegenwirken und zu deren Abbau beitragen müssten. Dennoch sind seitdem weitere SB-Mittel gebildet worden. Dies zeigt, dass durch die Investitionsumlage mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, als selbst für planbare kleinere Sanierungsmaßnahmen verausgabt werden können.

Das BMBF sieht die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen aus Mitteln der Investitionsumlage als Instrument mit mittelfristiger Wirkung zur Reduktion von SB-Mitteln an. Mit der Investitionsumlage würden nicht mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, als verausgabt werden können.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass zumindest ein Teil der Sanierungsmaßnahmen kurzfristig umgesetzt werden und zur SB-Mittel-Reduktion beitragen kann. Aber auch eine erst mittelfristige Auswirkung rechtfertigen die hohen SB-Mittel Bestände nicht. (Tz. 4)

- 0.3 Im Jahr 2022 einigte sich das BMBF mit der Helmholtz-Gemeinschaft auf ein weiteres Abbaukonzept. Zentrales Element sind Selbstverpflichtungsquoten und ein Sanktionsmechanismus. Danach sollten die Investitions-SB-Mittel einen bestimmten Anteil der Gesamtzuwendung zukünftig nicht mehr überschreiten. Für das Jahr 2022 wurde ein Wert von 80 % angesetzt, der bis zum Jahr 2026 auf 50 % sinkt.

Wenn die Selbstverpflichtungsquote nicht erreicht wird, kürzt das BMBF für das Folgejahr die vorgesehene Zuwendung. Das BMBF setzte im Jahr 2024 erstmals Sanktionen aufgrund einer Überschreitung der SB-Mittel-Quote für das Jahr 2023 fest und kürzte die den Zentren bewilligte Zuwendung um insgesamt 5,075 Mio. Euro.

Das Überschreiten der SB-Mittel-Quote für das Jahr 2023 durch fünf Zentren ist ein Indiz dafür, dass der Sanktionsmechanismus die Einhaltung der SB-Mittel-Quote nicht sicherstellen kann. Ein Sanktionsmechanismus kann vielmehr zu einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung durch die Helmholtz-Zentren führen, um der Sanktionierung zu entgehen. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob der Sanktionsmechanismus allein zu einer Senkung der SB-Mittel-Bestände beitragen kann. Entscheidend ist vielmehr, dass es bei einzelnen Zentren durch bedarfsgerechte Zuwendungen erst gar nicht zu der Entstehung von SB-Mitteln in erheblicher Höhe kommt.

Aus Sicht des BMBF soll gerade das Konstrukt, dass zentrenspezifische Überschreitungen der Selbstverpflichtungsquote der Helmholtz-Gemeinschaft im Sinne einer Solidargemeinschaft durch andere Helmholtz-Zentren ausgeglichen werden können, dem Anreiz für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung entgegenwirken. Für eine abschließende Beurteilung des Sanktionsmechanismus sei es noch zu früh.

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin die Gefahr eines Fehlanreizes. (Tz. 5)

- 0.4 Auch die SB-Mittel im Betriebsbereich wachsen seit Jahren an. Dies geschieht trotz gestiegener Personal- und Energiekosten sowie einer einmaligen Kürzung eines Maßnahmenprogramms als Bestandteil der Betriebsmittel im Jahr 2023. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Betriebsmittel in der Vergangenheit zu hoch angesetzt.

Im Mai 2024 verabschiedete die Helmholtz-Gemeinschaft ein mit dem BMBF abgestimmtes Konzept zum Abbau der Betriebs-SB-Mittel. Es enthält einen Sanktionsmechanismus, der greifen soll, wenn gebildete SB-Mittel um bestimmte Sondertatbestände bereinigte Zielquoten überschreiten. Ein Sondertatbestand sind die vom Haushaltsausschuss veranschlagten Sondermittel. Das BMBF hat nach eigener Angabe auf deren Veranschlagung keinen Einfluss.

Aus Sicht des BMBF waren die Mittel nicht zu hoch angesetzt, da sich die Kostensteigerungen erst verzögert ausgewirkt hätten. Die Bewertung der Zielquoten sei nur bei Berücksichtigung der Sondertatbestände sachgerecht.

Da auch im Jahr 2023 ohne weitere Maßnahmen noch Mittelaufwüchse erwartet wurden, hält der Bundesrechnungshof die Betriebsmittel weiterhin in der Vergangenheit für zu hoch angesetzt. Da die Zielquoten die vom Haushaltsausschuss veranschlagten Sondermittel nicht berücksichtigen, könnte deren zeitlich bedarfsgerechte Veranschlagung aus dem Blick geraten. (Tz. 6)

- 0.5 Ein überproportionaler Anteil der Investitions-SB-Mittel ist auf Sondermittel zurückzuführen, die der Haushaltsausschuss bestimmten Zentren bewilligt hat. Das BMBF hat selbst erkannt, dass die Veranschlagung von Sondermitteln für Investitionen durch den Haushaltsausschuss im Hinblick auf die Jahrestanchen häufig nicht dem tatsächlichen Bedarf der Helmholtz-Zentren entspricht.

Das BMBF gibt an, in die Beschlussfassung des Haushaltsausschusses zur Gewährung von Sondermitteln nicht eingebunden zu sein. Das BMBF muss den Haushaltsausschuss über die Veranschlagung von Sondermitteln und den Mittelaufwuchs als eine maßgebliche Ursache der SB-Mittelbildung informieren. Ein mögliches Instrument dazu sind die regelmäßigen Berichte nach dem Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (WissFG). Das BMBF hat angeboten, zu der Veranschlagung von Sondermitteln künftig zu berichten, sofern dies gewünscht ist.

Es wird nicht zu einem signifikanten Abbau der SB-Mittel kommen, solange den Helmholtz-Zentren die Haushaltsmittel im Hinblick auf die Jahrestanchen nicht bedarfsgerecht bewilligt werden. (Tz. 7)

- 0.6 Das BMBF muss den Haushaltsausschuss transparent über die teilweise nicht bedarfsgerechte Veranschlagung von Sondermitteln durch diesen informieren. Ziel muss es sein, dass diese Mittelveranschlagungen zielgerichtet nach Bedarf erfolgen. Schließlich sollte das BMBF auch mit Blick auf etwaige zukünftige Paktperioden prüfen, ob die jährliche Mittelsteigerung infolge des Paktes für Forschung und Innovation (PFI) sachgerecht ist oder gegebenenfalls je nach Bedarf auch jahresweise ausgesetzt werden kann. (Tz. 8)

1 Einführung

Die im staatlichen Interesse liegenden Forschungsaufgaben werden sowohl an Hochschulen als auch an außeruniversitären Forschungseinrichtungen (AUF) wahrgenommen. Zu den AUF gehört u. a. die Helmholtz-Gemeinschaft. Die Helmholtz-Gemeinschaft ist ein eingetragener Verein.¹ Seine Mitglieder sind die 18 rechtlich selbstständigen Forschungszentren (Helmholtz-Zentren). Aktuell fördert das BMBF 17 Helmholtz-Zentren² institutionell. Die Förderung soll die laufenden Ausgaben für den Betrieb und die Investitionen einer Forschungseinrichtung abdecken.

1.1 Helmholtz-Zentren und -Gemeinschaft

Der Verein Helmholtz-Gemeinschaft hat die satzungsgemäße Aufgabe, die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten der einzelnen Zentren im Rahmen einer Programmorientierten Förderung zu koordinieren und gemeinsame Interessen der Zentren nach außen wahrzunehmen.³

Die vom BMBF grundfinanzierten Helmholtz-Zentren betreiben Wissenschaft und Forschung in jeweils unterschiedlichen Disziplinen und stellen ihre Forschungsergebnisse der Allgemeinheit zur Verfügung. Die Helmholtz-Zentren verfügen über gemeinsame Forschungs-, Finanzierungs- und Governance-Strukturen. Jedes Helmholtz-Zentrum legt die Schwerpunkte seiner Forschung und deren Umsetzung eigenverantwortlich fest. Sie sind in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert.

Die Helmholtz-Zentren sind jeweils eigenständige Zuwendungsempfänger; das BMBF bewilligt für jedes Zentrum eine eigene institutionelle Zuwendung. Der Finanzierungsanteil des Bundes beträgt jeweils 90 %. Die verbleibenden 10 % sind durch institutionelle Zuwendungen des Sitzlandes bzw. der Sitzländer gedeckt.

1.2 SB-Mittel

Nach § 15 Absatz 2 BHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Nach § 15 Absatz 2 Satz 2 BHO stehen SB-Mittel über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Einnahmen, die aus der Bewirtschaftung entstehen, fließen nach § 15 Absatz 2 Satz 3 BHO den SB-Mitteln zu.

¹ Eingetragen im Vereinsregister des Amtsgerichts Bonn unter VR 7942.

² Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz fördert daneben noch das Helmholtz-Zentrum Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt.

³ § 2 Absatz 1 Satz 3 der Satzung.

SB-Mittel dienen der haushaltsrechtlichen Flexibilisierung. Die Veranschlagung von SB-Mitteln soll eine sparsame Mittelverwendung fördern und langfristige Planungen ermöglichen.⁴ Die bewirtschaftende Stelle soll ein Eigeninteresse an einem wirtschaftlichen Umgang mit den zugewiesenen Haushaltsmitteln entwickeln.⁵ Insbesondere soll das sogenannte Dezemberfieber verhindert werden: Nicht verbrauchte Mittel werden nicht eilig und ineffektiv vor Ende des Haushaltsjahres ausgegeben, sondern können zu einem späteren Zeitpunkt eingesetzt werden.⁶ Der Grundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit und der Etatreife gilt allerdings uneingeschränkt auch für die Veranschlagung von Ausgaben, die zur Selbstbewirtschaftung vorgesehen sind.⁷

Das WissFG sieht in § 3 Absatz 2 Satz 3 vor, dass von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, Ausgaben gemäß § 15 Absatz 2 BHO zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen. Die auf diese Weise bereitgestellten Mittel bleiben für die Wissenschaftseinrichtungen überjährig und für einen unbegrenzten Zeitraum verfügbar. Dies soll ihnen die Möglichkeit eröffnen, ihre Mittel zeitlich flexibel und möglichst effizient einzusetzen.

Eine Reihe von Wissenschaftseinrichtungen, darunter auch die Helmholtz-Zentren, dürfen auf Grundlage des WissFG das Instrument der SB-Mittel für 100 % ihrer Zuwendungsmittel nutzen. Das heißt, dass die Einrichtungen jährlich ungenutzte Zuwendungen durch das BMBF in die Selbstbewirtschaftung überführen lassen können. Damit stehen diese Mittel in Form von haushaltsrechtlichen Ermächtigungen über das laufende Haushaltsjahr hinaus auf gesonderten Konten zur Verfügung. Für den Bund gelten die Mittel mit der Umbuchung auf das SB-Konto bereits als verausgabt.

Das BMBF berichtet gegenüber dem Haushaltsausschuss aufgrund dessen Berichtsbitte regelmäßig zu SB-Mitteln bei den vom WissFG erfassten Wissenschaftseinrichtungen.

1.3 SB-Mittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft

Die folgende Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der SB-Mittel-Bestände der 17 Helmholtz-Zentren im Verantwortungsbereich des BMBF seit dem Jahr 2016 mit Unterteilung in SB-Mittel aus Investitions- und Betriebsmitteln. Investitions-SB-Mittel werden dabei aus Kapitel 3004 Titel 894 70 für Investitionen der Helmholtz-Zentren gebildet, Betriebs-SB-Mittel aus Kapitel 3004 Titel 685 70 für den Betrieb der Helmholtz-Zentren.

⁴ Tappe in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung, 2. Auflage, 2019, § 15 BHO Randnummer 36.

⁵ Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, 59. Ergänzungslieferung, Juli 2020, § 15 BHO Randnummer 5.1.

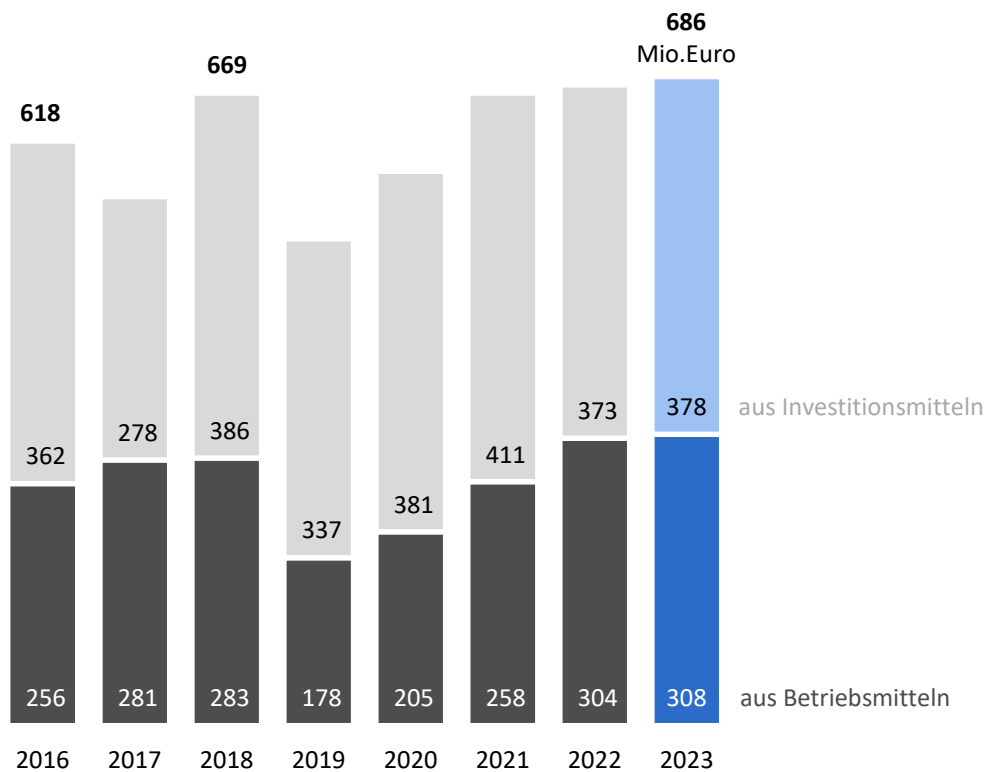
⁶ Plitzko in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 15 BHO Randnummer 23.

⁷ Mayer in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 28 BHO Randnummer 52.

Abbildung 1

SB-Mittel bei Helmholtz-Zentren 2023 auf Allzeithoch

Der Gesamtbestand ausgewiesener SB-Mittel bei den Helmholtz-Zentren erreichte im Jahr 2023 ein Allzeithoch, nachdem er von 2019 an kontinuierlich angewachsen war.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes der Jahre 2016 bis 2023.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die SB-Mittel-Quote der 17 Helmholtz-Zentren in seinem Verantwortungsbereich im Jahr 2021 bei 24,5 %, im Jahr 2022 bei 23,9 % und im Jahr 2023 bei 23,8 % lag. Somit sei bei den Helmholtz-Zentren im Geschäftsbereich des BMBF seit dem Jahr 2021 eine stetig sinkende SB-Mittel-Quote zu verzeichnen. Die ausschließliche Fokussierung auf die absoluten SB-Mittel-Zahlen lasse diese positive Trendwende außer Acht. Der Bundesrechnungshof erkennt in der Veränderung der SB-Mittel-Quote allerdings allenfalls eine marginale Verringerung.

2 Ursprung der Investitions-SB-Mittel

Im Jahr 2022 analysierte die Helmholtz-Gemeinschaft in Abstimmung mit dem BMBF die Gründe für die Entstehung der Investitions-SB-Mittel. Sie identifizierte vier Faktoren, die für die Entstehung dieser SB-Mitteln ursächlich seien. Diese Ursachen lassen sich in drei Kategorien aufteilen:

2.1 Allgemeine Verzögerungen

Eine wesentliche Ursache für die Bildung von SB-Mitteln sah die Helmholtz-Gemeinschaft in konjunkturbedingten Verzögerungen. Hierzu gehören Verzögerungen durch fehlende Angebote und damit erneuter Ausschreibungen oder durch Lieferengpässe. Die Zentren seien von der begrenzten Verfügbarkeit spezialisierter Anbieter für die Planung komplexer Forschungsinfrastrukturen besonders betroffen.

Eine weitere Ursache seien veränderte Rahmenbedingungen. In dieser Kategorie erfasste die Helmholtz-Gemeinschaft Verzögerungen, die aufgrund von Umplanungen und Rekrutierungsproblemen für die Bau- und Einkaufsabteilungen entstanden sind.

Entwicklungen, die durch Dritte verursacht wurden, erfasste die Helmholtz-Gemeinschaft als Sondereinflüsse. Hierzu zählt sie beispielsweise die Insolvenz zentraler Dienstleister wie Planungsbüros oder Bauunternehmen und Klageverfahren zu Ausschreibungen.

2.2 Sonderfall Haushaltsausschuss-Mittel

Nach Einschätzung der Helmholtz-Gemeinschaft ist ein weiterer Faktor von besonderer Bedeutung für die Entstehung von SB-Mitteln: SB-Mittel resultieren danach in besonderem Umfang aus Zusatzmitteln, die der Haushaltsausschuss bei der Haushaltsaufstellung über den Regierungsentwurf des Haushalts hinaus in das Verfahren einbringt. Diese sollen der strategischen Stärkung bestimmter Forschungsthemen einzelner Zentren dienen.

Auch das BMBF teilt die Auffassung, dass die Bewilligung solcher Zusatzmittel durch den Haushaltsausschuss mit Blick auf die jährliche Verteilung der Mittel häufig nicht bedarfsgerecht erfolge. Das BMBF nannte Beispiele für die Auswirkungen von vom Haushaltsausschuss veranschlagten Sondermitteln:

- Einigen Einrichtungen seien im Rahmen von Sonderfinanzierungen (beispielsweise zur Deckung ihres Sanierungsbedarfs oder zum Ausbau ihrer Standorte) weitere zusätzliche Mittel bewilligt worden. U. a. habe der Haushaltsausschuss drei Zentren zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 278 Mio. Euro (verteilt auf die Jahre 2017 bis 2025) zugesprochen. Es handelt sich um die Zentren Deutsches Elektronen-Synchrotron (DESY), das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH (HZI) und das Helmholtz-Zentrum Hereon GmbH (HEREON). Problematisch sei dabei u. a., dass die Mittel teilweise zeitlich nicht bedarfsgerecht, d. h. im Hinblick auf die einzelnen Jahrestanchen überhöht, zur Verfügung gestellt würden und eine bedarfsgerechte Anpassung ohne Mittelverlust im Regelfall nicht möglich sei.
- Dem Helmholtz-Zentrum DESY habe der Haushaltsausschuss für die Investitionsmaßnahme „Integriertes Technologie und Gründerzentrum“ (ITGZ) in der Bereinigungssitzung für den Bundeshaushalt 2019 zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 95 Mio. Euro

zugeworfen.⁸ Bis einschließlich 2021 seien davon bereits 35,5 Mio. Euro bereitgestellt worden. Da die Antragsphase für diese Baumaßnahme nicht abgeschlossen werden konnte, seien die gesamten Mittel in Höhe von 35,5 Mio. Euro als SB-Mittel in das Jahr 2022 übertragen worden.

Das BMBF hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass es in die Veranschlagung der Sondermittel durch den Haushaltsausschuss nicht eingebunden werde. Regelmäßig erhalte es erst nach der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses Kenntnis von den veranschlagten Sondermitteln.

Das BMBF gab an, dass es in einem Berichterstattegespräch auf die Veranschlagung von Sondermitteln als eine maßgebliche Ursache für die Bildung von SB-Mitteln hingewiesen habe. In seinen Berichten an den Haushaltsausschuss zu der Entwicklung der SB-Mittel stellt das BMBF seine Erkenntnisse zu den Sondermitteln als Ursache der SB-Mittelbildung aber nicht deutlich dar:

- Regelmäßig nennt es Bau- und Bearbeitungsverzögerungen, Lieferschwierigkeiten oder Personalmangel als Ursache für die SB-Mittelbildung.⁹
- Zu der Maßnahme ITGZ des Helmholtz-Zentrums DESY berichtete das BMBF zwar, dass im Jahr 2021 35,5 Mio. Euro SB-Mittel aus Bundesmitteln gebildet wurden, die Teil einer über den Haushaltsausschuss zugesagten Sonderfinanzierung waren. Es stellte aber nur den Verfahrensstand dar. Der Bericht enthielt keine Aussage zu der Frage, ob die vom Haushaltsausschuss zugesagten Jahrestanchen bedarfsgerecht waren.¹⁰

In seiner Stellungnahme hat das BMBF noch einmal bestätigt, dass es in die Beschlussfassungen zur Gewährung von Haushaltsausschuss-Sondermitteln nicht eingebunden sei. Es sehe sich aber an die Beschlüsse des Haushaltsausschusses gebunden. Sofern Haushaltsausschuss-Sondermittel zeitlich in einer Weise zur Verfügung gestellt würden, die mit dem tatsächlichen Bedarfsverlauf auseinanderfalle, ist es aus Sicht des BMBF zulässig, SB-Mittel zu bilden. Damit solle der Wille des Haushaltsausschusses vollumfänglich umgesetzt werden.

2.3 PFI-Mittelaufwuchs

Die Helmholtz-Zentren erhalten wie andere Wissenschaftseinrichtungen (insbesondere die weiteren großen AUF Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft und Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz) auf Basis des PFI jährlich aufwachsende Mittel der institutionellen Förderung. Der zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen vereinbarte PFI sieht vor, die Mittel jährlich um 3 % zu erhöhen. Für die Phase 2021 bis 2025 wird hieraus die Erhöhung der Programmorientierten Förderung finanziert, die jährlich um 2 % steigt.

⁸ 14. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 27. Juni 2018.

⁹ Bericht des BMBF zur Umsetzung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vom 4. Mai 2022, S. 2.

¹⁰ Bericht des BMBF zur Umsetzung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vom 4. Mai 2022, S. 5.

Das BMBF sieht das System der Programmorientierten Förderung als mitursächlich für den kontinuierlichen Anstieg der SB-Mittel bei den Helmholtz-Zentren an: Die Programmorientierte Förderung zielt darauf ab, die Grundfinanzierung der Helmholtz-Zentren auf die Erreichung von programmspezifischen Zielen auszurichten (Output-Orientierung). Hierfür werde das Budget der Programmorientierten Förderung mit einer jährlich fixen Mittelsteigerung versehen, die nach den Ergebnissen der Begutachtungen auf die Programme verteilt wird. Die Bedarfe zum Erreichen der Programmziele entsprechen teilweise nicht den fixen Jahrestanchen der Zuwendungen. Dem Bundesrechnungshof ist nicht bekannt, dass dies dem Haushaltsausschuss ausdrücklich mitgeteilt wurde.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Programmorientierte Förderung der zentrale Mechanismus zur Verteilung der Grundfinanzierung der Helmholtz-Gemeinschaft sei. Im Rahmen der Programmorientierten Förderung bündelten Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft ihre Forschungsaktivitäten in mehrjährigen Programmperioden. Die Programme stünden miteinander in Wettbewerb und durchliefen ein rigoroses Begutachtungsverfahren. Auf Grundlage von Begutachtungen würden für die siebenjährige Programmperiode fixe Jahrestanchen vorab festgelegt, um die definierten Programmziele zu realisieren. Innerhalb der Programmperiode könne es aufgrund nicht vorhersehbarer bzw. beeinflussbarer Umstände (begrenzte Planbarkeit wissenschaftlicher Ergebnisse, Liefer-schwierigkeiten etc.) zu zeitlichen Verschiebungen kommen. Die Bedarfe würden daher teilweise nicht mehr mit den vorab festgelegten Jahrestanchen der Zuwendungen korrespondieren.

Mit Einführung der Programmorientierten Förderung im Jahr 2002 sei den Helmholtz-Zentren daher als Instrument der Überjährigkeit die Bildung von SB-Mitteln gestattet worden. Den Helmholtz-Zentren sollte aufgrund der mehrjährigen Laufzeit der jeweiligen Programmperioden eine gewisse Flexibilität eröffnet und dabei gleichzeitig eine sparsame und wirtschaftliche Bewirtschaftung der gewährten Zuwendungsmittel sichergestellt werden. Da die Zentren keine Rücklagen und auch keine Kassenbestände bilden dürfen, sei die Bildung von SB-Mitteln die einzige Möglichkeit, für die Umsetzung der Programmorientierten Förderung eine hinreichende Flexibilität bei der Zentren-Steuerung zu gewährleisten.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme damit noch einmal bestätigt, dass die Programmorientierte Förderung mitursächlich für die Entstehung von SB-Mitteln ist. Die vom BMBF angeführten Gründe für die Einführung der Programmorientierten Förderung können nicht über diesen Zusammenhang hinwegtäuschen. Da die Erhöhung des Budgets für die Programmorientierte Förderung von jährlich 2 % für die Phase von 2021 bis 2025 aus der Erhöhung der Mittel des PFI von jährlich 3 % finanziert wird, besteht auch ein Zusammenhang zwischen der Mittelsteigerung unter dem PFI und dem Aufwuchs der SB-Mittel.

2.4 Zusammensetzung der Investitions-SB-Mittel

Die Helmholtz-Gemeinschaft wollte die verschiedenen Ursachen für die Bildung von Investitions-SB-Mitteln beurteilen. Dafür stellte sie die Gesamtsumme aller Investitionen, bei

denen SB-Mittel gebildet wurden, den tatsächlich gebildeten SB-Mitteln mit ihren Entstehungsursachen gegenüber. Danach hatten die vom Haushaltsausschuss zugesprochenen Sondermittel nur einen Anteil an den Gesamtinvestitionen von rund 10 %. Diese Sondermittel waren aber für rund 35 % der gebildeten SB-Mittel ursächlich.

3 Abbaunotwendigkeit

Aufgrund der im Vergleich zu den anderen Wissenschaftseinrichtungen besonders hohen SB-Mittel insgesamt war die Helmholtz-Gemeinschaft wiederholt Gegenstand der Berichterstattung des Bundesrechnungshofes.¹¹

Für die Betriebsmittel der Helmholtz-Zentren hatte der Haushaltsausschuss erstmals im Jahr 2019 eine Sperre in Höhe von 25 % ausgebracht. Es zeigte sich zunächst eine deutliche Reduzierung der Betriebs-SB-Mittel. Die Sperre wird seitdem jährlich fortgeschrieben. Zur Aufhebung der Sperre müssen die einzelnen Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft nachweisen, dass sie 75 % ihrer Betriebsmittel verausgabt haben. Bereits ab dem Jahr 2020 stiegen die Betriebs-SB-Mittel wieder an und lagen im Jahr 2022 schon über dem Wert des Jahres 2018, dem letzten Jahr vor der Sperre.

Die Investitionsmittel der Helmholtz-Zentren hatte der Haushaltsausschuss im Jahr 2022 mit einer 10-prozentigen Sperre belegt. Zur Entsperrung legte das BMBF dem Haushaltsausschuss einen Bericht vor, der einen „Fahrplan“ zum Abbau der SB-Mittel aus Investitionsmitteln enthielt. Der Fahrplan sieht schwerpunktmäßig vor, die relative Höhe der SB-Mittel aus Investitionen sukzessive zu reduzieren. Im Jahr 2021 betrug die Quote noch über 80 %, d. h. am Ende des Jahres waren 80 % der im Jahr veranschlagten Mittel auf SB-Konten verbucht. Im Jahr 2022 konnten die Helmholtz-Zentren die Quote auf 75 % reduzieren. Bis Ende des Jahres 2026 soll die Quote auf 50 % sinken.¹²

Das BMBF hat zu diesen Feststellungen in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Helmholtz-Zentren mit Blick auf die SB-Mittel-Quote der 17 Helmholtz-Zentren (23,8 % im Jahr 2023) im Vergleich zu den anderen Wissenschaftseinrichtungen keine besonders hohen SB-Mittel-Bestände aufwiesen. Im Vergleich zu den anderen Wissenschaftseinrichtungen lägen die Helmholtz-Zentren hinsichtlich der SB-Mittel-Quote vielmehr im Mittelfeld. Es hat außerdem darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsmittel stets nur mit einer konkreten Zweckbindung überjährig zur Verfügung gestellt würden. Insbesondere die Investitionsmittel seien mit konkreten Bau- und Beschaffungsmaßnahmen unterlegt, deren Ausfinanzierung mit der überjährigen Verfügbarkeit der Zuwendungsmittel sichergestellt werde. Dies diene nicht zuletzt dazu, das Risiko von „Bauruinen“ zu vermeiden.

¹¹ Vgl. insbesondere die Berichte des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss zur Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Haushaltsberatungen der Jahre 2024 und 2023.

¹² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024, S. 17 f.

4 Investitions-SB-Mittel: Maßnahmenpaket 2019

Den Sperren des Haushaltsausschusses waren Bemühungen zum Abbau der SB-Mittel vorausgegangen. Bereits im Jahr 2019 erörterte das BMBF mit der Geschäftsführung der Helmholtz-Gemeinschaft Maßnahmen zur Reduktion der bei den Helmholtz-Zentren aufgelaufenen SB-Mittel-Bestände. Im Januar 2019 stimmte das BMBF mit der Geschäftsführung der Helmholtz-Gemeinschaft ein Maßnahmenpapier ab, das dem Präsidium der Helmholtz-Gemeinschaft zur Verfügung gestellt wurde. Dieses Maßnahmenpapier war Grundlage für ein Operationalisierungspapier, das im Februar 2019 zwischen dem BMBF und der Helmholtz-Gemeinschaft (mit Zustimmung aller Helmholtz-Zentren) abgestimmt wurde.

Das Operationalisierungspapier enthielt einen Maßnahmenkatalog zum Abbau der SB-Mittel. Sieben der Maßnahmen betrafen SB-Mittel im Investitionsbereich, eine Maßnahme betraf Mittel im Betriebsbereich.¹³

4.1 Maßnahmen zur bedarfsgerechten Veranschlagung

4.1.1 Optimierung des Verfahrens zur Wirtschaftsplanaufstellung

Das Operationalisierungspapier beinhaltete u. a. Maßnahmen zur strengeren Überwachung der bedarfsgerechten Veranschlagung von Investitionen über 2,5 Mio. Euro bei Aufstellung der Wirtschaftspläne:

- Für bereits laufende Investitionsmaßnahmen sollten die Helmholtz-Zentren vor den Haushaltskoordinierungsgesprächen die bedarfsgerechte Veranschlagung überprüfen.
- Voraussetzung für die Aufnahme neuer Investitionsmaßnahmen in den Wirtschafts-/Haushaltsplan sollte sein, dass das jeweilige Aufsichtsgremium bereits zugestimmt hat. Bei Baumaßnahmen sollte darüber hinaus das Einvernehmen zwischen den Zuwendungsgebern Voraussetzung einer Aufnahme in den Wirtschafts-/Haushaltsplan sein.
- Zum Stand der neu angemeldeten Investitionsmaßnahmen sollten die Zentren bei Übersendung des Wirtschafts- bzw. Haushaltsplanentwurfs im Vorfeld des Haushaltskoordinierungsgesprächs dem BMBF berichten.

Die Maßnahmen werden nach Angabe des BMBF umgesetzt.

¹³ Einige Maßnahmen konnten aus verschiedenen Gründen nicht umgesetzt werden.

4.1.2 Umschichtung von Mitteln der Investitionsumlage

Für die jeweilige Finanzierungsperiode des PFI verhandeln Bund und Helmholtz- Gemeinschaft ein Budget für Ausbauinvestitionen (Ausbaubudget). Für die Verwendung des Ausbaubudgets durch die einzelnen Helmholtz-Zentren hat die Helmholtz-Gemeinschaft ein Verfahren entwickelt. Dieses unterteilt Investitionsmaßnahmen in zwei Kategorien:

- Für Investitionsmaßnahmen in die Infrastruktur der Zentren und für wissenschaftsinduzierte Investitionen zwischen 2,5 bis 15 Mio. Euro sollen die einzelnen Zentren einen ihrer jeweiligen Größe entsprechenden Anteil an den Gesamtinvestitionsmitteln erhalten. Über die Verwendung dieser als „Investitionsumlage“ bezeichneten Mittel entscheiden sie in eigener Verantwortung.
Die Investitionsumlage dient den Helmholtz-Zentren als sogenannter „Budgetkorridor“. Bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne ist die Investitionsumlage mit konkreten Bedarfen zu unterfüttern. Sofern die konkreten Bedarfe das Volumen der Investitionsumlage nicht ausschöpfen, werden die Mittel auch nicht in vollem Umfang zur Verfügung gestellt. Die Gesamthöhe der Investitionsumlage wird durch den Ausschuss der Zuwendungsgeber (AZG)¹⁴ festgelegt. Sie ist nicht an die 3 %-Steigerung des PFI gekoppelt.
- Über die „wissenschaftsinduzierten“ Investitionsmaßnahmen mit einem Volumen zwischen 15 und 50 Mio. Euro, die als strategische Ausbauinvestitionen bezeichnet werden, wird in einem gemeinschaftsweiten Wettbewerbsverfahren entschieden.

Die im Ausbaubudget vorgesehenen Mittel sollen zu 30 % für strategische Ausbauinvestitionen genutzt werden. 70 % sollen für Investitionen eingesetzt werden, die durch die Investitionsumlage finanziert werden. Bei diesen Werten handelt es sich um Zielwerte. Gegenwärtig entfallen nach Auskunft des BMBF 55 % des Ausbaubudgets auf die Investitionsumlage.

Seit dem Jahr 2017 wurde das Ausbaubudget nicht gesteigert. Es beträgt 204 Mio. Euro. Auf die Investitionsumlage entfallen 112 Mio. Euro.

Jedes Helmholtz-Zentrum soll eine Fünfjahresplanung bezüglich der Investitionsumlage einschließlich Sanierungen sowie der strategischen Ausbauinvestitionen vornehmen. Die Planung wird jährlich aktualisiert. Auf Grundlage dieser mittelfristigen Planung erfolgt die Aufstellung der Wirtschaftspläne.

Die Zentren sind nach dem Operationalisierungspapier berechtigt, Mittel der Investitionsumlage bei der Aufstellung der Wirtschafts-/Haushaltspläne zu den laufenden Investitionen im Bereich der Sanierung bzw. Entwicklung der Gebäudeinfrastrukturen des Zentren-Campus

¹⁴ Der Bund und die Sitzländer der Helmholtz-Zentren bilden den AZG.

umzuschichten.¹⁵ Dies umfasst auch die Möglichkeit, die Mittel für Sanierungsmaßnahmen mit einem Wert unter 2,5 Mio. Euro zu veranschlagen.

In Umsetzung dieser Regelung haben im Haushaltsjahr 2020 die Helmholtz-Zentren

- DESY 4,015 Mio. Euro,
- Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie GmbH (HZB) 1,257 Mio. Euro und
- HZI 2,516 Mio. Euro

von der Investitionsumlage (aus dem Ausbaubudget) zu den laufenden Investitionen umgeschichtet.

Im Haushaltsjahr 2022 haben die Helmholtz-Zentren

- DESY 2,045 Mio. Euro,
- HZB 1,072 Mio. Euro und
- HZI 2,995 Mio. Euro

von der Investitionsumlage zu den laufenden Investitionen umgeschichtet.

DESY hat darüber hinaus 2,14 Mio. Euro zu den Betriebsmitteln umgeschichtet, um erhöhte Personalkosten zu decken, die durch die Abwicklung von durch den Haushaltsausschuss veranschlagten Mitteln entstanden sind. Das BMBF hatte dem Vorgehen in Abstimmung mit den weiteren Zuwendungsgebern jeweils zugestimmt.

4.1.3 Verbot erneuter Veranschlagung

Als weitere Maßnahme sah das Operationalisierungspapier vor, dass das BMBF bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne eine erneute Veranschlagung von Mitteln für ein Vorhaben untersagen kann. Für Investitionsvorhaben, die sich gegenüber der Planung und Veranschlagung im Haushaltsplan unverhältnismäßig verzögert haben, sollte die Veranschlagung nach einer Mahnung des BMBF zunächst für das Folgejahr abgesenkt bzw. ausgesetzt werden. Dies sollte Maßnahmen betreffen, für die die veranschlagten Mittel in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zu weniger als 50 % verausgabt wurden. Die hierdurch im Ausbaubudget freigewordenen Mittel sollten für kurzfristig umsetzbare Vorhaben (insbesondere Sanierungsmaßnahmen) in den Zentren verwendet oder durch die Zuwendungsgeber zentrenübergreifend zugeteilt werden.

¹⁵ Voraussetzung für diese Umschichtung ist, dass für spätere Jahre geplante Investitionsmaßnahmen in das aufzustellende Wirtschafts-/Haushaltsjahr vorgezogen werden können. Die dadurch in späteren Jahren freiwerdenden Investitionsmittel müssen in diesen Jahren dann zur Verstärkung der Ausbauinvestitionsmaßnahmen herangezogen werden.

Mittel sollten erst wieder für das ursprünglich geplante Vorhaben veranschlagt werden, wenn 80 % der hierfür gebildeten SB-Mittel für diese Maßnahme verausgabt wurden. Voraussetzung dafür sollte die Zustimmung durch den Zuwendungsgeber sein.

In Umsetzung dessen hat das BMBF bei stark verzögerten Investitionsmaßnahmen eine Veranschlagung von weiteren Zuwendungsmitteln (nach Mahnung im Vorjahr) untersagt. Dies betraf unter anderem folgende Investitionsmaßnahmen:

- Dem Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ) hat das BMBF für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 die Veranschlagung von Mitteln für einen Ersatzneubau untersagt. Eine Neuveranschlagung ist frühestens für das Haushaltsjahr 2026 nach entsprechendem SB-Mittel-Abbau vorgesehen.
- Dem Zentrum DESY hat das BMBF im Haushaltsjahr 2023 die Veranschlagung von Mitteln für eine Maßnahme untersagt. Eine erneute Veranschlagung ist für das Haushaltsjahr 2025 vorgesehen, da die entsprechenden SB-Mittel zwischenzeitlich abgebaut wurden. Für das Haushaltsjahr 2022 hat das BMBF die Veranschlagung von Mitteln für eine zwischenzeitlich abgebrochene Maßnahme abgelehnt.

Die Zustimmung zur Neuveranschlagung erteilt das BMBF nach entsprechendem SB-Mittel-Abbau in den jeweiligen Wirtschaftsplangesprächen.

4.1.4 Einsatz von Investitionsmitteln für Sanierungsmaßnahmen

Im November 2021 verabschiedete der AZG das auf seine Initiative von BMBF und Helmholtz-Gemeinschaft aufgesetzte neue Investitionsverfahren der Helmholtz-Gemeinschaft. Eine wesentliche Neuerung des überarbeiteten Investitionsverfahrens ist, dass eine Quote für Sanierungsmaßnahmen festgelegt wurde. Demnach sollen die Helmholtz-Zentren im Regelfall 50 % ihrer Investitionsumlage für Werterhalt und Sanierungen reservieren.

4.2 Würdigung

4.2.1 Optimierung der Wirtschaftsplanaufstellung

Der Großteil der im Operationalisierungspapier vorgesehenen Maßnahmen betrifft die Aufstellung des Wirtschaftsplanes des jeweiligen Zentrums. Soweit die Maßnahmen nur das Verfahren zur Wirtschaftsplanerstellung optimieren sollen (Tz. 4.1.1), stellen sie lediglich Selbstverständlichkeiten dar. Nach § 4 Absatz 1 Satz 1 des Finanzstatuts der Helmholtz-Gemeinschaft¹⁶ (Finanzstatut) sind alle zu erwartenden Ausgaben in den Wirtschaftsplänen zu

¹⁶ Finanzstatut vom 8. November 2013.

veranschlagen. Zu erwarten sind Ausgaben aber nur dann, wenn sie bedarfsgerecht veranschlagt werden.

4.2.2 Umwidmung der Investitionsumlage

Die Umwidmung der Investitionsumlage in Sanierungsmaßnahmen ist dagegen geeignet, zum Abbau der SB-Mittel beizutragen:

Bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne der Helmholtz-Zentren ergibt sich im Vergleich zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen anderer Einrichtungen eine Besonderheit: Aufgrund des verhandelten Budgets für Ausbauinvestitionen bestehen bereits Eckdaten für die Veranschlagung von Ausgaben für Ausbauinvestitionen. Die anteilig nach Größe der Zentren berechnete Investitionsumlage dient den Helmholtz-Zentren als Budgetkorridor zur Planung von Ausbauinvestitionen zwischen 2,5 und 15 Mio. Euro. Die Helmholtz-Zentren stehen damit vor der Herausforderung, die auf sie entfallende Investitionsumlage im Wirtschaftsplan in eine Veranschlagung von Ausgaben für konkrete Projekte zu übersetzen.

Den Helmholtz-Zentren wird durch das Operationalisierungspapier die Möglichkeit gegeben, die Mittel der Investitionsumlage nicht nur für Ausbauinvestitionen, sondern auch für (kleinere) Sanierungsmaßnahmen zu verwenden. Durch die vorgesehene Einführung der 50 %-Quote, nach der 50 % der Investitionsumlage für Sanierungsmaßnahmen genutzt werden sollen, ist diese Umwidmung den Zentren sogar vorgegeben worden.

Die Umwidmungsmöglichkeit gestattet den Helmholtz-Zentren bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne eine hohe Flexibilität bei der „Übersetzung“ des Ausbauinvestitionsbudgets in Ausgaben, die im Wirtschaftsplan vorgesehen werden können. Die Annahme, dass die Ausgaben und der Mittelabfluss zumindest für kleinere und/oder standardisierte Sanierungsmaßnahmen mit einer höheren Präzision geplant werden können als die für Ausbauinvestitionen, ist plausibel.¹⁷ Die Zentren könnten ihre Ausgaben damit in den Wirtschaftsplänen realistischer veranschlagen.¹⁸

Die Wirtschaftspläne wiederum liegen der späteren Haushaltsaufstellung zugrunde. Eine genauere Veranschlagung geplanter Ausgaben in den Wirtschaftsplänen hat daher unmittelbaren Einfluss auf die SB-Mittelbildung. Eine Veranschlagung für Sanierungsmaßnahmen müsste in sehr vielen Fällen möglich sein. Das BMBF hat die Anträge bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne auch konstruktiv begleitet und in den vom Bundesrechnungshof geprüften

¹⁷ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auch die Ausgaben für Sanierungsmaßnahmen korrekt veranschlagt werden müssen. Die Pflicht zur schätzgenauen Veranschlagung von Ausgaben stellt ein Grundprinzip des Haushaltsrechts dar; sie folgt aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Haushaltswahrheit. Vgl. Gröpl, BHO, § 11 Randnummer 26. Für die Wirtschaftspläne der Zentren folgt die Verpflichtung aus § 4 Absatz 1 Satz 1 des Finanzstatuts.

¹⁸ Zu der tatsächlichen Veranschlagungspraxis für Sanierungsmaßnahmen liegen keine Prüfungserkenntnisse vor.

Fällen bewilligt. Die Umwidmung der Investitionsumlage für Sanierungsmaßnahmen kann daher durchaus dazu beitragen, die Entstehung von SB-Mitteln zu verhindern.

4.2.3 Verbot erneuter Veranschlagung

Durch das Operationalisierungspapier wurde dem BMBF die Möglichkeit gegeben, die Veranschlagung von Ausgaben für Projekte, für die bereits hohe SB-Mittel gebildet wurden, zu untersagen. Von dieser Möglichkeit hat das BMBF Gebrauch gemacht.

Diese Möglichkeit müsste für die Zentren einen starken Anreiz darstellen, SB-Mittel zu verhindern. Sie müsste damit ebenfalls der SB-Mittelbildung entgegenwirken und zum Abbau bereits gebildeter SB-Mittel beitragen.

4.2.4 Zwischenfazit

Mit den im Operationalisierungspapier vorgesehenen Maßnahmen haben das BMBF und die Helmholtz-Gemeinschaft Instrumente entwickelt, die der Bildung von SB-Mitteln entgegenwirken und zu deren Abbau beitragen müssten. Insbesondere die Möglichkeit, die Mittel der Investitionsumlage auch für kleinere Sanierungsmaßnahmen zu verwenden, sollte der Bildung von SB-Mitteln entgegenwirken. Dennoch sind seit Inkrafttreten des Operationalisierungspapiers weitere SB-Mittel gebildet worden. Dies zeigt, dass durch die Investitionsumlage mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, als selbst für planbare Sanierungsmaßnahmen verausgabt werden können.

4.2.5 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Optimierung der Verfahren zur Wirtschaftsplanerstellung ein wichtiger Baustein für die Reduktion der SB-Mittel sei und dies aus Sicht des BMBF keine Selbstverständlichkeit darstelle. Vielmehr sollten alle Verfahrensschritte regelmäßig auf den Prüfstand gestellt und Optimierungsmöglichkeiten realisiert werden.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme die Annahme des Bundesrechnungshofes, dass Ausgaben für kleinere und/oder standardisierte Sanierungsmaßnahmen mit einer höheren Präzision geplant werden können, als grundsätzlich nachvollziehbar erachtet. Es hat aber darauf hingewiesen, dass gleichwohl auch hier unerwartete Verzögerungen und in Folge eine Bildung von SB-Mitteln nicht ausgeschlossen werden könnten. Darüber hinaus erstreckten sich die Sanierungsbedarfe der Helmholtz-Zentren im Regelfall auf größere und weniger standardisierte Maßnahmen mit einem Mittelvolumen zwischen 2,5 und 15 Mio. Euro. Diese Sanierungsmaßnahmen seien häufig komplex und trügen erfahrungsgemäß eher zu einer Bildung von SB-Mitteln bei. Das BMBF sieht die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen aus Mitteln

der Investitionsumlage daher nicht als schlagkräftiges Instrument zur Reduktion von SB-Mitteln an.

Das BMBF hat der Schlussfolgerung des Bundesrechnungshofes widersprochen, dass mit der Investitionsumlage mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, als verausgabt werden können. Es hat angeführt, dass Maßnahmen zur Reduktion von SB-Mitteln erfahrungsgemäß erst mittelfristig ihre volle Wirkung entfalten würden. Zudem hat es darauf hingewiesen, dass auch die Investitionsumlage den Helmholtz-Zentren nicht pauschal zur Verfügung gestellt werde, sondern stets mit konkreten Bedarfen unterlegt sei.

4.2.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass angesichts eines SB-Mittel Bestandes von derzeit 378 Mio. Euro bei Investitionsmitteln eine regelmäßige Überprüfung der Optimierungsmöglichkeiten der Verfahren zur Wirtschaftsplanaufstellung in der Tat selbstverständlich sein sollte.

Der Bundesrechnungshof hält die Annahme, dass Ausgaben für kleinere Sanierungsmaßnahmen mit einer höheren Präzision geplant werden können, weiterhin für plausibel. Zwar ist es richtig, dass es gerade bei größeren Sanierungsmaßnahmen zu „unliebsamen Überraschungen“ und damit zu Verzögerungen kommen kann. Für eine Vielzahl denkbarer Sanierungsmaßnahmen erscheint eine realistische Planung und Umsetzung aber möglich. Die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen mag daher nicht eine solche Wirkung zum Abbau von SB-Mitteln entfalten, wie dies bei Verabschiedung des Operationalisierungspapiers vorgesehen war. Eine gewisse Wirkung müsste ihr aber zukommen. Dennoch können in nennenswertem Umfang SB-Mittel entstehen, die wirtschaftlich auf die Investitionsumlage und damit das Ausbauinvestitionsbudget zurückzuführen sind. Dies legt den Schluss nahe, dass die Entstehung hoher SB-Mittel-Bestände nicht auf fehlende Möglichkeiten zur Veranschlagung, sondern auf andere Ursachen zurückzuführen ist.

Die Ausführungen des BMBF, dass Maßnahmen zur SB-Mittel-Reduktion erst mittelfristig eine Wirkung entfalten würden und die Investitionsumlage mit konkreten Bedarfen unterlegt sei, ändert nichts an der Feststellung, dass durch die Investitionsumlage mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, als verausgabt werden können.

5 Sanktionsmechanismus Investitions-SB-Mittel

Im Jahr 2023 einigte sich das BMBF nach intensiven Verhandlungen mit der Helmholtz-Gemeinschaft auf ein Konzept zum Abbau der SB-Mittel (Abbaukonzept). Zentrales Element des Abbaukonzeptes waren Selbstverpflichtungsquoten und ein Sanktionsmechanismus für den Fall überhöhter SB-Mittel-Bestände. Daneben wurden weitere Maßnahmen vereinbart, die im Wesentlichen den Maßnahmen aus dem Operationalisierungspapier entsprachen.

5.1 Selbstverpflichtungsquoten und Sanktionsmechanismus

Zwischen der Helmholtz-Gemeinschaft und dem BMBF bestand Einigkeit, dass folgende SB-Mittel-Quoten zukünftig nicht mehr überschritten werden dürfen. Bezugsgröße ist dabei die SB-Mittel-Quote der Helmholtz-Zentren insgesamt, nicht der einzelnen Zentren:

Tabelle 1

Obergrenze der Investitions-SB-Mittel-Quote nach Jahren

2022	2023	2024	2025	2026
<i>in %</i>				
80	75	70	60	50

Quelle: BMBF.

Für den Fall einer Überschreitung wurden monetäre Sanktionen vereinbart. Danach wird eine Sanktion ausgesprochen, wenn im Vorjahr die Selbstverpflichtungsquote nicht erreicht worden ist. Im Folgejahr der Sanktionsfestsetzung wird die Sanktion dann finanzwirksam, d. h. die vorgesehene Zuwendung wird um den Sanktionsbetrag gekürzt.¹⁹ Der gekürzte Betrag kann anderen Zentren bereitgestellt werden.

Das BMBF hat für den Sanktionsmechanismus Sondertatbestände anerkannt, die bei der Berechnung der Sanktion nicht berücksichtigt werden. Dabei handelt es sich um Ausnahmen für

- Drittmittel, die aufgrund der Abrufrichtlinie vorrangig eingesetzt werden müssen²⁰,
- vom Haushaltsausschuss bereitgestellte Sondermittel und für

¹⁹ Bei Überschreitung der Selbstverpflichtungsquote im Vorjahr wird in einem ersten Schritt ermittelt, welche Zentren mit welchem Betrag das Überschreiten der Quote verursacht haben und welchen proportionalen Anteil sie an der Summe dieser Beträge haben. Ziel ist es, nur die Zentren mit einer Sanktion zu belegen, die die Überschreitung der Quote mitverursacht haben. In einem zweiten Schritt wird der proportionale Anteil jedes dieser Zentren an dem Betrag ermittelt, um den die Summe der Helmholtz-SB-Mittel die Zielquote übersteigt. Die Sanktion wird in einem dritten Schritt auf 10 % der Investitionsmittel der betroffenen Zentren im Jahr der Überschreitung begrenzt.

²⁰ Die Abrufrichtlinie verpflichtet die Helmholtz-Zentren dazu, verfügbare Drittmittel vorrangig zu verwenden, bevor neue institutionelle Fördermittel von der Bundeskasse abgerufen werden dürfen. Dies kann dazu führen, dass Vorhaben aus dem institutionellen Bereich aus Drittmitteln vorfinanziert werden müssen. Da SB-Mittel aber zu einem Stichtag gebildet werden (Anfang Dezember), kann es zu der Situation kommen, dass Zentren aufgrund einer Vorfinanzierung aus Drittmitteln SB-Mittel bilden müssen.

- Mittel, die die Helmholtz-Zentren an die Deutschen Zentren für Gesundheitsforschung (DZG)²¹ weiterleiten müssen.

5.2 Erstmalige Umsetzung in 2024

Im Jahr 2023 überschritten eine Reihe von Helmholtz-Zentren (DESY, FZJ, Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel (GEOMAR), HZB und Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ)) die zulässigen SB-Mittel-Bestände von 75 %. Das BMBF setzte daher erstmals Sanktionen fest und kürzte die den Zentren bewilligte Zuwendung um insgesamt 5,075 Mio. Euro.

Tabelle 2

Überschreitung der Investitions-SB-Mittel-Quote im Jahr 2023

Zentrum	SB-Mittel-Quote	Sanktion (Bundesanteil)
	<i>in %</i>	<i>in Euro</i>
DESY ^a	120,68	43 704,52
FZJ	100,00	3 818 700,00
GEOMAR	92,74	704 039,51
HZB	85,81	626 440,03
UFZ	100,00	447 063,19

Erläuterung: ^a Hinweis des BMBF: Für Sanktionen des DESY wurden lediglich SB-Mittel in Höhe von 100 % herangezogen. Darüberhinausgehende SB-Mittel wurden dem DESY nachträglich gekürzt.

Quelle: BMBF.

5.3 Würdigung

5.3.1 Wirksamkeit des Sanktionsmechanismus

Ein Jahr nach Inkrafttreten des Sanktionsmechanismus haben im Jahr 2023 fünf Helmholtz-Zentren die für das Jahr 2023 anwendbare Investitions-SB-Mittel-Quote überschritten. Wegen des kurzen Zeitraums seit Inkrafttreten des Sanktionsmechanismus können hieraus noch keine grundsätzlichen Schlüsse auf die Wirksamkeit des Sanktionsmechanismus gezogen

²¹ Die Deutschen Zentren für Gesundheitsforschung sind bei drei Helmholtz-Zentren (Helmholtz Zentrum München - Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt, Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin, HZI) angesiedelt. Diese drei Zentren erhalten die DZG-Mittel nur zum Zwecke der Weiterleitung an die DZG. Da diese Mittel nur abfließen, wenn die DZG die Mittel abrufen, können die drei Helmholtz-Zentren den Mittelabfluss nicht beeinflussen. Daher sollen sie für ein Ansparen dieser Mittel und damit verbundene SB-Mittel-Quoten nicht sanktioniert werden.

werden. Allerdings ist das Überschreiten der für das Jahr 2023 zulässigen SB-Mittel-Quote durch fünf Zentren ein Indiz dafür, dass der Sanktionsmechanismus die Einhaltung der vereinbarten SB-Mittel-Quote nicht sicherstellen kann. Ein systematischer Grund für die mangelnde Anreizwirkung des Sanktionsmechanismus könnte darin liegen, dass die Überschreitung der Quote durch einzelne Zentren nicht zu Sanktionen führt, solange die Gesamtquote aller Zentren eingehalten wird. Das heißt, die betroffenen Zentren haben ggf. darauf vertraut, dass die Gesamtquote trotz ihres Verstoßes nicht überschritten wird.

Dennoch gilt, dass ein Überschreiten der SB-Mittel-Quote durch ein Zentrum zu einer Absenkung der Zuwendung führen kann. Für das betroffene Zentrum hat die geringere Zuwendung damit Sanktionscharakter, auch wenn der von der Sanktion erfasste Betrag einem anderen Helmholtz-Zentrum vom Zuwendungsgeber zur Verfügung gestellt werden kann. Insofern müsste der Sanktionsmechanismus für die einzelnen Zentren einen echten Anreiz darstellen, die vereinbarten SB-Mittelquoten nicht zu überschreiten.

5.3.2 Zwischenfazit

Auch wenn die weitere Entwicklung abzuwarten bleibt, hat der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel, ob der Sanktionsmechanismus zu einer Senkung der Investitions-SB-Mittel-Bestände beitragen kann. Entscheidend ist vielmehr, dass es bei einzelnen Zentren durch bedarfsgerechte Zuwendungen nicht zu der Entstehung von SB-Mitteln in erheblicher Höhe kommt.

Ein Sanktionsmechanismus kann nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes einen Anreiz für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung geben. Die Möglichkeit zur Bildung von SB-Mitteln soll das sogenannte „Dezemberfieber“ verhindern. Wenn den Helmholtz-Zentren Mittel aufgrund der Überschreitung von SB-Mittelgrenzen entzogen werden können, kann dies zu einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung führen, um der Sanktionierung zu entgehen. Auch dieser Anreiz zur unwirtschaftlichen Mittelverwendung unterstreicht die Annahme, dass einer bedarfsgerechten Bewilligung eine erheblich höhere Bedeutung zukommt als einem Sanktionsmechanismus.

5.3.3 Stellungnahme

Das BMBF sieht es als verfrüht an, ein abschließendes Urteil über die Wirksamkeit des Sanktionsmechanismus zu treffen. Von Maßnahmen zur Reduktion von SB-Mitteln sei erst mittelfristig eine volle Wirkung zu erwarten. Die Maßnahmen zur Reduktion der SB-Mittel sollten zudem nicht isoliert, sondern in ihrem Zusammenspiel betrachtet und beurteilt werden. Insbesondere aus der Verbindung der auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung abzielenden Maßnahmen des Operationalisierungspapiers einerseits und den mit den Selbstverpflichtungsquoten der Helmholtz-Gemeinschaft verbundenen Sanktionen im Investitions- und Betriebsbereich andererseits werde eine SB-Mittel reduzierende Wirkung erwartet.

Das BMBF messe einer bedarfsgerechten Veranschlagung große Bedeutung bei. Hierauf werde nicht zuletzt durch die Maßnahmen im Operationalisierungspapier intensiv hingewirkt. Erfahrungsgemäß entstünden SB-Mittel allerdings vorwiegend durch unvorhergesehene Ereignisse im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen, weshalb durch eine bedarfsgerechte Veranschlagung die Entstehung von SB-Mitteln nicht gänzlich verhindert werden kann.

Das BMBF sieht in dem Sanktionsmechanismus nicht zwangsläufig Fehlanreize für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung. In seiner Stellungnahme hat es darauf hingewiesen, dass es in der Praxis eine solche unwirtschaftliche Mittelverwendung zur Vermeidung von Sanktionen nicht beobachtet habe. Gerade das Konstrukt, dass zentrenspezifische Überschreitungen der Selbstverpflichtungsquote der Helmholtz-Gemeinschaft im Sinne einer Solidargemeinschaft durch andere Helmholtz-Zentren ausgeglichen werden können, soll dem Anreiz für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung entgegenwirken.

5.3.4 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat auf die im Operationalisierungspapier niedergelegten Maßnahmen verwiesen, die die –aus Sicht des Bundesrechnungshofes zielführende – bedarfsgerechte Veranschlagung fördern sollen. Gleichwohl hat es selber Zweifel an der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen geäußert. (vgl. Tz. 4.2.5)

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin die Gefahr eines Fehlanreizes durch die Sanktionierung.

6 Betriebs-SB-Mittel

6.1 Steigende Betriebs-SB-Mittel

Die Betriebs-SB-Mittel der Helmholtz-Zentren wachsen seit Jahren an. Im Abbaukonzept für die Investitionsmittel erläuterte das BMBF, dass die Zentren bei den Betriebsmitteln ausreichende finanzielle Flexibilität bräuchten. Nur so könnten sie auf die unbekannten Steigerungsraten der Energiekosten durch den russischen Angriffskrieg sowie der Personalkosten durch Tarifabschlüsse reagieren. Am 31. Dezember 2022 beliefen sich die Betriebs-SB-Mittel auf ca. 303 Mio. Euro. Damit lag ihr prozentualer Anteil an den Zuwendungen im Betriebsbereich bei 13 %. Die Helmholtz-Zentren gingen zum 30. Juni 2023 trotz der Mehrbelastungen durch den Tarifabschluss und die höheren Energiekosten von einem weiteren Anstieg der Betriebs-SB-Mittel im Jahr 2023 auf 346 Mio. Euro aus. Damit wäre der Anteil an Betriebs-SB-Mitteln zum Ende des Jahres auf 14,4 % angestiegen. Das BMBF hielt es daher für notwendig, einen weiteren Anstieg zu unterbinden.

6.2 Sanktionsmechanismus und Mittelabsenkung

Das BMBF erarbeitete einen Vorschlag, der – wie bei den Investitionsmitteln – eine Selbstverpflichtungsquote und einen zugehörigen Sanktionsmechanismus bei Nichterreichung vorsieht. Die Quote wird um die Sondertatbestände entstandener SB-Mittel durch die Vorfinanzierung aus Drittmitteln und noch nicht abgerufener Mittel der DZG bereinigt. Der AZG beschloss die Einführung des Sanktionsmechanismus im November 2023. Die Betriebs-SB-Mittel sollten stufenweise abgesenkt werden, sodass sie ab dem Jahr 2025 eine Zielquote von 8 % der Zuwendung im Betriebsbereich erreichen.

Tabelle 3

Obergrenze der Betriebs-SB-Mittel-Quote nach Jahren

2023	2024	ab 2025
<i>in %</i>		
10	9	8

Quelle: BMBF.

Zusätzlich entschied der AZG auf Vorschlag des BMBF, die Umlage zum Impuls- und Vernetzungsfonds (IVF)²² einmalig für das Jahr 2023 um 20 Mio. Euro abzusenken. Der IVF, in den jedes Zentrum jährlich eine im Zuwendungsbescheid festgelegten Anteil an zugewiesenen Betriebsmitteln einzahlt, zählt ebenfalls zu den Betriebs-SB-Mitteln. Er hatte laut Angaben des BMBF seit Jahren einen gleichbleibenden Kassenbestand. Der Bundesanteil an der gekürzten Umlage floss in den Bundeshaushalt zurück.

Im Februar 2024 teilte das BMBF den Helmholtz-Zentren mit, dass sie die Zielquote von 10 % für das Jahr 2023 unterschritten hätten. Die Helmholtz-Gemeinschaft hatte Betriebs-SB-Mittel in Höhe von ca. 308 Mio. Euro gebildet, was einer Quote von 12,8 % entspräche. Nach Bereinigung um die festgelegten Sondertatbestände läge die SB-Mittel-Quote für den Betriebsbereich bei 7,6 %.

Die Helmholtz-Gemeinschaft geht laut BMBF davon aus, dass die weitere Personalkostensteigerung während der Laufzeit des aktuellen Tarifvertrags ca. 60 bis 80 % der PFI-Aufwüchse in dieser Zeit ausmachen werden.

²² Der IVF ist ein Maßnahmenprogramm, das vom Präsidenten der Helmholtz-Gemeinschaft verwaltet wird und insbesondere die Vernetzung der Helmholtz-Zentren mit Hochschulen und die Erschließung neuer Forschungsansätze fördern soll (vgl. Erläuterungen im Einzelplan 30, Kapitel 3004 zu Titelgruppe 70).

6.3 Abbaukonzept für die Betriebs-SB-Mittel

Nach Beschluss des oben dargestellten Sanktionsmechanismus verabschiedete die Helmholtz-Gemeinschaft am 15. Mai 2024 ein mit dem BMBF abgestimmtes Konzept zum Abbau der SB-Mittel im Betriebsmittelbereich. Dieses ist dem Haushaltsausschuss am 18. September 2024 vorgelegt worden.

Das Konzept beinhaltet im Kern den bereits für die Investitionsmittel beschlossenen Sanktionsmechanismus in leicht veränderter Form. Nachdem die Helmholtz-Zentren die ursprünglich angestrebten (bereinigten) Quoten bereits im Jahr 2023 erreicht haben, sieht dieser nun eine niedrigere Selbstverpflichtungsquote vor. Diese liegt ab diesem Jahr bei 7 %. Sie wird neben den Dritt- und den DZG-Mitteln um einen weiteren Sondertatbestand bereinigt. Hierbei handelt es sich um die Betriebs-SB-Mittel, die durch zusätzliche Mittelbereitstellungen durch den Haushaltsausschuss entstehen. Sie würden laut BMBF nicht immer zeitlich bedarfsgerecht veranschlagt. Das BMBF hat nach eigener Angabe auf die Veranschlagung von Sondermitteln keinen Einfluss.

Das Konzept enthält eine Prognose über die Höhe der Betriebs-SB-Mittel bis zum Jahr 2025. Die durch die drei Sondertatbestände bereinigte Betriebs-SB-Mittel-Quote soll zunächst von 6,8 auf 6,3 % (im Jahr 2024) und dann auf 5,7 % (im Jahr 2025) sinken.

6.4 Würdigung

6.4.1 Entwicklung der Betriebs-SB-Mittel

Bis zum Jahr 2022 wuchsen die Betriebs-SB-Mittel trotz erheblicher Steigerungen bei den Personal- und Energiekosten kontinuierlich stark an. Dies hätte sich auch im Jahr 2023 fortgesetzt, wenn das BMBF keine einmalige Kürzung der IVF-Umlage in Höhe von 20 Mio. Euro vorgenommen hätte.

Zwar unterschritt die Helmholtz-Gemeinschaft im Jahr 2023 mit 7,2 % die für das Jahr 2023 festgelegte Betriebs-SB-Mittel-Quote von 10 %. Dieser Prozentwert ist allerdings um die zwei Sondertatbestände Dritt- und DZG-Mittel bereinigt. Ohne Abzug der Sondertatbestände lag die Quote bei 12,8 %. In absoluten Zahlen und ohne Bereinigung betrachtet, wuchsen die Betriebs-SB-Mittel im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr trotz der Kürzung der IVF-Umlage um 4 Mio. Euro an.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Betriebsmittel in der Vergangenheit zu hoch angesetzt. So konnten die Helmholtz-Zentren die vor Beginn des russischen Angriffskriegs nicht vorhersehbaren Energiekostensteigerungen bei gleichzeitigem SB-Mittelaufwuchs tragen. Das BMBF rechnet mit einer weiteren Senkung der Betriebs-SB-Mittel in diesem Jahr durch die Tarifsteigerung. Gleichzeitig hat es erst Ende letzten Jahres den Sanktionsmechanismus eingeführt und die IVF-Mittel gekürzt. Die mittelfristige Auswirkung

dieser Umstände und Maßnahmen auf die Höhe der Betriebs-SB-Mittel ist noch nicht absehbar. Der Bundesrechnungshof sieht die Maßnahmen dennoch kritisch.

Zwar prognostiziert die Helmholtz-Gemeinschaft in diesem und im nächsten Jahr eine weiter sinkende bereinigte Betriebs-SB-Mittel-Quote. Das BMBF bereinigt die Quote aber auch um die durch den Haushaltsausschuss veranschlagten Sondermittel. Es besteht daher die Gefahr, dass diese auch künftig nicht zeitlich bedarfsgerecht veranschlagt werden. Auch der IVF muss aus den Betriebsmitteln bedarfsgerecht finanziert werden. Bei einem möglichen weiteren Mittelanstieg wäre eine wiederholte „einmalige“ Mittelkürzung das falsche Instrument. In diesem Fall müsste eine dauerhafte Absenkung des Zuwendungsanteils, den das BMBF den Zentren als IVF-Umlage bereitstellt, als Maßnahme herangezogen werden.

6.4.2 Stellungnahme

Das BMBF teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht, dass die Betriebsmittel in der Vergangenheit zu hoch angesetzt waren. Sie seien bedarfsgerecht gewesen. Personal- und Energiekostensteigerungen wären erst ab dem Jahr 2022 einschlägig geworden und hätten in den Vorjahren keinen Einfluss auf die SB-Mittel-Bildung gehabt bzw. wären durch andere Instrumente abgedeckt worden.

Eine Bewertung der SB-Mittel-Quote ohne die drei Sondertatbestände sei nicht sachgerecht, da die Helmholtz-Zentren auf diese praktisch keinen Einfluss hätten. Ziel der Mittelkürzung im IVF sei die zwingend notwendige Verbesserung des Mittelabflusses gewesen. Vorherige Maßnahmen hätten hierzu nicht beigetragen. Die Helmholtz-Gemeinschaft habe Anfang dieses Jahres ein Konzept angestoßen, das zu einem angemessenen Mittelabfluss führen solle. Eine dauerhafte Mittelabsenkung sei nicht notwendig.

6.4.3 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass die Betriebsmittel in der Vergangenheit zu hoch angesetzt waren. Zwar argumentiert das BMBF, dass die gestiegenen Personal- und Energiekosten erst ab dem Jahr 2022 einschlägig geworden wären. Die Helmholtz-Gemeinschaft erwartete Mitte 2023 trotz der Steigerungen aber auch für das Jahr 2023 noch deutliche Mittelaufwüchse, sodass das BMBF weitere Maßnahmen zur Mittelreduzierung als notwendig erachtete. Zudem lässt sich durch die Kostensteigerungen nicht die Höhe der Betriebs-SB-Mittel vor Beginn des russischen Angriffskriegs begründen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMBF, dass die Helmholtz-Zentren auf die aus der SB-Mittel-Quote herausgerechneten Sondertatbestände keinen oder nur begrenzten Einfluss haben. Dennoch sieht er die Gefahr, dass künftig weiterhin Sondermittel zeitlich nicht bedarfsgerecht veranschlagt werden, wenn diese in der bereinigten SB-Mittel-Quote nicht berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass auch der IVF aus der Betriebsmittel-Umlage bedarfsgerecht finanziert werden muss. Anders als die eigentlichen Betriebsmittel dient der IVF der Vernetzung und Erschließung neuer Forschungsansätze. Ein Konzept, um einen „angemessenen Mittelabfluss“ zu erreichen, wurde erst Anfang des Jahres erarbeitet. Die Mittel müssen von vornherein bedarfsgerecht veranschlagt werden.

7 Gesamtwürdigung

Die Bildung von SB-Mitteln ist gesetzlich vorgesehen. Sie kann und soll nicht vollständig verhindert werden. Die rechtliche Zulässigkeit der Bildung von SB-Mitteln rechtfertigt jedoch nicht die derzeitige Höhe der SB-Mittel und die regelmäßigen Steigerungen bei den Helmholtz-Zentren.

Mit den eingeführten Maßnahmen haben die Helmholtz-Zentren im Hinblick auf die Investitions-SB-Mittel eine sehr hohe Flexibilität bei Veranschlagung der ihnen mit der Investitionsumlage zufließenden Mittel erlangt. Die Möglichkeit, die Investitionsumlage für Sanierungsmaßnahmen zu verwenden, bietet den Zentren weitreichende Verwendungsmöglichkeiten. Die Höhe der Investitionsumlage entsprach in den letzten Jahren rund 40 % der im Bundeshaushalt veranschlagten Zuwendungen für Investitionen der Helmholtz-Zentren. Die mit der Umwidmung geschaffenen Möglichkeiten müssten daher zum Abbau der Investitions-SB-Mittel beitragen.

Der Sanktionsmechanismus müsste die Bildung von Investitions-SB-Mitteln deutlich begrenzen können. Dennoch konnten einzelne Zentren die vereinbarten SB-Mittel-Quoten im Investitionsbereich nicht halten.

Ein Blick auf die Herkunft der SB-Mittel belegt, dass ein überproportionaler Anteil der SB-Mittel auf Sondermittel zurückzuführen ist, die der Haushaltsausschuss bestimmten Zentren bewilligt hat. Das BMBF hat erkannt, dass die Veranschlagung von Sondermitteln durch den Haushaltsausschuss häufig nicht dem Bedarf der jeweiligen Helmholtz-Zentren entspricht. Ebenso hat es erkannt, dass der stetige Mittelaufwuchs infolge des PFI zu der Entstehung von Investitions-SB-Mitteln beiträgt. Über seine Erkenntnisse hat es dem Haushaltsausschuss bislang nicht hinreichend deutlich berichtet.

Das BMBF ist verpflichtet, den Haushaltsausschuss über die fehlenden Möglichkeiten der Helmholtz-Zentren zur rechtzeitigen Verausgabung der Haushaltsmittel zu informieren. Zwar hat das BMBF mitgeteilt, dass es regelmäßig erst nach der Bereinigungssitzung Kenntnis von den bewilligten Sondermitteln erlangt. Damit darf es sich jedoch nicht zufriedengeben. Es darf nicht zulassen, dass der Haushaltsausschuss in der Haushaltsaufstellung Mittel veranschlagt, von denen bereits im Zeitpunkt des Beschlusses davon auszugehen ist, dass sie als SB-Mittel in das Folgejahr übertragen werden. Selbst wenn das BMBF von der Beschlussfassung über die Veranschlagung von Sondermitteln keine Kenntnis hat, kann es den Haushaltsausschuss über die Veranschlagung von Sondermitteln und den stetigen Mittelaufwuchs als eine maßgebliche Ursache der SB-Mittelbildung informieren. Ein mögliches Instrument dazu

sind die regelmäßigen WissFG-Berichte. Das BMBF hat angeboten, künftig im Rahmen seiner regelmäßigen WissFG-Berichte detailliert hierüber zu berichten, sofern dies gewünscht werde.

Im Ergebnis verfügen das BMBF und die Helmholtz-Zentren über Instrumente, die zum Abbau der SB-Mittel beitragen können. Alle diese Instrumente werden jedoch nicht zu einem signifikanten Abbau der SB-Mittel führen, solange den Helmholtz-Zentren die Haushaltsmittel nicht bedarfsgerecht bewilligt werden.

8 Gesamtempfehlung

Das BMBF muss künftig frühzeitig über angestrebte Veranschlagungen von Sondermitteln des Haushaltsausschusses informiert sein. Ziel muss es sein, dass Mittelveranschlagungen durch den Haushaltsausschuss zukünftig nur bedarfsgerecht erfolgen. Das BMBF sollte dem Haushaltsausschuss in seinen Berichten zu der Entwicklung der SB-Mittel darüber informieren, in welchem Umfang SB-Mittel auf vom Haushaltsausschuss veranschlagten Sondermitteln beruhen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF auch mit Blick auf etwaige zukünftige Paktperioden aufgefordert zu prüfen, ob die jährliche Mittelsteigerung infolge des PFI sachgerecht ist oder je nach Bedarf auch jahresweise ausgesetzt werden sollte. Hierzu hat es in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es die stetigen Mittelaufwüchse des PFI nicht als maßgebliche Ursache der SB-Mittelbildung bei den Helmholtz-Zentren ansehe. Spitzenforschung bedürfe einer verlässlichen und auskömmlichen Finanzierung. Neben dem Ausgleich inflationsbedingter Kostensteigerungen dienten die Aufwüchse aus dem PFI insbesondere der strategischen Weiterentwicklung der Helmholtz-Gemeinschaft. Hierfür würden zwischen den Zuwendungsgebern Bund und Ländern sowie der Helmholtz-Gemeinschaft konkrete Ziele identifiziert, deren Realisierung den Wissenschaftsstandort Deutschland auch im internationalen Wettbewerb stärken soll.

Der Bundesrechnungshof sieht aufgrund dieser Stellungnahme nicht, dass sich das BMBF wirklich mit der Frage der Notwendigkeit der jährlichen Mittelsteigerung auseinandergesetzt hat. Der regelmäßige Anstieg der SB-Mittel legt nahe, dass die jährlichen Mittelsteigerungen nicht erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof hält daher seine Empfehlung aufrecht, die Angemessenheit der jährlichen Mittelsteigerung zu überprüfen. Im Hinblick auf die aktuelle Haushaltssituation ist dies unbedingt geboten.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.