Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheits-
gesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.
Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 – 2015 – 0235/
II 4 – 2016 – 0256

Bonn, 19. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 5

Zusammenfassung 7

1 Vorbemerkung 14

1.1 Voraussetzungen für die Anwendung 16

1.1.1 Feststellungen 16

1.1.2 Würdigung und Empfehlungen 17

1.2 Anwendung bei der WGL 18

1.2.1 Feststellungen 18

1.2.2 Würdigung und Empfehlungen 19

1.3 Stellungnahme des BMBF 19

1.4 Abschließende Würdigung 20

2 Selbstbewirtschaftungsmittel, § 3 Absatz 2 Satz 3 WissFG 20

2.1 Feststellungen 21

2.1.1 Höhe der SB-Mittel 21

2.1.2 Bildung von SB-Mitteln auf Bundeskonten 22

2.1.3 Gründe für die Bildung von SB-Mitteln 23

2.1.4 Verwendungszweck und Verwendungszeitpunkt der SB-Mittel 25

2.1.5 Kenntnisstand und Handlungsmöglichkeiten der Zuwendungsgeber 25

2.1.6 Darstellung der SB-Mittel im Bundeshaushalt sowie in den Monitoringberichten 27

2.2 Würdigung und Empfehlungen 27

2.3 Stellungnahme des BMBF 31

2.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung 33

3 Deckungsfähigkeit, § 3 Absatz 2 Satz 2 WissFG 34

3.1 Feststellungen 34

3.2 Würdigung und Empfehlungen 35

3.3 Stellungnahme des BMBF 36

3.4 Abschließende Würdigung 36

4 Unverbindlichkeit von Stellenplänen, § 3 Absatz 2 Satz 4 WissFG 36

4.1 Feststellungen 37

4.2 Würdigung und Empfehlungen 39

4.3 Stellungnahme des BMBF 40

4.4 Abschließende Würdigung 41

5 Einschränkung des Besserstellungsverbots, § 4 WissFG 42

5.1 Subjektiver Anwendungsbereich 42

5.2 Materieller Anwendungsbereich 43

5.3 Inanspruchnahme 44

5.4 Wirkungen der zusätzlichen Gehaltsbestandteile 45

5.5 Würdigung und Empfehlungen 46

5.6 Stellungnahme des BMBF 49

5.7 Abschließende Würdigung 50

6 Beteiligung an Unternehmen, § 5 WissFG 51

6.1 Feststellungen 51

6.2 Würdigung 52

6.3 Stellungnahme des BMBF 52

6.4 Abschließende Würdigung 53

7 Durchführung von Bauverfahren, § 6 WissFG 53

7.1 Ziel und Grundlage 54

7.1.1 Feststellungen 54

7.1.2 Würdigung und Empfehlungen 55

7.1.3 Stellungnahme des BMBF 56

7.1.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung 57

7.2 Anwendung und Zielerreichung 57

7.2.1 Feststellungen 57

7.2.2 Würdigung und Empfehlungen 58

7.2.3 Stellungnahme des BMBF 59

7.2.4 Abschließende Stellungnahme und Würdigung 59

8 Informations- und Steuerungsinstrumente, § 3 Absatz 3 WissFG 59

8.1 Konkretisierung und Steuerungswirkung von Zielen 61

8.1.1 Feststellungen 61

8.1.2 Würdigung und Empfehlungen 62

8.2 Bewertungsmaßstäbe der Zuwendungsgeber 63

8.2.1 Feststellungen 63

8.2.2 Würdigung und Empfehlungen 64

8.3 Weiterentwicklung der Informations- und Steuerungsinstrumente 64

8.3.1 Feststellungen 64

8.3.2 Würdigung und Empfehlungen 65

8.4 Stellungnahme des BMBF 66

8.5 Abschließende Würdigung 67

Anhang I: Stand der SB-Mittel am 31.12.2016

Anhang II: Diagramme und Beispiele zu Tz. 2.1.1 bis 2.1.5

Abkürzungsverzeichnis

Acatech	Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V.
AT	außertariflich
AvH	Alexander von Humboldt-Stiftung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIG	Berliner Institut für Gesundheitsforschung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BWV	Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V.
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
Haushaltsausschuss	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
HGF	Hermann von Helmholtz-Gesellschaft Deutscher Forschungszentren e. V.
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HMGU	Helmholtz Zentrum München Deutsches Zentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH
Leopoldina	Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V.
MPG	Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.
MWS	Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland

PFI	Pakt für Forschung und Innovation
SB-Konten	Selbstbewirtschaftungskonten
SB-Mittel	Selbstbewirtschaftungsmittel
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VV	Verwaltungsvorschrift
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
WiKo	Wissenschaftskolleg zu Berlin e. V.
WissFG	Wissenschaftsfreiheitsgesetz
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen

0 Zusammenfassung

Seit dem 1. Januar 2013 gilt das Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG). Es gibt Wissenschaftseinrichtungen weitreichende Möglichkeiten, von den haushaltsrechtlichen Vorgaben für den Umgang mit Mitteln des Bundes abzuweichen. Der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel, die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der vom Bund geförderten außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen zu stärken. Zu diesem Zweck räumt er ihnen mehr Handlungsspielräume und Eigenverantwortung ein, insbesondere bei Planung und Vollzug ihres Haushalts, bei der Bezahlung ihrer Beschäftigten und bei der Abwicklung ihrer Baumaßnahmen.

Ziele und Umsetzung des WissFG sind eng verknüpft mit dem Pakt für Forschung und Innovation, in dem Bund und Länder den großen Forschungsorganisationen Max-Planck-Gesellschaft, Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft stetig wachsende Zuwendungen garantieren. Diese Einrichtungen haben den Zuwendungsgebern im Gegenzug in jährlichen Monitoringberichten über die Erreichung forschungspolitischer Ziele zu berichten. Diese Berichterstattung ist zugleich Grundlage für eine output-orientierte Steuerung des Mitteleinsatzes durch das Parlament, die die haushaltsrechtliche Steuerung in weiten Teilen ersetzen soll.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Wissenschaftseinrichtungen die mit dem WissFG geschaffenen flexibleren Rahmenbedingungen nutzen und welche Wirkungen sich hieraus auf den Bundeshaushalt ergeben. Er stützt seine Ergebnisse auf Erhebungen im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und anderen Bundesministerien sowie auf eine Befragung der betroffenen Forschungseinrichtungen. Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen. Er berücksichtigt die innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme des BMBF.

0.1 Anpassungserfordernisse beim Anwendungsbereich (Tz. 1.1 und 1.2)

Das WissFG zählt die Einrichtungen, die die flexibleren Rahmenbedingungen nutzen können, abschließend auf. Dazu gehören neben Forschungseinrichtungen auch Förderorganisationen, die keine eigene Forschung betreiben. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nunmehr Einrichtungen mit vorwiegend administrativen Aufgaben flexiblere Rahmenbedingungen nutzen

können als nach Inkrafttreten des WissFG gegründete Forschungseinrichtungen. Das BMBF hat klargestellt, dass nach seiner Auffassung jede Anpassung des Anwendungsbereichs ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfordert. Der Bundesrechnungshof sieht es als notwendig an, dass das BMBF dem Gesetzgeber hierfür den einrichtungsspezifischen Bedarf an Flexibilisierungen umfassend darlegt.

Das WissFG gilt für die Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz nicht unmittelbar. Inwieweit dort die flexibilisierten Regelungen wirken, hängt von ihrer Umsetzung in Landesrecht ab. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Länder die Flexibilisierungen in sehr unterschiedlicher Weise umsetzen. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen und Intransparenz. Das BMBF hat zugesagt, dem entgegenzuwirken; es wird weiterhin auf eine Umsetzung der Regelungsinhalte des WissFG durch die Länder drängen.

0.2 Drastischer Anstieg nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel (Tz. 2)

Nach dem WissFG sollen die Wissenschaftseinrichtungen ihre Zuwendungsmittel zur Selbstbewirtschaftung erhalten. Dies bedeutet, dass sie die Mittel überjährig und zeitlich unbegrenzt verfügbar halten können. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wird den weitaus meisten Wissenschaftseinrichtungen diese Möglichkeit im Bereich der institutionellen Förderung eingeräumt.

In den vier Jahren, in denen das WissFG nunmehr gilt, hat sich der Bestand der zum Jahresende nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel verdreifacht. Er erreicht nach einem weiteren drastischen Anstieg zum Jahresende 2016 einen Rekordwert von über 1 Mrd. Euro.

Nach Einschätzung von Wissenschaftseinrichtungen und BMBF ist das Instrument der Selbstbewirtschaftung unverzichtbar, um die notwendige Flexibilität zur Bewältigung unvorhergesehener Anforderungen im Wissenschaftsbetrieb zu gewährleisten und eine wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Untersuchung jedoch viele Fälle vorgefunden, in denen die Mittelansammlung nicht primär auf wissenschaftsspezifischen Gründen beruht. Konkrete Fälle, in denen dies auf das Bemühen um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zurückzuführen war, konnten ihm die Forschungseinrichtungen nur selten benennen.

Der Bundesrechnungshof führt den Anstieg der nicht verbrauchten Mittel zu einem erheblichen Teil auf strukturelle Ursachen zurück. So hat sich vielfach gezeigt, dass Mittel für Vorhaben der Wissenschaftseinrichtungen zu früh, d. h. für noch nicht ausreichend umsetzungsreife Projekte, veranschlagt werden. Der seit Jahren stetige und schnelle Anstieg der nicht verbrauchten Mittel schließt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aus, dass es sich dabei nur um ein vorübergehendes Phänomen handelt. Nach seiner Einschätzung schwächt die dauerhafte Verfügbarkeit nicht verbrauchter Mittel den Zwang zu zeitlich und sachlich genauer Planung; sie kann auch strukturelle Probleme von Wissenschaftseinrichtungen überlagern, ihre Handlungsmöglichkeiten effizient auf das stetig zunehmende Budget auszurichten.

Das BMBF hält die Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes teilweise für zu weitgehend, will aber die Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel und ihre Ursachen genauer verfolgen. Es hat sich auch offen für eine erhöhte Transparenz gezeigt und erste Schritte eingeleitet, um insbesondere Verzögerungen bei investiven Projekten entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hält punktuelle Aktivitäten nicht für ausreichend, um den durch die Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel aufgezeigten strukturellen Herausforderungen gerecht zu werden. Er hält es für erforderlich, die Transparenz über die Gründe und die Verwendung angesammelter Selbstbewirtschaftungsmittel systematisch zu erhöhen. Er hat hierzu Vorschläge sowohl mit Blick auf die Informationsgrundlagen der Zuwendungsgeber als auch zur Darstellung in den Monitoringberichten für das Parlament gemacht. Diese Informationen würden es in die Lage versetzen, mögliche Probleme beim Mittelabfluss zu erkennen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Letztlich hat es das Parlament in der Hand, den Anteil, zu dem die Mittel im Haushalt des Folgejahres zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden, zu reduzieren, um einen weiteren Aufwuchs finanzieller Reserven zu begrenzen.

0.3 Mittelumschichtungen in begrenztem Umfang (Tz. 3)

Nach den Abfrageergebnissen des Bundesrechnungshofes schichten die Wissenschaftseinrichtungen im Rahmen der Deckungsfähigkeit bisher durchschnittlich etwa 4 % der bereitgestellten Mittel, in Einzelfällen jedoch deutlich mehr, auf andere als die ursprünglich geplanten Verwendungen um. Vor dem Hintergrund der erhöhten Flexibilitätserfordernisse im Wissenschaftsbereich

hält der Bundesrechnungshof dies ebenso wie das BMBF für insgesamt nicht zu beanstanden. Allerdings ist die Aufteilung zwischen Betriebsausgaben und Investitionen eine ausdrückliche Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers; dieser sollte durch erweiterte Angaben im Monitoringbericht über die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit besser informiert werden.

0.4 Transparenzerwartungen bei der Stellenplanung unzureichend erfüllt (Tz. 4)

Mit dem WissFG entfällt für die Wissenschaftseinrichtungen grundsätzlich die Verpflichtung, ihren Personalbestand für das nächste Haushaltsjahr aufgrund verbindlicher Stellenpläne zu planen. Dies stärkt die Fähigkeit der Einrichtungen wesentlich, kurzfristig auf Notwendigkeiten im Personalbereich zu reagieren. Die Gesetzesbegründung zum WissFG macht jedoch deutlich, dass die Transparenz der Personalplanung durch die Fortführung (unverbindlicher) Stellenübersichten erhalten bleiben soll. Dies ist jedoch bei den meisten Einrichtungen nicht vollständig der Fall; sie erstellen solche Übersichten nur für den nicht-tariflichen Bereich. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, solche Stellenübersichten grundsätzlich zu verlangen und auch zur Grundlage für eine zusammengefasste aktuelle Information im Monitoringbericht zu machen. Dies lehnt das BMBF ab. Es sehe darin einen eklatanten Widerspruch zur angestrebten Stärkung der Eigenverantwortung der Wissenschaftseinrichtungen. Der Bundesrechnungshof vermag hingegen nicht zu erkennen, wie die auch vom Gesetz gewollte Transparenz die Möglichkeit der Wissenschaftseinrichtungen einschränkt, flexibel und eigenverantwortlich kurzfristige Strukturentscheidungen zu treffen.

0.5 Abweichungen vom Besserstellungsverbot mit punktueller Wirkung (Tz. 5)

Anders als sonstige Zuwendungsempfänger dürfen die dem WissFG unterliegenden Einrichtungen ihre Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigten besser bezahlen als vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Diese Besserstellungen dürfen aber weder mittelbar noch unmittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Die Abweichung vom Besserstellungsverbot wurde nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes bisher nur von wenigen drittmittelstarken Einrichtungen in Anspruch genommen. Seines Erachtens sind weder der Kreis der zu begünstigenden Beschäftigten im wissenschaftsrelevanten Bereich noch die Art und Weise der Besserstellung ausreichend klar

abgegrenzt. Das BMBF sollte darauf hinwirken, dass die Wissenschaftseinrichtungen grundsätzlich vorrangig tarif- und besoldungsrechtliche Möglichkeiten für Sonderzahlungen nutzen; dies ist bei der überwiegenden Zahl der Einrichtungen ohnehin der Fall.

Das BMBF sieht keinen Regelungs- und Handlungsbedarf. Eine weiter gehende Abgrenzung des Anwendungsbereichs sei angesichts der Vielfalt möglicher Fallkonstellationen nicht möglich. Eine vorrangige Nutzung von tarif- und besoldungsrechtlichen Instrumenten lehnt das BMBF ab; es sei im Gegenteil Gebot einer sparsamen Haushaltsführung, nichtöffentliche Mittel für die Gewährung zusätzlicher Gehaltsbestandteile zu nutzen. Diese führe auch dazu, dass die Einrichtungen für Drittmittelgeber attraktiver würden und damit wiederum zusätzliche Einnahmequellen erschließen könnten.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass auch die Eigenmittel von überwiegend zuwendungsfinanzierten Einrichtungen vollständig für die geförderten Zwecke eingesetzt werden müssen. Sie unterliegen denselben hohen Anforderungen an einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang wie die Zuwendungen selbst. Für den vom BMBF angeführten Mechanismus, mit dem sich die Ausgaben für höhere Gehälter quasi selbst finanzieren, sieht der Bundesrechnungshof keinen Beleg. Er bekräftigt seine Empfehlung, auf den vorrangigen Einsatz der für die Wissenschaftseinrichtungen ohnehin bestehenden tarif- und besoldungsrechtlichen sowie außertariflichen Gehaltsbestandteile hinzuwirken.

0.6 Beschleunigung von Beteiligungsvorhaben bisher ohne praktische Bedeutung (Tz. 6)

Das WissFG enthält eine Regelung, die das Zustimmungsverfahren bei Beteiligungsvorhaben der Wissenschaftseinrichtungen beschleunigen soll. Sie sieht enge zeitliche Fristen für die notwendige Einwilligung des BMF bzw. für die Entscheidung über seine Widersprüche vor. Diese Regelung hat bisher keine praktische Bedeutung entfaltet und lässt wesentliche Ursachen tatsächlich eingetretener Verzögerungen außer Acht.

0.7 Wirkung vereinfachter Bauverfahren offen (Tz. 7)

Das WissFG ermöglicht ein vereinfachtes Bauverfahren, mit dem Baumaßnahmen der Wissenschaftseinrichtungen beschleunigt werden sollen. Die staatliche Bauverwaltung ist dabei – je nach Höhe der Baukosten – nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr beteiligt. Um diese Möglichkeit nutzen zu kön-

nen, müssen die Wissenschaftseinrichtungen über hinreichenden baufachlichen Sachverstand und ein adäquates internes Controlling verfügen. Bisher wendet keine der im WissFG benannten Wissenschaftseinrichtungen das vereinfachte Bauverfahren an; ein Antrag liegt dem BMBF vor, ein weiterer wird derzeit erstellt. Dass mit dem Verfahren Baumaßnahmen spürbar beschleunigt werden können, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes fraglich. Das BMBF hat betont, dass es die hierzu eingehenden Anträge sorgfältig und kritisch prüfe. Weil das vereinfachte Bauverfahren hohe Anforderungen an die Wissenschaftseinrichtungen stellt, sollte das BMBF aus Sicht des Bundesrechnungshofes bei dieser Linie bleiben.

0.8 Weiterentwicklungsbedarf bei der Ergebnistransparenz (Tz. 8)

Kernanliegen des WissFG ist es, Wissenschaftseinrichtungen von haushaltsrechtlichen Zwängen und einer input-orientierten Steuerung des Mitteleinsatzes zu entlasten; es will diese Form der Steuerung durch ein indikatorengestütztes, output-orientiertes und wissenschaftsadäquates Controlling ersetzen. Diesem Gedanken entspricht die Vereinbarung forschungspolitischer Ziele im Pakt für Forschung und Innovation, deren Umsetzung in den Monitoringberichten beschrieben und durch zahlreiche Kennziffern illustriert wird.

Der Bundesrechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass die praktische Wirksamkeit dieses Ansatzes bisher begrenzt ist. Die meisten Zielvereinbarungen sind so allgemein, dass nicht erkennbar ist, an welchen konkreten Erwartungen sich der Mitteleinsatz messen lassen muss. Quantifizierte Ziele beschränken sich im Wesentlichen auf die vereinbarten Gleichstellungsziele. In den anderen Handlungsfeldern existieren kaum Ansatzpunkte für einen kritischen Abgleich von tatsächlicher und angestrebter Entwicklung. Hinzu kommt, dass die Zuwendungsgeber bisher keine eigenständigen Kriterien entwickelt haben, anhand derer sie die dargelegten Entwicklungen kritisch beurteilen können. Im Ergebnis reflektieren die Monitoringberichte zumeist die positive Selbsteinschätzung der Wissenschaftseinrichtungen. Ergänzende Informationen, die die Zuwendungsgeber darüber hinaus über den Mitteleinsatz der Einrichtungen und ihren Umgang mit den flexibilisierten Rahmenbedingungen erhalten, sind nur selten enthalten und erreichen damit das Parlament als Adressat der Berichterstattung kaum. Dies gilt auch für die Wissenschaftseinrichtungen, die dem WissFG unterliegen, aber nicht am Pakt für Forschung und Innovation teilnehmen.

Aus Sicht des BMBF ist das bisherige Monitoring wissenschaftsadäquat. Weitergehende Ziele und eine quantitative Outputsteuerung seien vor dem Hintergrund der in der Verfassung garantierten Freiheit der Wissenschaft grundsätzlich abzulehnen. Es sieht auch keine Notwendigkeit, die Berichterstattung an das Parlament zu erweitern. Seine Erkenntnisse gingen umfassend in den Monitoringbericht ein. Die Bereitstellung darüber hinausgehender einrichtungsbezogener Informationen würde das Parlament in eine exekutive Rolle drängen. Das BMBF will aber verschiedene Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und insbesondere für eine konsistentere Darstellung von Indikatoren im Monitoringbericht sowie transparentere Bewertungskriterien sorgen. Künftig will es dem Parlament Informationen über alle vom WissFG erfassten Einrichtungen zukommen lassen.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Einschätzung nicht widerlegt, dass die Anforderungen an ein wirksames output-orientiertes Controlling noch nicht ausreichend erfüllt sind. Dabei geht es keineswegs um eine zentrale quantitative Steuerung durch staatliche Stellen. Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit ist dem Bundesrechnungshof ebenso bewusst wie die Unmöglichkeit, wissenschaftliche Leistungen auf steuerbare Kenngrößen zu reduzieren. Es sollte aber möglich sein, dass Bund und Länder als Mittelgeber ausreichende Transparenz über das Erreichen der mit den Wissenschaftseinrichtungen selbst vereinbarten Ziele erhalten. Das BMBF sollte daher seine Anstrengungen verstärken und gemeinsam mit den anderen Zuwendungsgebern und den Wissenschaftseinrichtungen möglichst konkrete Zielbeschreibungen und transparente Bewertungsmaßstäbe erarbeiten. Es sollte zudem aktiv dazu beitragen, dass das Parlament ein umfassendes Bild über den Umgang der Wissenschaftseinrichtungen mit den Freiräumen des WissFG erhält. Als Zuwendungsgeber und Gesellschafter verfügt das BMBF hierzu ohnehin über Kenntnisse, die weit über den Monitoringbericht hinausgehen. Sofern diese für das Gesamtbild bedeutsam sind, sollte das BMBF das Parlament hierüber unterrichten; der Bundesrechnungshof sieht keinen Grund, warum diese Kenntnisse der Exekutive vorbehalten bleiben müssen.

1 Vorbemerkung

Das Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz - WissFG) vom 5. Dezember 2012 hat zum Ziel, die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems zu stärken und nachhaltig zu sichern. Es soll laut Gesetzesbegründung zeitgemäße und optimale Rahmenbedingungen schaffen, damit die außeruniversitären Forschungseinrichtungen international konkurrenzfähig forschen und arbeiten können. Dazu sollen sie in den Bereichen Haushalt, Personal, Beteiligungen und Bauverfahren mehr Autonomie und Eigenverantwortung erhalten. Geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente sollen den verantwortungsvollen Umgang mit den gewährten Freiheiten sicherstellen.

Das WissFG hängt eng mit dem zwischen Bund und Ländern im Jahr 2005 geschlossenen Pakt für Forschung und Innovation (PFI)[1] zusammen. Auch dessen Ziel ist es, den Wissenschaftsstandort Deutschland zu stärken. Dazu erhöhen Bund und Länder die Zuwendungen an die institutionell geförderten Wissenschaftseinrichtungen jedes Jahr erheblich.[2] Von den Einrichtungen wird im Gegenzug gefordert, bestimmte forschungspolitische Ziele zu verfolgen und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. In diesem Zusammenhang sollten auch die administrativen Rahmenbedingungen für die Wissenschaftseinrichtungen verbessert werden. So erhielten die am Pakt beteiligten Wissenschaftseinrichtungen bereits durch die im Jahr 2008 begonnene Initiative „Wissenschaftsfreiheitsgesetz" Freiräume in der Bewirtschaftung ihrer Finanzmittel und beim Personal.[3] Die Initiative mündete im WissFG, welches die Flexibilisierungen der Initiative im Wesentlichen fortführt.

Wesentliches Informations- und Steuerungsinstrument zur Anwendung des WissFG ist ein jährlicher Monitoringbericht, in dem die am PFI beteiligten Wissenschaftseinrichtungen u. a. darüber berichten, wie und mit welchem Ergeb-

---

1 Der erste PFI lief vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2010, der zweite von 2011 bis 2015, der dritte läuft von 2016 bis 2020.

2 Der jährliche Aufwuchs in der Pakt-Periode 2011 bis 2015 betrug 5 %, seit 2016 beträgt er 3 % und wird vom Bund allein finanziert. Die beteiligten Wissenschaftseinrichtungen sind die Fraunhofer-Gesellschaft, die Max-Planck-Gesellschaft, die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft, die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft und die Deutsche Forschungsgemeinschaft.

3 Eckpunkte der Initiative „Wissenschaftsfreiheitsgesetz", BT-Drs. 16/10107 vom 4. August 2008.

nis sie die Regelungen anwenden.[4] Der Bericht wird jährlich dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vorgelegt; er enthält neben den Beiträgen der Wissenschaftseinrichtungen eine übergreifende und zusammenfassende Darstellung, die von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) erarbeitet wird. Die nicht am PFI beteiligten Wissenschaftseinrichtungen erstellen jeweils einen eigenen Monitoringbericht.

Damit die Bestimmungen des WissFG zum Haushalt und zum Personal angewendet werden können, sind jährliche Regelungen des Haushaltsgesetzgebers im Haushaltsgesetz[5] bzw. in Haushaltsvermerken erforderlich. Zudem müssen die Bewirtschaftungsgrundsätze der Wissenschaftseinrichtungen angepasst werden, da Bund und Länder diese gemeinsam fördern. Außer bei den Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL) ist dies bei allen Wissenschaftseinrichtungen inzwischen geschehen.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, welche Wirkungen und ggf. unbeabsichtigte Nebenwirkungen das WissFG auf den Bundeshaushalt entfaltet, ob die Regelungen notwendig sind, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen, welches Maß an Transparenz über die Wirkungen erforderlich ist und ob geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente vorhanden sind. Er knüpft dabei an eine Stellungnahme an, die der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) im Gesetzgebungsverfahren zum WissFG abgegeben hatte.

Dazu fanden Erhebungen im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), im Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) statt. Das für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zuständige Prüfungsgebiet des Bundesrechnungshofes hat beim Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) ebenfalls die Wirkungen des WissFG geprüft. Die Ergebnisse sind in diesem Bericht berücksichtigt.

---

4 Aktuell: PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440.

5 S. § 8 Absatz 2 Sätze 4 und 5 Haushaltsgesetz.

Der Bundesrechnungshof hat zudem bei allen Wissenschaftseinrichtungen mittels eines Fragebogens erhoben, wie sie das Gesetz anwenden.[6]

Der vorliegende Bericht berücksichtigt die innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme des BMBF vom 19. April 2017.

1.1 Voraussetzungen für die Anwendung

1.1.1 Feststellungen

(1) In § 2 WissFG sind die Einrichtungen, auf die das WissFG anzuwenden ist, abschließend genannt:

- Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (DFG),
- Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG),
- Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG),
- Mitgliedseinrichtungen der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF),
- Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL),
- Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V. (Acatech),
- Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V. (Leopoldina),
- Max Weber Stiftung - Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland (MWS),
- Wissenschaftskolleg zu Berlin e. V. (WiKo),
- Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH),
- Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V. (DAAD).

Das Gesetz sieht nicht vor, den Anwenderkreis z. B. im Hinblick auf die Gründung neuer außeruniversitärer Forschungseinrichtungen anzupassen.

---

[6] Insgesamt wurden 116 Fragebogen ausgefüllt, davon 87 von Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft. Darin enthalten sind ebenfalls die Fragebogen von den weiteren in Tz. 1.1.1 genannten Wissenschaftseinrichtungen.

(2) Gemäß internen Vorlagen des BMBF beabsichtigte es ursprünglich, das WissFG auf die besonderen Bedürfnisse von Einrichtungen, die selbst forschen und unter wissenschaftsspezifischen Bedingungen arbeiten, auszurichten. Forschungsadäquate Rahmenbedingungen sollen die Leistungsfähigkeit der Wissenschaftseinrichtungen stärken.

Der Gesetzgeber hat in § 2 WissFG auch Einrichtungen in den Anwendungsbereich aufgenommen, die keine eigene Forschung betreiben, sondern Einrichtungen zur Forschungsförderung sind. So forschen der DAAD und die AvH nicht selbst, sondern sie unterstützen durch Vergabe von Stipendien die Forschung und Wissenschaft sowie interkulturelle Verständigung. Das BMBF hatte hierauf im Gesetzgebungsverfahren hingewiesen und sich bei diesen beiden Einrichtungen unter Hinweis auf die Unterschiede zwischen den Spezifika der Forschung und den administrativen Abläufen gegen die Aufnahme in den Geltungsbereich des WissFG gewandt.

1.1.2 Würdigung und Empfehlungen

Zur Abgrenzung des Anwenderkreises hat der Gesetzgeber eine abschließende und damit statische Liste vorgesehen, die auch die administrative Tätigkeit von Förderorganisationen begünstigt. Dies führt dazu, dass nunmehr Forschungsfördereinrichtungen die Flexibilisierungen nutzen können, nicht aber beispielsweise nach Inkrafttreten des WissFG in die Förderung des Bundes übernommene außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen wie beispielsweise das Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG). Diese Inkonsistenz dürfte auf Dauer kaum vertretbar sein. Sie dürfte letztlich dazu führen, dass entweder für jede weitere Wissenschaftseinrichtung eine Gesetzesänderung erforderlich wird oder dass Einrichtungen die mit dem WissFG beabsichtigten Flexibilisierungen nutzen, ohne darin genannt zu sein.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich dies durch eine inhaltliche Abgrenzung des Anwendungsbereichs vermeiden ließe. Diese könnte ausdrücklich auf solche Einrichtungen bezogen werden, die im Schwerpunkt selbst forschen oder wissenschaftlich tätig sind.

1.2 Anwendung bei der WGL

1.2.1 Feststellungen

(1) Die im WissFG genannten Einrichtungen werden sowohl vom Bund als auch von den Ländern finanziert. Grundsätzlich erhalten sie den Bundesanteil durch eine direkte Zuwendung des Bundes, die dem Haushaltsrecht des Bundes unterliegt. Bei den Einrichtungen der WGL weist der Bund hingegen seinen Anteil den Ländern zu; Zuwendungsgeber sind allein die Länder. Es gelten die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes. Der Bund wirkt in der GWK jedoch darauf hin, dass die Länder dem WissFG vergleichbare Regelungen schaffen.

(2) Am 8. März 2016 haben der Bund und die Länder mit einer Neufassung der „Beschlüsse zur Umsetzung der AV-WGL (WGL-Beschlüsse)" Allgemeine Bewirtschaftungsrichtlinien erlassen, deren Regelungen denen der §§ 3 und 4 WissFG entsprechen. Eine Pflicht der Länder, die Bewirtschaftungsgrundsätze ihrer WGL-Einrichtungen entsprechend zu ändern, besteht jedoch nicht. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Bewirtschaftungsgrundsätze und damit die Flexibilisierungsmöglichkeiten für die WGL-Einrichtungen nach wie vor sehr unterschiedlich sind. Angestoßen durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMBF im Mai 2016 den Ausschuss der GWK gebeten, bei den Ländern zu erheben, inwieweit diese das WissFG umgesetzt haben. Die Übersicht liegt seit Juli 2016 vor und zeigt ebenfalls große Unterschiede in den Ländern.

(3) Die Einrichtungen der WGL lehnten es zunächst ab, den Fragebogen des Bundesrechnungshofes zu dieser Prüfung auszufüllen, weil sie das WissFG für sich nicht unmittelbar anwendbar sahen. Sie äußerten zugleich durchgängig den Wunsch nach dem WissFG entsprechenden wirkungsgleichen Flexibilisierungen. Im weiteren Verlauf der Prüfung erhielt der Bundesrechnungshof die erbetenen Informationen.

(4) In der Vergangenheit haben sich Einrichtungen der WGL bzw. Landesbehörden zum Teil bereits auf das WissFG berufen und damit Abweichungen vom Landesrecht gerechtfertigt. Dies haben Prüfungen der Landesrechnungshöfe ergeben. So beriefen sich WGL-Einrichtungen z. B. bei der Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln (SB-Mittel) darauf, dass aufgrund des WissFG ein de-

taillierter Nachweis der sparsamen Verwendung der Mittel entbehrlich sei.[7] In einem weiteren Fall waren nach Landesrecht unzulässige Zulagen unter Berufung auf das WissFG gezahlt worden.[8]

1.2.2 Würdigung und Empfehlungen

(1) Bei den Einrichtungen der WGL sind die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes begrenzt, da er nicht Zuwendungsgeber ist. Er ist von der Bereitschaft der Länder abhängig, die Absicht des Bundesgesetzgebers umzusetzen. Zwar sind in die Allgemeinen Bewirtschaftungsrichtlinien für die WGL-Institute die §§ 3 und 4 WissFG zumindest zum Teil aufgenommen worden. Doch sie gelten in den Einrichtungen nicht unmittelbar; die Erhebungen haben gezeigt, dass längst nicht alle Länder sie übernommen haben. Insoweit bleibt weitgehend offen, inwieweit die Ziele des WissFG bei der WGL erreicht werden und Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen, dem WissFG vollständig unterliegenden Einrichtungen auftreten können.

(2) Es ist daher wichtig, dass der Bund als größter institutioneller Geldgeber der WGL

- weiter mit Nachdruck auf einheitliche Rahmenbedingungen bei den Einrichtungen der WGL hinwirkt und
- möglichst umfassende Transparenz über die Umsetzung des WissFG in den Ländern einfordert. Sie hat bisher weitgehend gefehlt. Mit der aktuellen, im Zusammenhang mit dieser Prüfung entstandenen Übersicht ist hier ein wichtiger Schritt getan, der als Grundlage für künftige regelmäßige Übersichten genutzt werden sollte.

1.3 Stellungnahme des BMBF

(1) Zum Anwendungsbereich des WissFG hat das BMBF erklärt, der Gesetzgeber habe entschieden, auch Förderorganisationen wie den DAAD und die AvH in das Gesetz aufzunehmen. Eine „Engführung auf Forschungseinrichtungen" sei nicht beabsichtigt gewesen, einen Änderungsbedarf sehe das BMBF nicht. Falls neue Wissenschaftseinrichtungen vom WissFG erfasst werden sollen, habe hierüber erneut der Gesetzgeber zu entscheiden. Die Überlegung, den Anwendungsbereich des Gesetzes durch eine inhaltliche Abgrenzung stärker an

---

[7] Rechnungshof Bremen, Jahresbericht 2014 - Land, S. 97 ff.
[8] Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2014, Nr. IX.

der Regelungsabsicht und weniger an einer momentbezogenen Auswahl auszurichten, hält das BMBF für nicht praktikabel. Dann müsse für jeden Einzelfall in einem Verwaltungsverfahren entschieden werden, ob die betreffende Einrichtung unter den Anwendungsbereich des WissFG falle.

(2) Das BMBF hat die Bewertung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass es für die WGL-Einrichtungen bedeutsam ist, ob die Flexibilisierungen des WissFG auch bei ihnen wirksam werden. Aus diesem Grund seien in den WGL-Beschlüssen zur Umsetzung der Regelungsinhalte des WissFG allgemeine Bewirtschaftungsrichtlinien vereinbart, die in das Landesrecht umgesetzt werden. Der Bund dringe – sofern noch nicht geschehen – auch weiterhin auf eine entsprechende Umsetzung.

1.4 Abschließende Würdigung

(1) Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF jeweils eine neue Entscheidung des Gesetzgebers für notwendig hält, um den Anwendungsbereich des WissFG an Veränderungen in der Forschungslandschaft anzupassen. Er hält es in diesem Fall allerdings für unverzichtbar, dass das BMBF dem Gesetzgeber alle Informationsgrundlagen zur Verfügung stellt, die für eine den Zielen des WissFG entsprechende Abgrenzung maßgeblich sind. Dazu würde es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gehören, den Bedarf an Flexibilisierungen für neue Einrichtungen ebenso darzulegen wie die Notwendigkeit einer weiteren Einbeziehung von Einrichtungen, die nicht selbst forschen.

(2) Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage des BMBF, sich auch künftig für eine möglichst einheitliche Gesetzesanwendung bei der WGL einzusetzen.

2 Selbstbewirtschaftungsmittel, § 3 Absatz 2 Satz 3 WissFG

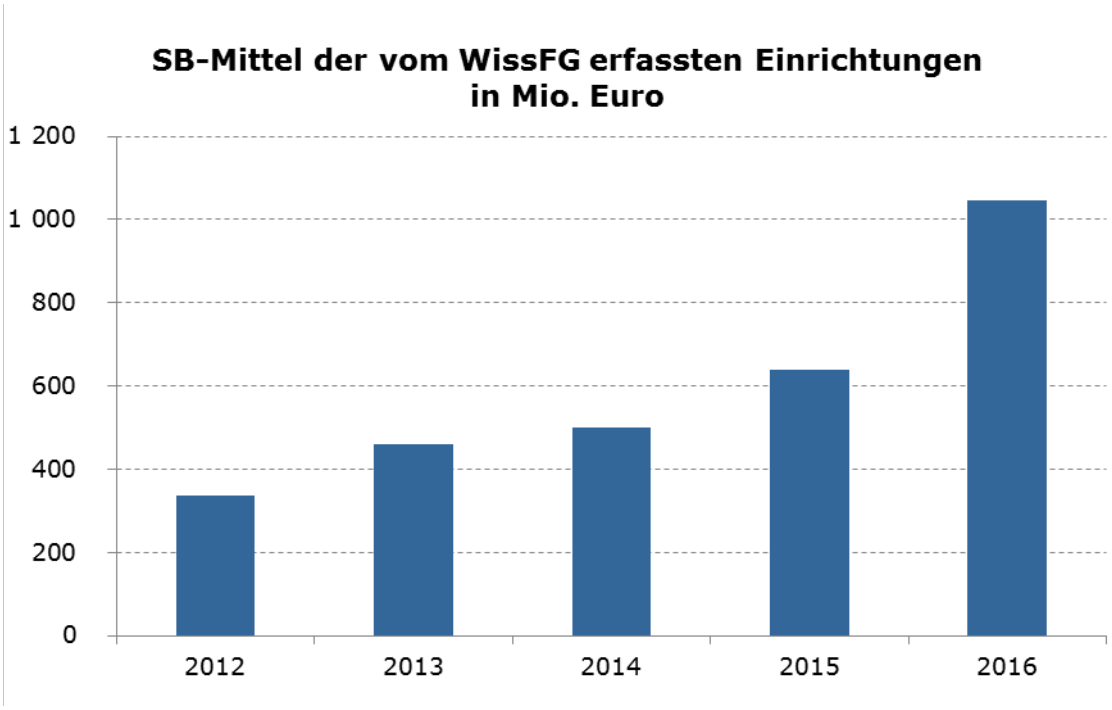
Das WissFG sieht in § 3 Absatz 2 Satz 3 vor, dass von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, Ausgaben gemäß § 15 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen. Die auf diese Weise bereitgestellten Mittel bleiben für die Wissenschaftseinrichtungen überjährig und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

2.1 Feststellungen

2.1.1 Höhe der SB-Mittel

(1) Den Helmholtz-Zentren, der MPG, FhG, DFG, Acatech, Leopoldina und der MWS werden die Bundesmittel vollständig (zu 100 %) zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen, der AvH zu 95,4 % und dem DAAD zu 99,4 %. Beim WiKo ist der Betrag auf 20 % des Zuwendungsbetrages des Bundes begrenzt. Bei den Einrichtungen der WGL gelten aufgrund von Landesrecht unterschiedliche Höchstgrenzen. So werden beispielsweise nach den Angaben in den Fragebogen nur bei vier Instituten die Mittel zu 100 % zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen, bei 28 Instituten zu 20 % und bei zehn Instituten zu 10 %.

(2) Die vom WissFG erfassten Wissenschaftseinrichtungen haben seit dem Jahr 2012 nicht verbrauchte SB-Mittel aus den Zuwendungen des Bundes in dem im folgenden Diagramm dargestellten Umfang angesammelt:



Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes (2012 bis 2015) und Angaben des BMBF (2016), Bestand jeweils zum 31. Dezember.[9]

Auf die vom WissFG erfassten Wissenschaftseinrichtungen entfiel seit dem Jahr 2013 zunächst etwa die Hälfte aller im Bundesbereich gebildeten SB-

[9] Ohne WGL-Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, da hierzu Angaben in den Haushaltsrechnungen fehlen. Zum 31. Dezember 2016 hatten diese WGL-Einrichtungen lt. BMBF 6,1 Mio. Euro SB-Mittel gebildet.

Mittel.[10] Zum Jahresende 2016 machten sie 64 % aus.[11] Den größten Anteil an den SB-Mitteln der Wissenschaftseinrichtungen hatte die HGF mit durchschnittlich rund 70 %.[12] Der Anteil der SB-Mittel der Einrichtungen (jeweils die gesamten Gemeinschaften) an ihren Bundeszuwendungen lag bei bis zu 24 %.[13]

(3) Weil die Möglichkeit, SB-Mittel titel- und einrichtungsbezogen zu bilden, auf die Höhe der jährlichen Zuwendungen begrenzt ist, haben einzelne Helmholtz-Zentren zusätzlich die Deckungsfähigkeit zwischen Betriebs- und Investitionsmitteln in Anspruch genommen, um nicht verbrauchte Zuwendungen verfügbar zu halten.[14]

(4) Erstmalig hat die Forschungsfördereinrichtung DFG im Jahr 2016 SB-Mittel von 90,5 Mio. Euro gebildet. Die DFG begründete dies mit erheblichen Veränderungen im Mittelabrufverhalten der geförderten Einrichtungen.

(5) Die FhG bildete zuletzt im Jahr 2012 SB-Mittel. Sie darf jedoch aus ihren Drittmitteln Rücklagen ohne Anrechnung auf die Zuwendung bilden. Die Rücklagen sind zwischen 2010 und 2015 von 238 Mio. Euro auf 258 Mio. Euro[15] gestiegen.

2.1.2 Bildung von SB-Mitteln auf Bundeskonten

(1) Bei allen Wissenschaftseinrichtungen im Anwendungsbereich des WissFG sind die Mittel in den jeweiligen Einzelplänen des Bundeshaushaltsplans zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt worden. Am Ende eines Haushaltsjahres melden die Wissenschaftseinrichtungen mit Ausnahme der Einrichtungen der WGL die Beträge, die überjährig verfügbar bleiben sollen, an das jeweils zuständige Bundesministerium. Bei den Bundeskassen werden sogenannte Selbstbewirtschaftungskonten (SB-Konten) eingerichtet, auf die die Mittel umgebucht werden. Obwohl die Mittel nicht ausgezahlt werden, gilt dies als Ausgabe des Bundes. Die SB-Mittel können danach nicht mehr in den Bundeshaushalt zurückgeführt werden. Von den SB-Konten können die Einrichtungen

---

10 S. Übersicht über die Selbstbewirtschaftungsmittel Nummer 4.10 zur Haushaltsrechnung Band 1 (in den Jahren 2012 und 2013 Übersicht Nummer 5.10).

11 S. Anhang I.

12 Zu den anderen Wissenschaftseinrichtungen s. Diagramm 1 im Anhang II.

13 S. Anhang II, Diagramme 2 und 3.

14 Im Jahr 2015 betraf dies fünf Helmholtz-Zentren. Zusammen widmeten sie rund 40 Mio. Euro Investitionsmittel in SB-Mittel für den Betrieb um.

15 Bestand jeweils zum 31. Dezember der Jahre 2010 und 2015.

die Mittel nach Bedarf selbstständig abrufen. Die Mittel sind nach Vorgabe des BMBF vorrangig zu verwenden, bevor Mittel aus der Zuwendung für das neue Jahr abgerufen werden. Sie unterliegen weiterhin der Zweckbindung.

(2) Für die Einrichtungen der WGL weist das zuständige Bundesressort den jeweiligen Sitzländern seinen Finanzierungsanteil zur Selbstbewirtschaftung zu. Die nicht verausgabten Mittel werden auf ein gesondertes Konto bei der Bundeskasse gebucht. Voraussetzung hierfür ist, dass auch das Land der Einrichtung die gemeinsame Zuwendung überjährig zur Verfügung stellt. In allen Ländern ist dies inzwischen – zum Teil in der Höhe beschränkt – möglich, allerdings in unterschiedlicher Form: 48 von 88 Einrichtungen dürfen SB-Mittel bilden. 31 dürfen Ausgabereste nutzen, die anderen Kassenreste übertragen oder Rücklagen bilden. Auf die für die WGL-Einrichtungen bei der Bundeskasse bestehenden SB-Konten können nur die Länder zugreifen. Sie stellen die SB-Mittel im Folgejahr vorrangig bereit, ohne sie auf die neue Zuweisung für die Einrichtung anzurechnen.

2.1.3 Gründe für die Bildung von SB-Mitteln

(1) Aus Sicht der meisten Wissenschaftseinrichtungen schafft die Möglichkeit, SB-Mittel zu bilden, deutlich mehr Flexibilität in ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung. Sie gaben insbesondere an, besser reagieren zu können, wenn sich Projekte beschleunigen oder verzögern oder wenn sich Prioritäten ändern. Auch könnten Liquiditätsschwankungen ausgeglichen werden.

(2) Ein erheblicher Teil der nicht verbrauchten SB-Mittel stammt aus den Investitionstiteln der Wissenschaftseinrichtungen[16] und war für Baumaßnahmen vorgesehen. In der Regel folgt der Bund bei der Veranschlagung der Baumittel ohne nähere Prüfung durch das zuständige Fachressort oder BMF den Vorstellungen der Wissenschaftseinrichtungen. In einem Vermerk des BMF heißt es: *„Die Planung der Einrichtungen wird durch die nächstmögliche Aufnahme des Bauvorhabens in den Wirtschaftsplan der Einrichtung und* [den] *jeweiligen Investitionstitel nachvollzogen.“* Bei der Prüfung von Baumaßnahmen der Helmholtz-Zentren stellte der Bundesrechnungshof fest, dass zu diesem Zeitpunkt regelmäßig erst eine Antragsskizze vorlag. Danach begann ein zumeist mehrere Jahre dauernder Planungsprozess mit Abstimmungen zwischen Wissen-

[16] S. Anhang II, Diagramm 4.

schaftseinrichtung und Zuwendungsgeber. Der Beginn des Baus und damit des wesentlichen Mittelbedarfs war häufig nicht absehbar. Da die Helmholtz-Zentren die zur Verfügung stehenden Zuwendungen zunächst nicht ausgeben konnten, bildeten sie SB-Mittel (Beispiele 1 bis 5 im Anhang II zu diesem Bericht). Die Feststellungen beziehen sich auf typische Baumaßnahmen der Helmholtz-Zentren. Es handelt sich um Gebäude für wissenschaftliche Zwecke mit durchschnittlicher bautechnischer Komplexität. Verzögerungen, die sich auf wissenschaftsspezifische Besonderheiten der Planungsprozesse zurückführen ließen, stellte der Bundesrechnungshof nicht fest.

(3) Bei anderen Wissenschaftseinrichtungen und Zuwendungszwecken hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass mehr Mittel veranschlagt wurden als absehbar benötigt. So wurden beispielsweise zu hohe Personalausgaben oder Sonderforschungsmittel in erheblichem Umfang veranschlagt, obwohl ersichtlich war, dass sie im Veranschlagungszeitraum nicht ausgegeben werden können. Die Mittel wurden dann auf das SB-Konto gebucht (Beispiele 6 und 7).

(4) Der Bundesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit berichtet, dass ein hoher und zunehmender Bestand an SB-Mitteln Indiz für Probleme bei der effizienten Verwendung steigender Fördermittel sein kann.[17] In den letzten Jahren hat der Bund seine institutionellen Zuwendungen aufgrund des PFI für die am Pakt beteiligten Wissenschaftseinrichtungen weiter kontinuierlich erhöht. Vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2016 sind die hierfür bereitgestellten Bundesmittel um 1,15 Mrd. Euro gestiegen. Gleichzeitig stiegen die SB-Mittel vieler dieser Wissenschaftseinrichtungen erheblich an. Der Bestand an nicht verbrauchten SB-Mitteln der PFI-Teilnehmer lag am Jahresende 2016 bei 1,04 Mrd. Euro.[18]

(5) § 15 Absatz 2 BHO besagt, dass Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden können, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird.[19] Der Bundesrechnungshof bat die Wissenschaftseinrichtungen,

---

17 Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 17/7600, Bemerkung Nr. 77: Wirkungsvoller Einsatz der Forschungsmittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft nicht sichergestellt.

18 S. Anhang I.

19 Zudem kommt laut dem jährlichen Aufstellungsschreiben des BMF zum Bundeshaushalt eine Ausbringung von Selbstbewirtschaftungsvermerken nur dann in Betracht, wenn hierdurch nachweislich eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird und dieses Ziel nicht auf andere Weise zu erreichen ist, s. zuletzt Aufstellungsschreiben des BMF vom 27. Dezember 2016, Anlage 2, Nummer 10.

hierzu konkrete Beispiele zu nennen und den wirtschaftlichen Vorteil zu quantifizieren. Nur bei zwölf von 116 Einrichtungen (10 %), die einen Fragebogen ausgefüllt haben, war aufgrund der Angaben ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil erkennbar. Häufig wurde pauschal darauf hingewiesen, dass das sog. Dezemberfieber vermieden werde.

2.1.4 Verwendungszweck und Verwendungszeitpunkt der SB-Mittel

(1) Die Wissenschaftseinrichtungen gaben im Fragebogen des Bundesrechnungshofes beispielhaft an, zu welchem Zweck und zu welchem Zeitpunkt sie die SB-Mittel in den jeweils drei bedeutsamsten Fällen der Jahre 2012 bis 2015 nutzten. Demnach verwendeten die Einrichtungen in 93 % der genannten Fälle die Mittel für den ursprünglich vorgesehenen Zweck. Sie gaben zudem an, die Mittel in rund 70 % der Fälle im Folgejahr verwendet zu haben. In 17 % der Fälle verwendeten sie die Mittel nach zwei Jahren, in 6 % nach drei Jahren und in 5 % nach vier Jahren.

(2) Mehrere Wissenschaftseinrichtungen gaben an, Mittel für bestimmte Zwecke wie Berufungen von Institutsdirektoren mit Ausstattung des Instituts, die Anschaffung von Gegenständen oder sonstige Projekte „anzusparen". Teilweise wurden Mittel bereits vier Jahre vor der zweckentsprechenden Verwendung veranschlagt (Beispiele 8 bis 11).

(3) Einige Wissenschaftseinrichtungen gaben an, SB-Mittel auch für andere als die ursprünglich vorgesehenen Zwecke verwendet zu haben. Teilweise antworteten sie pauschal, die SB-Mittel unterlägen keiner haushaltsrechtlichen Zweckbindung oder es sei noch nicht geklärt, wie die Mittel verwendet werden sollen (Beispiele 12 bis 16).

2.1.5 Kenntnisstand und Handlungsmöglichkeiten der Zuwendungsgeber

(1) Die Wissenschaftseinrichtungen bzw. die Länder meldeten dem BMBF am Jahresende die Mittel, die vom BMBF auf die SB-Konten beim Bund gebucht werden sollten. Der Detaillierungsgrad der Informationen war unterschiedlich. Von den Helmholtz-Zentren und den WGL-Einrichtungen lagen dem BMBF institutsgenaue und projektbezogene Angaben zu den SB-Mitteln vor. Aus den Meldungen der MPG ging nicht hervor, in welchen Instituten sie entstanden waren. Dies wurde vom BMBF auch nicht nachgefragt. Die Gründe für die Bildung der SB-Mittel gab die MPG sehr allgemein an, z. B. für das Jahr 2015 mit

„u. a. Projekte und Großgeräte der Institute, deren Realisierung sich verschoben hat“.

(2) Bei den Wirtschaftsplanverhandlungen kennen die Beteiligten die SB-Mittel des Vorjahres (z. B. des Jahres 2013, wenn für das Jahr 2015 geplant wird). Sie werden im Wirtschaftsplan ohne nähere Erläuterung rein zahlenmäßig aufgeführt. Für das Planungsjahr werden 0 Euro SB-Mittel angesetzt. Eine spezifische Planung, ob, wann und wofür die SB-Mittel verausgabt werden sollen, ist nicht ersichtlich.

Aus den Haushalts- und Wirtschaftsplänen kann man nicht auf den tatsächlichen Verlauf von Baumaßnahmen schließen. Woher die Mittel stammen und wie sie verwendet werden, ist - vor allem im Zusammenhang mit SB-Mitteln - ohne weitere Erläuterungen unverständlich (Beispiele 17 und 18).

Die zusätzlich verfügbaren SB-Mittel wirkten sich bisher nicht erkennbar auf die Veranschlagung der Zuwendungen für das Planungsjahr aus. Tatsächlich sind die Zuwendungen trotz hoher SB-Mittelbestände stets angewachsen.

(3) Das BMBF war in der Lage, zu den Projekten der HGF, für die SB-Mittel gebildet wurden, Auskunft zu geben. Es war aber nicht erkennbar, dass steigende oder dauerhaft hohe SB-Mittel das BMBF veranlassten, den Gründen nachzugehen und hieraus einen Handlungsbedarf abzuleiten (Beispiel 19).

(4) Das BMBF prüft nach eigenen Angaben bei der zuwendungsrechtlichen Verwendungsnachweisprüfung auch, wie die SB-Mittel verwendet wurden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass aus den Verwendungsnachweisen von Helmholtz-Zentren, der MPG und WGL-Einrichtungen sowie aus den Prüfungsvermerken des BMBF nicht ersichtlich war, wofür die in dem Berichtsjahr zusätzlich vorhandenen SB-Mittel ausgegeben wurden und ob der ursprünglich mit der Veranschlagung der Mittel vorgesehene Zweck erfüllt worden ist (Beispiele 20 bis 25).

2.1.6 Darstellung der SB-Mittel im Bundeshaushalt sowie in den Monitoringberichten

(1) Seit dem Jahr 2009 werden in der Haushaltsrechnung des Bundes[20] die SB-Mittel getrennt nach Einzelplan, Wissenschaftseinrichtung sowie Betrieb und Investitionen dargestellt. In der Übersicht fehlen die WGL-Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (Einzelplan 10). Zudem ist nicht für jede Einrichtung erkennbar, welche SB-Mittel gebildet wurden, weil zum Teil mehrere Einrichtungen zusammengefasst werden.[21]

(2) Der Monitoringbericht zum PFI als zentrales Informationsmedium zur Umsetzung des WissFG enthält einige allgemeine Angaben zu diesem Thema. Im Bericht für das Jahr 2016[22] wird ersichtlich, dass HGF, MPG und WGL im Jahr 2015 SB-Mittel bildeten; die genaue Höhe wird nur für HGF und MPG genannt. Die HGF stellt in ihrem Berichtsteil die Entwicklung der SB-Mittel seit dem Jahr 2006 dar.[23] Dies geschieht ausschließlich in Prozentangaben bezogen auf die Gesamtzuwendung und nicht in absoluten Zahlen. Zudem nennt sie Beispiele für Projekte, bei denen SB-Mittel gebildet wurden und benennt die Gründe dafür. MPG und WGL machen keine konkreten Angaben zur Höhe oder Entwicklung der SB-Mittel.[24]

Die nicht am PFI beteiligten Wissenschaftseinrichtungen berichten den zuständigen Bundesressorts ebenfalls in Monitoringberichten darüber, wie sie das WissFG anwenden. SB-Mittel werden - soweit sie gebildet wurden - für alle Jahre seit Erlass des WissFG in absoluten Zahlen sowie zum Teil als Prozentsatz dargestellt.[25]

2.2 Würdigung und Empfehlungen

(1) Der Gesetzgeber hat den Wissenschaftseinrichtungen ein hohes Maß an Flexibilität zugestanden, indem er die Zuwendungsmittel überwiegend vollständig zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen hat. Dieser Schritt löst jedoch

---

20 Ab Haushaltsjahr 2014 Übersicht 4.10 zur Haushaltsrechnung des Bundes, Band 1.

21 Z. B. die Helmholtz-Zentren bei Einzelplan 30, die WGL-Einrichtungen außer bei Einzelplan 15 sowie die „sonstigen Einrichtungen" bei Einzelplan 30.

22 PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440, S. 100.

23 PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440, Berichtsteil der HGF, S. 67.

24 PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440, Berichtsteil der MPG, S. 64f. sowie der WGL, S. 71ff.

25 S. aktuelle Monitoringberichte von Leopoldina, MWS, AvH und DAAD.

die Bindung des Umgangs mit öffentlichen Mitteln an besondere Anforderungen auch in diesem Bereich nicht auf. Er erlaubt weder von der Haushalts- und Wirtschaftsplanung unabhängige Handlungsspielräume noch Reserven für solche Handlungsoptionen in der Zukunft. Die geschaffenen Freiräume sollen vielmehr gezielt genutzt werden, um entsprechend den besonderen Bedingungen wissenschaftlicher Tätigkeit ein effizientes und effektives Handeln auch angesichts komplexer und schwer planbarer Handlungsschwerpunkte zu ermöglichen.[26]

(2) Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass dieser Zusammenhang oftmals in dieser Form nicht gegeben ist. Dagegen spricht bereits der stetige und rasche Aufwuchs der SB-Mittel. Ginge es nur um Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Flexibilitätserfordernisse im Einzelfall, wäre eher zu erwarten, dass der Bestand an SB-Mitteln über mehrere Jahre hinweg um einen weitgehend stabilen Wert schwankt. Die Befragung der Wissenschaftseinrichtungen durch den Bundesrechnungshof hat bestätigt, dass die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit nur in wenigen Fällen der zentrale Grund für das Bilden von SB-Mitteln war.

(3) Ein wesentlicher Grund für das Entstehen der SB-Mittel liegt nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes vielmehr in der Veranschlagungspraxis: Häufig werden Mittel – insbesondere für Investitionen im Baubereich – zu früh und zu hoch veranschlagt. Die Mittel fließen daher vielfach nicht der Veranschlagung entsprechend ab und werden in die Selbstbewirtschaftung überführt. Wissenschaftsspezifische Gründe für das Anwachsen der SB-Mittel hat der Bundesrechnungshof dabei kaum festgestellt. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass es den Anreiz zu bedarfsgerechter Veranschlagung[27] schwächt, wenn die Mittel aufgrund vollständiger Selbstbewirtschaftung dauerhaft erhalten bleiben.

Der in das Jahr 2016 übertragene Betrag von 1,04 Mrd. Euro SB-Mitteln auf Bundeskonten entspricht fast dem Mittelaufwuchs vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2016 (Bundesanteil der PFI-Teilnehmer). Es liegt daher nahe, dass der stetige

---

[26] Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 3 Absatz 2 WissFG, BT-Drs. 17/10037, S. 12.

[27] Nach dem Grundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit (§ 8 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), § 11 Absatz 2 BHO) dürfen nur die Mittel veranschlagt werden, die im Planungsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

Aufwuchs der SB-Mittel und der jährliche Anstieg der Zuwendungen miteinander zusammenhängen. Auch die im Haushaltsvollzug festgestellten Defizite im Projektbereich deuten darauf hin, dass die Möglichkeiten von Wissenschaftseinrichtungen, die Mittel effizient für die vorgesehenen Zwecke und Projekte zu verwenden, mit dem Anstieg der Zuwendungen nicht immer Schritt gehalten haben. Eine hierdurch bedingte Überfinanzierung wäre nicht nur haushaltsrechtlich problematisch, sondern würde auch die Gefahr erhöhen, dass nicht zwingend notwendige und unwirtschaftliche Maßnahmen finanziert werden.

(4) Die Wissenschaftseinrichtungen sollen dann SB-Mittel bilden können, wenn flexibles Handeln *aufgrund der besonderen Anforderungen des Wissenschaftsbetriebs* notwendig ist. Die Ausgaben können dann *für den jeweiligen Zweck*[28] in späteren Jahren eingesetzt werden. Mit der Zuweisung der Mittel zur Selbstbewirtschaftung war jedoch nicht intendiert, dass die Einrichtungen allgemeine Reserven für beliebige unvorhergesehene Ausgaben bilden. Das auch für die Forschungsförderung uneingeschränkt geltende Budgetrecht erfordert, dass der Haushaltsgesetzgeber immer wieder darüber bestimmen kann, wie viele Mittel für welchen Zweck bereitgestellt werden. Ein wie auch immer geartetes „Ansparprinzip" würde diesen Grundsatz aushöhlen.

(5) Derzeit hat das BMBF keinen umfassenden Überblick über die Gründe für die Bildung von SB-Mitteln, ihre konkrete Verwendung und die Zweckerreichung. Mit steigender Höhe der SB-Mittel und dem „Durchreichen" von Mitteln über mehrere Jahre hinweg wird es immer schwieriger, dies nachzuvollziehen. Das BMBF muss die Entstehung und Verwendung der SB-Mittel stärker beobachten. Es kann nur dann Rückschlüsse auf die Arbeit der Wissenschaftseinrichtungen ziehen und wo notwendig Einfluss nehmen, wenn ihm hinreichende Informationen vorliegen.

(6) Die Entwicklung der SB-Mittel deutet angesichts dieser Erkenntnisse auf strukturelle Probleme hin. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass

- stärker darauf geachtet wird, dass die Mittel für die einzelnen Tätigkeitsschwerpunkte und Ausgabezwecke der Wissenschaftseinrichtungen – wie beispielsweise Baumaßnahmen, Personalausgaben oder die Programme im

---

[28] So Dittrich, Kommentar zur BHO, Stand 1. Januar 2016, § 15 Rn. 5.2; Hugo in Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes, § 15 Rn. 13.

Rahmen der Programmorientierten Förderung bei der HGF – bedarfsgerecht und nicht zu früh veranschlagt werden.

- die Informationsgrundlage der Zuwendungsgeber über die Gründe für die Bildung von SB-Mitteln verbessert wird. Insbesondere sollte aus Wirtschaftsplänen und Verwendungsnachweisen hervorgehen, wofür die SB-Mittel ursprünglich veranschlagt worden sind und wie sie verwendet werden sollen bzw. wurden. Im Verwendungsnachweis sollte zudem darüber berichtet werden, ob und wann der ursprünglich mit den Mitteln verfolgte Zweck erfüllt worden ist.
- das BMBF sowohl in seiner Rolle als Zuwendungsgeber als auch durch seine Vertreter in den Aufsichtsgremien der Wissenschaftseinrichtungen konsequent darauf hinwirkt, dass die Einrichtungen die Projekte wirtschaftlich abwickeln und die SB-Mittel zweckentsprechend verwenden.
- die Möglichkeit zur Korrektur von Fehlentwicklungen geschaffen wird. Wenn erkennbar ist, dass Wissenschaftseinrichtungen immer mehr nicht verbrauchte SB-Mittel ansammeln, sollte ihr Rückfluss in den Bundeshaushalt nicht ausgeschlossen bleiben. Hierfür sollte in entsprechenden Fällen von der – vom WissFG in keiner Weise eingeschränkten – Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die Mittel nicht vollständig, sondern nur zu einem Teil zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen.

(7) Der Monitoringbericht zum PFI als wichtigste Informationsquelle des Parlaments zum WissFG enthält keine vollständige Übersicht über die SB-Mittel der PFI-Teilnehmer. Höhe und Entwicklung der SB-Mittel der einzelnen Einrichtungen werden nicht vollständig dargestellt. Die einzelnen Berichte der *nicht* am PFI beteiligten Einrichtungen enthalten hier einen besseren Überblick, obwohl der weitaus größte Teil der SB-Mittel bei PFI-Teilnehmern anfällt. Um die Transparenz deutlich zu verbessern sollte der Monitoringbericht zum PFI folgende Informationen zu den SB-Mitteln enthalten:

- Darstellung der Entwicklung der SB-Mittel aller PFI-Teilnehmer (absolut und Prozent der Zuwendung) im Zeitablauf seit dem Jahr 2013, bei der HGF auch Zuordnung zu den einzelnen Zentren,
- Übersicht der einzelnen PFI-Teilnehmer über die Verwendung der SB-Mittel. Die Einrichtungen sollten summarisch darstellen, in welcher Höhe

sie die im Berichtsjahr zusätzlich verfügbaren SB-Mittel für den ursprünglichen Zweck verwendet haben. Zusätzlich sollten sie angeben, zu welchem Anteil die am Ende des Berichtsjahres nicht verbrauchten SB-Mittel für Zwecke gebildet wurden, deren Erfüllung bereits in früheren Jahren vorgesehen war. Hieraus könnten zumindest Anhaltspunkte dafür abgeleitet werden, inwieweit die Entwicklung der SB-Mittel auf vorübergehende projektbezogene Flexibilisierungserfordernisse zurückgeht oder aber auf eine Bugwelle nicht verausgabter Mittel hindeutet. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes sind die hierfür notwendigen Informationen bei den Wissenschaftseinrichtungen vorhanden.

- Entsprechende Informationen über die Höhe, Entwicklung und Verwendung der SB-Mittel bei den *nicht* am Pakt beteiligten Einrichtungen, denn das Parlament muss umfassend über die Wirkungen des WissFG informiert werden, s. hierzu die Empfehlung zu Tz. 8.3.2.

2.3 Stellungnahme des BMBF

(1) Das BMBF hält das Instrument der SB-Mittel für die Wissenschaftseinrichtungen für unverzichtbar. Sie erhielten damit die auch im Hinblick auf die Ziele des PFI erforderliche Flexibilität und Planungssicherheit. Das BMBF unterstütze die Bildung von SB-Mitteln jedoch nur, wenn sie dazu dienten, Verzögerungen oder Liquiditätsschwankungen um die Jahreswende aufzufangen. Der Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung bleibe gültig.

(2) Wegen des kontinuierlichen Ansteigens der SB-Mittel hat das BMBF angekündigt, ihre Entwicklung genauer zu verfolgen und zu hinterfragen. Es hat bestätigt, dass eine wesentliche Ursache der gestiegenen SB-Mittel in verzögerten Investitionsvorhaben der HGF-Einrichtungen liegt. Hier hat das BMBF Gegenmaßnahmen eingeleitet, wie z. B. eine engere Kontrolle und ein genaueres Berichtswesen der HGF-Einrichtungen. Die zuständigen Gremien befassten sich mit der Thematik anhand eines gesonderten Berichts. Zudem werde das BMBF die HGF-Investitionsmittel in den beiden kommenden Jahren so umverteilen, dass die Sanierung älterer Gebäude beschleunigt werde. Für den Beginn neuer wissenschaftlicher Vorhaben mit erfahrungsgemäß langem Vorlauf stünden vorübergehend weniger Mittel zur Verfügung.

(3) Das BMBF hat ferner angekündigt, dass im kommenden Monitoringbericht zum PFI transparent dargestellt werde, wie das Instrument der Selbstbewirt-

schaftung von Bundesmitteln in den vergangenen sieben Jahren genutzt wurde. Es werde sich in der GWK dafür einsetzen, auch die überjährige Verwendung von Landesmitteln transparent darzustellen. Das BMBF sei zudem einer verbesserten Darstellung der SB-Mittel in der Haushaltsrechnung des Bundes gegenüber aufgeschlossen, solange die Vorteile einer gemeinsamen Veranschlagung mehrerer Einrichtungen in einem Titel nicht aufgegeben würden.

Das BMBF hält die Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes in einigen Punkten für zu weitreichend:

- Aus dem Ansteigen der SB-Mittel könne nicht gefolgert werden, die Wissenschaftseinrichtungen seien überfinanziert.
- Unabhängig vom Ansteigen der SB-Mittel im Ganzen schwankten sie bei einzelnen Wissenschaftseinrichtungen zum Teil erheblich. Das vom Bundesrechnungshof erwartete Einpendeln um einen bestimmten, stabilen Wert könne hier noch eintreten. Sondereffekte bei einzelnen Großprojekten wirkten sich zudem erheblich auf die Summe der SB-Mittel aus. Beispielhaft hat das BMBF das Projekt „FAIR" genannt, dessen Verzögerung auf wissenschaftsspezifische Ursachen zurückzuführen sei.
- Bei wissenschaftlichen Baumaßnahmen seien häufig spezifische Erschwernisse zu bewältigen, wie z. B. häufige Personalwechsel, die besonders schnelle technologische Entwicklung oder begrenzte Einflussmöglichkeiten in multilateralen Kooperationen.
- Wenn SB-Mittel für Zwecke verwendet werden, für die sie ursprünglich nicht veranschlagt waren, sei dies aus Sicht des BMBF nicht grundsätzlich zu beanstanden. Zwar bleibe die Zweckbindung für die Mittel sachlich und zuwendungsrechtlich erhalten. Mit hinreichender Begründung könnten die Wissenschaftseinrichtungen sie aber auch für andere satzungsgemäße Aufgaben ausgeben. Das BMBF räumt ungeachtet dessen ein, dass die Zuwendungsgeber „punktuell aufscheinende Unkenntnis zuwendungsrechtlicher Fragestellungen" bei einzelnen Wissenschaftseinrichtungen thematisieren müssten.

Einen zwingenden Bedarf, die Darstellung der SB-Mittel in Verwendungsnachweisen und Wirtschaftsplänen zu verbessern, sehe das BMBF nicht. Es verfüge grundsätzlich über ausreichende Steuerungs- und Informationsinstrumente, die es ihm erlaubten, die Erfüllung der Zuwendungszwecke zu kontrollieren.

2.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

(1) Die SB-Mittel sind im Jahr 2016 erneut drastisch angestiegen. Den vor diesem Hintergrund dringlichen Handlungsbedarf hat auch das BMBF grundsätzlich anerkannt. Es hat bezogen auf die Einrichtungen der HGF erste Schritte angekündigt, mit denen es einem weiteren Anstieg der SB-Mittel entgegenwirken will.

(2) Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes deuten darauf hin, dass die weiter rasch anwachsende „Bugwelle" von SB-Mitteln in erheblichem Umfang strukturell bedingt ist. Eine wesentliche Rolle spielen z. B. die Veranschlagungspraxis für Investitionen der HGF und der stete Anstieg der Zuwendungen, dem offenbar nicht immer entsprechende unmittelbare Handlungsmöglichkeiten der Wissenschaftseinrichtungen gegenüberstehen. Punktuelle Maßnahmen, wie sie das BMBF als Reaktion in Aussicht gestellt hat, werden nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes diesen strukturellen Problemen nicht gerecht. Er bezweifelt im Übrigen, dass die Umsetzungsprobleme bei großen Forschungsvorhaben wie dem Projekt FAIR automatisch auf wissenschaftsspezifische Gründe für den Aufwuchs unverbrauchter SB-Mittel hindeuten. Nach seinen Erkenntnissen spielten hier vielmehr organisatorische Defizite beim Zuwendungsempfänger und eine mangelnde Steuerung durch den Zuwendungsgeber eine zentrale Rolle.[29]

(3) Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen, um künftige Fehlentwicklungen zu vermeiden und die dahinter stehenden Ursachen anzugehen. So muss das BMBF insbesondere für eine veränderte Veranschlagungspraxis sorgen und sich an seinem Bekenntnis zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung und damit zum Fälligkeitsprinzip[30] messen lassen.

(4) Um wirksame Gegenmaßnahmen ergreifen zu können, sind eine gute Datenbasis und eine sorgfältige Analyse notwendig. Das BMBF konnte die Zweifel des Bundesrechnungshofes daran, ob die Informations- und Steuerungsinstrumente ausreichen, nicht ausräumen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes benötigen die Zuwendungsgeber Informationen, die es ihnen ermöglichen, Höhe und Herkunft sowie geplanten und tatsächlichen Verwen-

---

29 S. Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu FAIR (Teilprojekt Bau) vom 4. September 2015 (HHA-Drs. 18/2212) und 16. März 2017 (HHA-Drs. 18/4220).

30 § 8 Absatz 2 HGrG, § 11 Absatz 2 BHO.

dungszweck und -zeitpunkt der SB-Mittel ohne weiteres zu erkennen und nachzuvollziehen. Es bietet sich an, die Wirtschaftspläne und Verwendungsnachweise um diese Angaben zu ergänzen.

(5) Der Bundesrechnungshof hält eine größere Transparenz über die Entwicklung der SB-Mittel auch für das Parlament für erforderlich. Nur so kann der Haushaltsgesetzgeber im Einzelnen Probleme beim Mittelabfluss und die damit verbundenen Risiken erkennen. Der Bundesrechnungshof verweist auf seine konkreten Vorschläge zur Verbesserung des Monitoringberichts in Tz. 2.2 (7). Er begrüßt, dass das BMBF sich hierfür aufgeschlossen gezeigt hat. Wenn das Parlament auf Grundlage dieser Informationen zu der Einschätzung kommt, dass die Entwicklung der SB-Mittel nicht mehr von den Zielen des WissFG gedeckt ist, kann es jederzeit ihren Anstieg bremsen, indem es die Zuwendungsmittel nur zum Teil zur Selbstbewirtschaftung zulässt.

3 Deckungsfähigkeit, § 3 Absatz 2 Satz 2 WissFG

Mithilfe der Deckungsfähigkeit kann die sachliche Bindung einzelner Ausgaben durchbrochen werden, um bei einem anderen Haushaltstitel mehr Ausgaben zu leisten als im Haushaltsplan veranschlagt. Nach dem WissFG sind die Ausgabemittel für die Wissenschaftseinrichtungen für gegenseitig deckungsfähig zu erklären. Dies ist durch Haushaltsvermerk bei den jeweiligen Titelgruppen des Bundeshaushalts für die Wissenschaftseinrichtungen geschehen.[31]

3.1 Feststellungen

(1) Aus den Rückläufen der Fragebogen ergibt sich, dass die Bewirtschaftungsgrundsätze bei 113 von 116 Einrichtungen die Möglichkeit eröffnen, Ausgaben für den Betrieb durch Investitionsmittel oder umgekehrt zu decken. Größtenteils ist diese Deckungsfähigkeit uneingeschränkt. Zum Teil ist sie der Höhe nach beschränkt oder es besteht eine einseitige Deckungsfähigkeit.

87 Einrichtungen gaben an, von dem Instrument Gebrauch gemacht zu haben. Dabei entsprachen die Mittel, für die die Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen wurde, im Jahresdurchschnitt etwa 4 % der institutionellen Zuwendungsmittel des Bundes. Einzelne Einrichtungen traten in einzelnen Jahren

[31] Außer bei DAAD und AvH.

deutlich hervor. So sind teilweise mehr als 15 %[32], in Ausnahmefällen sogar 40 %[33] der Mittel zwischen den Titeln umgeschichtet worden.

Die Wissenschaftseinrichtungen gaben in den Fragebogen häufig an, dass die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit notwendig war, um kurzfristig auftretenden Mittelbedarf abzudecken oder Verzögerungen von Projekten zu vermeiden. Bereits in Tz. 2.1.1 und Diagramm 5 des Anhangs II ist dargestellt, inwieweit bei der HGF die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit (Umschichtung Investitionen zu Betrieb) erforderlich war, um nicht verbrauchte Zuwendungen verfügbar zu halten.

(2) Im aktuellen PFI-Monitoringbericht gehen die Pakt-Teilnehmer in ihren Berichtsteilen (Anhang zum Monitoringbericht) jeweils kurz auf die Deckungsfähigkeit ein. Konkrete Zahlen zur Inanspruchnahme des Instruments nennt dabei nur die DFG. Im Bericht selbst wird der Gebrauch des Instruments nicht transparent gemacht.

Die *nicht* am PFI beteiligten Einrichtungen stellen in ihren Monitoringberichten dar, welche Mittel seit dem Jahr 2013 aus welchem Titel für den jeweils anderen Titel genutzt worden sind.

3.2 Würdigung und Empfehlungen

(1) Das mithilfe der Deckungsfähigkeit umgeschichtete Volumen ist bisher mit weniger als 5 % gering. Gleichwohl sollte bewusst bleiben, dass die gegenseitige Deckungsfähigkeit die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Einzelveranschlagung (Veranschlagung von Ausgaben nach Zwecken getrennt) und der sachlichen Bindung (Leisten von Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck) stark berührt. Sie kann dazu führen, dass die vom Parlament beschlossenen Ausgabeschwerpunkte verschoben werden. Dies betrifft insbesondere die im Haushaltsplan ausdrücklich unterschiedenen Ausgaben für Betrieb und Investitionen der Wissenschaftseinrichtungen. Eine extensiv ge-

---

32 So beispielsweise beim Deutschen Zentrum für Neurodegenerative Erkrankungen (DZNE), Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf (HZDR), Helmholtz-Zentrum Geesthacht (HZG), MPG-Eisenforschung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Leibniz-Institut für Länderkunde (IFL) und Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

33 So beim IFL in den Jahren 2013 und 2014.

nutzte Deckungsfähigkeit steht daher immer in einem Spannungsverhältnis zum Budgetrecht des Parlaments.[34]

(2) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Transparenz für Parlament und Öffentlichkeit auch über die Inanspruchnahme dieses Instruments zu erhöhen. Analog zu den Darstellungen in den Monitoringberichten der *nicht* am PFI beteiligten Wissenschaftseinrichtungen sollte der PFI-Monitoringbericht daher Übersichten zur Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit für alle Teilnehmer enthalten, aus denen der Anteil der Umschichtungen zwischen Investitions- und Betriebsmitteln am Gesamtvolumen erkennbar wird.

3.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat die Feststellungen zur Deckungsfähigkeit im Ergebnis für unproblematisch gehalten. Es werde deutlich, dass dieses Instrument im Einzelfall praktische Bedeutung entfaltet. Das BMBF sei prinzipiell aufgeschlossen, im PFI-Monitoringbericht darüber zu informieren, inwieweit die Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen wird. Jedoch seien bei den vier großen Wissenschaftseinrichtungen FhG, MPG, HGF und WGL zum Zeitpunkt des jeweils aktuellen Monitoringberichtes zunächst nur eingeschränkt valide Daten verfügbar. Präzise Angaben können erst im Bericht des Folgejahres ausgewiesen werden, wenn die Jahresabschlüsse der Einrichtungen geprüft wurden.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bewertet die Bereitschaft des BMBF, den PFI-Monitoringbericht zu ergänzen, positiv. Er hält seinen Vorschlag für zweckmäßig, in den aktuellen Monitoringbericht zunächst vorläufige Angaben aufzunehmen und diese im jeweiligen Folgejahr zu präzisieren.

4 Unverbindlichkeit von Stellenplänen, § 3 Absatz 2 Satz 4 WissFG

Grundsätzlich weist der Bund im Haushaltsplan Stellenpläne der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger aus. Diese enthalten das verbindliche Stellen-Soll für das jeweilige Haushaltsjahr. Abweichend von diesem Grundsatz kann für die Wissenschaftseinrichtungen im Geltungsbereich des WissFG auf die Ausweisung von Stellenplänen im Haushaltsplan verzichtet werden

---

[34] Hugo in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, § 20 BHO, Rn. 13.

(§ 3 Absatz 2 Satz 4 WissFG). Dies ermöglicht die teilweise oder vollständige Unverbindlichkeit der Stellenpläne. Die Wissenschaftseinrichtungen sollen in die Lage versetzt werden, kurzfristige, forschungsadäquate Entscheidungen zu treffen und *„Forschungseinheiten flexibel zu organisieren“*.[35] Die Einrichtungen erhalten so im Bedarfsfall unterjährig mehr Handlungsspielräume, etwa beim Ausbringen oder beim Heben der Wertigkeit von Stellen.

4.1 Feststellungen

(1) Teilweise verzichtete der Bund bereits vor Inkrafttreten des WissFG darauf, verbindliche Stellenpläne von Wissenschaftseinrichtungen im Haushaltsplan auszuweisen. So sahen bereits die Bundeshaushaltspläne seit dem Jahr 2002 für Helmholtz-Zentren im Tarifbereich sowie für außertarifliche (AT) Vergütungen unterhalb einer bestimmten Vergütung nicht mehr zwingend verbindliche Stellenpläne vor. Der Verzicht darauf war daran geknüpft, dass die Helmholtz-Zentren wissenschaftsspezifische Controllingverfahren einführen, die die Erreichung der mit Stellenplänen verfolgten Ziele – insbesondere eine ausgewogene Stellenstruktur und angemessene Begrenzung der Personalausgaben – gewährleisten.[36] Im Haushaltsplan des Jahres 2004 waren für Helmholtz-Zentren daraufhin erstmalig nur noch außertarifliche Stellen entsprechend einer B- bzw. C 4-Besoldung ausgewiesen.

Der Haushaltsgesetzgeber verzichtete im Folgenden bei weiteren Wissenschaftseinrichtungen auf verbindliche Stellenpläne: Unter anderem für die DFG, die MPG und die FhG wies der Bundeshaushalt 2012 – der letzte Bundeshaushalt vor Inkrafttreten des WissFG – für tariflich und außertariflich Beschäftigte unterhalb einer der W 3-Besoldung entsprechenden Vergütung keine verbindlichen Stellenpläne mehr aus.

(2) Den Monitoringberichten ist kein Gesamtbild zu entnehmen, inwieweit die Stellenpläne der einzelnen Wissenschaftseinrichtungen derzeit noch verbindlich sind. Der Bundesrechnungshof verschaffte sich mit seinem Fragebogen hierüber folgenden Überblick.

---

35 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 3 Absatz 2 WissFG, BT-Drs. 17/10037.

36 Vgl. Bundeshaushalt 2002 Anlage zu Kapitel 3007, Tgr. 13, Haushaltsvermerk Ziffer 2.

Für die 29 Wissenschaftseinrichtungen, die *nicht* der WGL angehören, ist im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Stellenpläne das Bundeshaushaltsrecht maßgebend:

- Bei 27 Einrichtungen ist die Verbindlichkeit des Stellenplans entfallen.
- Lediglich AvH und DAAD haben weiterhin verbindliche Stellenpläne. Diese sind in der Anlage zu Kapitel 0504 des Bundeshaushaltsplans ausgewiesen.

Für die Einrichtungen der WGL richtet sich die Verbindlichkeit der Stellenpläne nach dem jeweiligen Landeshaushaltsrecht. Hier ist das Bild heterogen:

- Bei 26 Einrichtungen ist die Verbindlichkeit entfallen.
- Weitere 38 Einrichtungen gaben an, dass die Verbindlichkeit nur für einen Teil der Stellen entfallen ist. AT-Stellen sowie solche mit W- und B-Besoldung unterliegen dort weiterhin einem verbindlichen Plan.
- 23 Einrichtungen haben nach wie vor verbindliche Stellenpläne.

(3) Die Gesetzesbegründung zum WissFG stellte in Aussicht, dass Einrichtungen, deren Stellenplan nicht mehr im Haushaltsplan ausgewiesen wird, Stellenübersichten in ihren Wirtschaftsplänen unverbindlich fortführen werden. Damit bleibe auch künftig die Stellenentwicklung dieser Wissenschaftseinrichtungen transparent und nachvollziehbar.[37] Das BMF wiederholt diese Festlegung in seinen jährlichen Haushaltsaufstellungsrundschreiben. Es hebt dabei hervor, dass damit die Stellenentwicklung der Einrichtungen, einschließlich der Ist-Besetzung, nachvollziehbar bleibe.[38]

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes führen nur die vier Wissenschaftseinrichtungen, bei denen die Verbindlichkeit des Stellenplans erst mit dem WissFG entfallen war (Acatech, Leopoldina, MWS und WiKo), unverbindliche Stellenübersichten für den gesamten Personalbestand. Hingegen weisen die Mehrzahl der Einrichtungen außerhalb der WGL (23 von 27) sowie einige WGL-Einrichtungen nur für außertariflich bzw. nach W- und B-Besoldung be-

---

37 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 3 Absatz 3 WissFG, BT-Drs. 17/10037.

38 Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2014 und des Finanzplans 2013 bis 2017 im Top-Down-Verfahren vom 6. Dezember 2012, Gz. II A 1 – H 1105/12/10001 :001, dort Anlage 2, Nummer 22.4, sowie Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2018 und des neuen Finanzplans 2017 bis 2021 vom 27. Dezember 2016, Gz. II A 1 – H 1105/156/10001 :001, dort Anlage 2, Nummer 20.2.

zahlte Beschäftigte unverbindliche Stellenübersichten für das Planjahr aus. In einer solchen Stellenübersicht ist dann ein kleiner Teil aller vorhandenen Stellen abgebildet, wie folgende Beispiele zeigen: Die FhG bezifferte in ihrer unverbindlichen Stellenübersicht 121 Stellen, während sie insgesamt 17 300 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) hatte. Die unverbindlichen Stellenübersichten der HGF-Zentren wiesen für das Jahr 2015 insgesamt 523 Stellen bei rund 33 600 Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) aus. Lediglich im Rückblick auf die Vorjahre enthalten die betreffenden Wirtschaftspläne Angaben zum tatsächlichen gesamten Personalbestand.

(4) Sofern Wissenschaftseinrichtungen zusätzliche Stellen über ihre unverbindlichen Stellenübersichten hinaus einrichten wollen, erwartet das BMBF, dass die Einrichtungen ihm hierfür die sachliche und zeitliche Notwendigkeit darlegen. Das BMBF prüft die vorgesehene Änderung der Stellenübersicht. Über seine fachliche Einschätzung informiert es das Aufsichtsgremium der Wissenschaftseinrichtung, das dann hierüber entscheidet. Die Möglichkeit, im Jahresverlauf neue Stellen über die Stellenübersichten hinaus zu schaffen, wurde seit dem Jahr 2013 von zwölf Wissenschaftseinrichtungen genutzt, wie diese gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärten. Insgesamt elf der in den Jahren 2013 bis 2015 so ausgebrachten Stellen entsprachen der W 3- oder B-Besoldung.

4.2 Würdigung und Empfehlungen

(1) Mit Inkrafttreten des WissFG ist für die vom Anwendungsbereich erfassten Wissenschaftseinrichtungen die schon zuvor nur noch teilweise bestehende Verpflichtung zur Ausweisung von Stellenplänen insgesamt entfallen. Auffällig ist jedoch, dass die Zuwendungsgeber dies uneinheitlich handhaben.

(2) Die Einrichtungen nutzten den erweiterten Handlungsspielraum nur in vergleichsweise wenigen Fällen dazu, unterjährig neue Stellen nach der W 3- oder B-Besoldung zu schaffen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das BMBF regelmäßig vergewissert, ob unterjährige Änderungen der Stellenübersichten der Wissenschaftseinrichtungen sachgerecht sind. Hieran sollte es festhalten.

(3) Soweit Stellenpläne nicht mehr im Haushaltsplan ausgewiesen werden, nehmen sowohl die Haushaltstransparenz als auch die parlamentarischen Steuerungs- und Kontrolloptionen ab. Die Gesetzesbegründung zum WissFG

sieht – so wie die jährlichen Haushaltsaufstellungsrundschreiben des BMF – vor, dass die Wissenschaftseinrichtungen unverbindliche Stellenübersichten auf der Ebene der Wirtschaftspläne fortführen sollen, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Die Praxis bleibt jedoch hinter dieser Anforderung erheblich zurück. Denn die unverbindlichen Stellenübersichten zahlreicher Einrichtungen sind unvollständig. Sie erfassen ausschließlich AT-, W- und B-Stellen und geben daher keinen Aufschluss über die Stellenentwicklung für das - den weitaus größten Anteil des Personals stellende - Tarifpersonal. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass der in den Wirtschaftsplänen enthaltene Rückblick auf die Stellenbesetzung in den Vorjahren die mit einer unverbindlichen Stellenplanung verbundenen Informations- und Steuerungsmöglichkeiten erfüllt. Denn der in dem Rückblick angegebene Personalbestand ist nicht notwendigerweise identisch mit dem für eine belastbare, vorausschauende Planung relevanten künftigen Gesamtstellenbestand.

(4) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, in den Monitoringberichten für die PFI-Teilnehmer und die anderen Wissenschaftseinrichtungen regelmäßig zu erläutern, inwieweit der jeweilige Stellenplan verbindlich ist (ob demnach § 3 Absatz 2 Satz 4 WissFG in Anspruch genommen wird).

Mit Blick auf die in der Gesetzesbegründung angelegte Transparenzanforderung sollten alle Wissenschaftseinrichtungen ohne verbindlichen Stellenplan eine unverbindliche, aber vollständige Stellenübersicht in ihrem Wirtschaftsplan für das jeweilige Planjahr ausweisen. Diese einrichtungsspezifischen Angaben könnten auch eine Grundlage sein, um in den Monitoringberichten aggregierte Daten über die Stellenentwicklung wiederzugeben.

4.3 Stellungnahme des BMBF

(1) Das BMBF hat erklärt, dass die Inanspruchnahme der Stellenplanflexibilisierung moderat zunehme. Dieses Instrument sei für die Wettbewerbsfähigkeit der Wissenschaftseinrichtungen von grundlegender Bedeutung.

(2) Es hat bestätigt, dass die unverbindlichen Stellenübersichten in der Regel lediglich einen kleinen Teil aller Stellen ausweisen und das Tarifpersonal für das Planjahr nicht berücksichtigen. Aus Sicht des BMBF bleibe diese Praxis jedoch nicht hinter der Transparenzanforderung der Gesetzesbegründung zurück. Damit sei keinesfalls gemeint gewesen, bereits vor Inkrafttreten des WissFG ermöglichte Abweichungen von der Verbindlichkeit des Stellenplans

zurückzunehmen. Das BMBF hält die bestehenden Informationsquellen und Instrumente für ausreichend. Die vom Bundesrechnungshof angeregten unverbindlichen, aber vollständigen Stellenübersichten sehe es als Rückschritt in Richtung einer haushaltsrechtlichen Detailsteuerung an, die im eklatanten Widerspruch zur Stärkung der Eigenverantwortung der Wissenschaftseinrichtungen stehe. Aggregierte Angaben über die Stellenentwicklung in den Monitoringberichten lehne es deshalb ausdrücklich ab.

(3) Auch hält das BMBF es für nicht erforderlich, in den Monitoringberichten darüber zu informieren, inwieweit die Wissenschaftseinrichtungen die mit dem WissFG ermöglichte Stellenplanflexibilisierung tatsächlich anwenden. Dies lasse sich bereits dem jeweiligen Einzelplan des Bundeshaushalts entnehmen.

4.4 Abschließende Würdigung

(1) Die Ansicht des BMBF, der Verzicht auf vollständige Stellenübersichten stünde in Einklang mit den Transparenzanforderungen der Gesetzesbegründung zum WissFG, überzeugt nicht. Damit tritt in den Hintergrund, dass das WissFG ebenso wie frühere Flexibilisierungen im Kern durch den Wegfall der Verbindlichkeit von Stellenplänen mehr unterjährige Handlungsspielräume eröffnen wollte. Diese Stärkung der Flexibilität und Eigenverantwortung hat der Bundesrechnungshof keineswegs infrage gestellt. Er vermag aber nicht zu erkennen, warum dies dem in der Gesetzesbegründung ausdrücklich aufgenommenen Anliegen entgegenstehen soll, durch die Fortführung (unverbindlicher) Stellenübersichten Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Für die interne Planung der Personalausgaben, die vielfach den Hauptanteil ihrer Ausgaben ausmachen, müssen die Einrichtungen ohnehin über vollständige Stellenübersichten für das kommende Haushaltsjahr verfügen. Ihre Abbildung in den Wirtschaftsplänen gäbe den Zuwendungsgebern die Möglichkeit, frühzeitig strukturelle Entwicklungen zu erkennen und die sich verändernden Handlungsschwerpunkte der Wissenschaftseinrichtungen nachzuvollziehen. Diese Information muss keineswegs zu einer Detailsteuerung durch die Zuwendungsgeber oder einer Einschränkung flexibler Reaktionsmöglichkeiten führen; sie entspräche im Gegenteil dem Grundgedanken des WissFG, mehr Eigenverantwortung mit mehr Transparenz zu verknüpfen.

(2) Dementsprechend bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, auf der Grundlage unverbindlicher Stellenübersichten in den Monitoringberich-

ten für Parlament und Öffentlichkeit aggregierte Angaben über die Stellenentwicklung und -struktur der Wissenschaftseinrichtungen zu machen. In diesen Berichten sollte auch nicht länger auf die Information verzichtet werden, welche Einrichtungen von der Stellenplanflexibilisierung Gebrauch machen. Da die WGL-Einrichtungen Landesrecht unterliegen, ist dies – anders als vom BMBF dargestellt – zumindest für diese 88 Einrichtungen nicht dem Bundeshaushalt zu entnehmen.

5 Einschränkung des Besserstellungsverbots, § 4 WissFG

Grundsätzlich darf ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Abweichend davon erlaubt das WissFG, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler finanziell besserzustellen, sofern die dafür eingesetzten Mittel weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden (§ 4 Satz 1 WissFG). Darüber hinaus ist es möglich, sonstigen im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigten zusätzliche Gehaltsbestandteile zu gewähren, wenn sie im Rahmen der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung oder Bewertung von Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten (§ 4 Satz 2 WissFG).

Dieser haushaltsrechtliche Freiraum soll den Wissenschaftseinrichtungen ermöglichen, *„Spitzenkräften marktgerechte, auch in Konkurrenz zu ausländischen Einrichtungen und der Wirtschaft konkurrenzfähige Angebote“* machen zu können.[39]

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, für welche Empfänger (subjektiver Anwendungsbereich), in welchen Fällen (materieller Anwendungsbereich) und in welchem Umfang die Wissenschaftseinrichtungen diese Regelung in Anspruch nehmen und welche Wirkungen sie damit erreicht haben.

5.1 Subjektiver Anwendungsbereich

Die Vergütungen, die die Wissenschaftseinrichtungen auf Grundlage von § 4 WissFG zahlten, flossen nach den Erkenntnissen aus den Fragebogen zu nicht unerheblichen Anteilen - je nach Einrichtung und Jahr auch über 50 % - an im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte (weitere Einzelheiten zur

---

[39] Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 4 WissFG, BT-Drs. 17/10037.

Inanspruchnahme in Tz. 5.3). Dies verdeutlicht, dass die in § 4 Satz 2 WissFG vorgesehene Öffnung der Besserstellungsmöglichkeiten über die Zielgruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hinaus von großer praktischer Bedeutung ist. Sie entspricht im Übrigen auch den für die außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen geltenden Regelungen zur Gewährung außertariflicher Sonderzahlungen.

Unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass Beschäftigte im wissenschaftsrelevanten Bereich wesentliche Beiträge zu Forschungsvorhaben geleistet haben und wie diese von allgemeinen Infrastrukturaufgaben zu trennen sind, legt das WissFG nicht im Einzelnen fest.

5.2 Materieller Anwendungsbereich

In welchen Fällen oder in welcher Form zusätzliche Gehaltsbestandteile auf Grundlage von § 4 zu gewähren sind, ist im WissFG ebenfalls nicht geregelt. Es obliegt deshalb den Wissenschaftseinrichtungen, dies in einrichtungsspezifischen Regelungen zu konkretisieren. Darin legten einige Wissenschaftseinrichtungen fest, dass zusätzliche Gehaltsbestandteile nach § 4 WissFG mit anderen Sonderzahlungen kombiniert werden können.

Die FhG erklärte im Fragebogen, dass sie zusätzliche Gehaltsbestandteile auf Grundlage von § 4 WissFG als Erfolgsbeteiligung auszahle sowie die Gehälter von Mitarbeitenden mit herausragender Bedeutung und besonderer Verantwortung erhöhe. Darüber hinaus gewähre sie bezugnehmend auf § 4 auch Sachleistungen. Neben Zuschüssen zum Schulgeld zählten hierzu z. B. die Anschaffung von Fahrrädern für private Fahrten, vergünstigte gesundheitsorientierte Massagen im Institut, übertragbare Dauerkarten für Theater, Museen etc. sowie Ausleihmöglichkeiten für institutseigene Gegenstände, wie Pkw-Anhänger oder Bohrhammer.

Die HGF teilte im Fragebogen mit, § 4 WissFG eröffne ihr auch die Möglichkeit, einen Kinderbetreuungszuschuss zu gewähren. Sie kritisierte in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Einschränkung des Besserstellungsverbotes nur für wissenschaftliches Personal und solches im wissenschaftsrelevanten Bereich gelte. In diesem Sinne werde in den Helmholtz-Zentren nicht unterschieden.

5.3 Inanspruchnahme

(1) Die Wissenschaftseinrichtungen konnten zusätzliche Gehaltsbestandteile auf Grundlage des § 4 WissFG nicht unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes auszahlen. Hierfür waren zunächst die Bewirtschaftungsgrundsätze bzw. Finanzstatuten der Einrichtungen anzupassen. Das BMBF hielt diesen Prozess bei einigen Wissenschaftseinrichtungen für zu langsam. Gemäß einem internen Papier war es aus Sicht des BMBF deshalb beispielsweise im Juni 2014 erforderlich, entsprechende Aktivitäten der Geschäftsführungen zweier Helmholtz-Zentren anzumahnen. Die Wissenschaftseinrichtungen sollten die ausstehenden zentrenspezifischen Regelungen *„zeitnah […] entwickeln, um die Errungenschaften des WissFG nutzen zu können. Es sollte vermieden werden, dass der Eindruck entsteht, die Wissenschaft brauche das Gesetz, für das sich das BMBF vehement eingesetzt hat, gar nicht."*

(2) In der Befragung durch den Bundesrechnungshof sah jede dritte Wissenschaftseinrichtung die Sonderzahlungsmöglichkeiten des WissFG als wichtig an. Von 116 Einrichtungen gaben aber nur die FhG sowie - in geringerem Ausmaß - das Helmholtz Zentrum München Deutsches Zentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH (HMGU) und die Acatech an, bis Ende des Jahres 2015 von Besserstellungen nach § 4 WissFG Gebrauch gemacht zu haben. Bis zu den Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Frühjahr 2016 trat der DAAD mit einem Einzelfall hinzu. Für das Jahr 2015 ergibt sich auf Basis des Fragebogens des Bundesrechnungshofes folgendes Bild:

	Wissenschaftler/ -innen mit WissFG-Vergütung		**im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte mit WissFG-Vergütung**		**Summe Auszahlungen in Euro**
	Anzahl Personen	**Auszahlungen in Euro**	**Anzahl Personen**	**Auszahlungen in Euro**	
FhG	7 214	7 109 000	4 494	3 565 000	10 674 000
HMGU	96	98 000	76	112 000	210 000
Acatech	5	46 000	0	0	46 000

Tabelle 1: Zusätzliche Gehaltsbestandteile auf Grundlage von § 4 WissFG im Jahr 2015. Quelle: Angaben aus den Fragebogen.

(3) Da für diese Vergütungen keine Mittel der deutschen öffentlichen Hand verwendet werden dürfen, kommt die Anwendung des § 4 WissFG nur für solche Wissenschaftseinrichtungen in Frage, die hierfür eigene Mittel bzw. private oder ausländische Drittmittel aufbringen können. Dies gilt insbesondere für die

auf anwendungsorientierte Forschung spezialisierte FhG. Sie erhielt in den letzten Jahren regelmäßig deutlich mehr Drittmittel von privater Seite als HGF, MPG und WGL zusammen.[40]

Die HGF wies gegenüber dem Bundesrechnungshof darauf hin, dass nicht aus öffentlichen Quellen stammende Drittmittel auch innerhalb einer Wissenschaftseinrichtung nicht bei allen Abteilungen zur Verfügung stehen. Bei Anwendung des § 4 WissFG könne es deshalb zu einer Ungleichbehandlung unter den verschiedenen Abteilungen kommen.

(4) Das WissFG ist eine von mehreren Rechtsgrundlagen, mit denen die Einrichtungen ihren Beschäftigten zusätzliche Gehaltsbestandteile auszahlen können. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gewährten 85 von 116 Wissenschaftseinrichtungen (73 %, darunter auch FhG und HMGU) zusätzliche Gehaltsbestandteile aufgrund anderer Rechtsnormen als § 4 WissFG. Dabei handelte es sich etwa um einrichtungsspezifische Sonderzahlungsgrundsätze oder bei den WGL-Einrichtungen um § 40 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

(5) Der PFI-Monitoringbericht für das Jahr 2016 beschreibt die Zahl und den Gesamtbetrag der nach § 4 WissFG geleisteten Sonderzahlungen, die Entwicklung der außertariflich Beschäftigten sowie die Zahl der Berufungen aus dem Ausland und aus der Wirtschaft. Die Angaben zu diesem Bereich sind damit gegenüber den Vorjahren deutlich aussagefähiger. Nicht erkennbar bleibt allerdings weiterhin, welche konkreten Ziele mit der Gewährung von Besserstellungen nach dem WissFG verfolgt und erreicht wurden.

5.4 Wirkungen der zusätzlichen Gehaltsbestandteile

(1) Im Fragebogen des Bundesrechnungshofes sollten die Wissenschaftseinrichtungen auch mitteilen, welche Wirkungen sie seit dem Jahr 2013 mit den Gehaltsbestandteilen auf Grundlage des § 4 WissFG erzielten. Sie sollten differenziert darstellen, ob sie Wissenschaftler und andere Beschäftigte in Konkurrenz zu anderen Angeboten gewinnen oder halten konnten oder für erbrachte Leistungen belohnt haben. Dabei ergab sich folgendes Bild:

---

[40] PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440, S. 55.

	Anzahl Wissenschaftler		Anzahl sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte	
	gewonnen oder gehalten	für erbrachte Leistungen belohnt	gewonnen oder gehalten	für erbrachte Leistungen belohnt
FhG	83	8 948	14	5 499
HMGU	100	15	59	49
Acatech	6	0	0	0
DAAD	0	0	1	0

Tabelle 2: Wirkungen zusätzlicher Gehaltsbestandteile auf Grundlage von § 4 WissFG vom Jahr 2013 bis zu den Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Frühjahr 2016. Quelle: Angaben aus den Fragebogen.

Demnach setzte die FhG als Hauptanwenderin des § 4 WissFG die zusätzlichen Gehaltsbestandteile weniger ein, um unmittelbar Personal zu gewinnen oder zu halten, sondern vielmehr um Leistungen ihrer Beschäftigten zu honorieren.

Die vom Bundesrechnungshof befragten Einrichtungen gaben ferner an, dass sie ab dem Jahr 2013 auf der Grundlage anderer Regelungen als § 4 WissFG insgesamt 8 067 Beschäftigte gewannen oder hielten und die Leistungen von 43 146 Beschäftigten honorierten.

(2) In den Monitoringberichten zum PFI werden auf Basis des WissFG ausgezahlte zusätzliche Gehaltsbestandteile lediglich im Zusammenhang mit anderen personalwirtschaftlichen Flexibilisierungen erwähnt. Sie seien aus Sicht der Wissenschaftseinrichtungen unverzichtbar, um im internationalen Wettbewerb erfolgreich sein zu können.[41] Ein Gesamtbild der konkreten Wirkungen dieses Instruments liefert der Bericht nicht. Auch der gesonderte Monitoringbericht der Acatech, die das Instrument ebenfalls nutzt, stellt dies nicht differenziert dar.

5.5 Würdigung und Empfehlungen

(1) Das Besserstellungsverbot für Zuwendungsempfänger ist von zentraler Bedeutung, um den öffentlichen Haushalt belastende Personalausgaben über das zwingend notwendige Maß hinaus zu vermeiden. Dabei ist zu beachten, dass sich diese Beschränkung nach ihrem Sinn und Zweck nicht nur auf unmittelbar aus öffentlichen Mitteln finanzierte Personalausgaben bezieht. Der Subsidiaritätsgrundsatz begrenzt die Bereitstellung staatlicher Mittel auf die Finan-

41 PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440, S. 101.

zierung der Aufgaben, die vom Mittelempfänger nicht selbst sichergestellt werden kann. Hohe Sonderzahlungen aus Drittmitteln schmälern die Fähigkeit zur Eigenfinanzierung, berühren also mittelbar stets auch den Bedarf an öffentlichen Mitteln.

(2) Ausnahmen vom Besserstellungsverbot sind auch nach allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen möglich, wenn ein besonderer sachlicher Grund vorliegt und Zustimmungsvorbehalte erfüllt sind. Das WissFG setzt an die Stelle der Ausnahmeregelung im Einzelfall das grundsätzliche Erfordernis flexibler Gehaltszahlungen, die den Wissenschaftseinrichtungen die benötigten Freiräume im Wettbewerb um hochqualifizierte Kräfte geben soll. Es verzichtet aber darauf, dieses Erfordernis zu konkretisieren. Es lässt im Hinblick auf den subjektiven Anwendungsbereich Sonderzahlungen für Beiträge zu Forschungsleistungen zu, die sich nicht eindeutig von allgemeinen Verwaltungs- oder Infrastrukturtätigkeiten unterscheiden lassen. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes führt dies zu schwierigen Abgrenzungsfragen in der Praxis, die in Zweifelsfällen die Gefahr einer über die Zielrichtung des Gesetzes hinausgehenden Begünstigung birgt. Es ermöglicht in der Praxis materiell die Gewährung von besserstellenden Leistungen, die nicht primär die Attraktivität eines bestimmten Beschäftigungsverhältnisses, sondern die Gestaltung der allgemeinen Arbeitsbedingungen betreffen. Dabei hält der Bundesrechnungshof es aber auch sachlich für nicht nachvollziehbar, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern z. B. Kinderbetreuungszuschüsse oder Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit anzubieten, Beschäftigten in der Verwaltung derselben Einrichtung dagegen nicht. Insgesamt erachtet der Bundesrechnungshof es für dringend notwendig, die subjektiven und materiellen Voraussetzungen für Besserstellungen nach dem WissFG klarer zu fassen.

(3) Statt an inhaltliche Kriterien knüpft das WissFG die Möglichkeit zur Besserstellung an das Vorhandensein nicht aus öffentlichen Mitteln stammender Finanzierungsquellen. Ein Ergebnis dieses Ansatzes ist, dass die Regelung drittmittelstarken Einrichtungen wie insbesondere der FhG zugutekommt, während sie für viele andere Einrichtungen bisher kaum Bedeutung erlangt hat. Diese je nach Forschungsausrichtung stark differenzierte Wirkung ist nach den Abfrageergebnissen auch innerhalb von Wissenschaftseinrichtungen zu beobachten. Dass sie der Absicht des Gesetzgebers entspricht, ist für den Bundesrechnungshof aus der Gesetzesbegründung nicht erkennbar.

(4) Insgesamt ist die Inanspruchnahme des § 4 WissFG auch vier Jahre nach seinem Inkrafttreten gering, denn 97 % der Einrichtungen nutzen die Regelung bislang nicht. Dass das BMBF es für erforderlich hielt, Wissenschaftseinrichtungen erst zur Nutzung anzumahnen, spricht gegen die Annahme eines dringenden Bedarfes für eine solche Regelung. Dabei sind auch die vielfältigen, seit längerem und unabhängig vom WissFG bestehenden Möglichkeiten zu berücksichtigen, Sonderzahlungen zur Gewinnung bzw. zur Bindung hochqualifizierten Personals zu leisten und besondere Leistungen zu honorieren. Auch die Einrichtungen, die § 4 WissFG nutzen, greifen weiterhin in erster Linie auf die Sonderzahlungs- und die W-Grundsätze[42] zurück. Zudem sind im tariflichen Bereich die Möglichkeiten zum Gewinnen und Halten qualifizierter Beschäftigter weiter verbessert worden, so beispielsweise durch die Regelungen des § 40 Nummer 6 Absatz 2 und 3 zu § 18 TV-L - die für die WGL maßgebend sind - oder aktuell durch die Neuerungen in § 16 Absatz 6 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD). Sie scheinen für die Wissenschaftseinrichtungen leichter nutzbar, weil hierdurch ein breiterer Personenkreis für zusätzliche Gehaltsbestandteile erfasst wird und der Nachweis der Finanzierung aus nichtöffentlichen Mitteln entfällt.

Für Besserstellungen nach § 4 WissFG besteht demnach allenfalls in Einzelfällen als ergänzendes Instrument ein dringlicher Bedarf. Das BMBF sollte darauf achten, dass die Anwendung tatsächlich auf Einzelfälle beschränkt bleibt. Sie darf auch dort nicht zum Regelfall werden, wo die Voraussetzungen der nichtöffentlichen Finanzierung erfüllt sind. Das BMBF sollte die Wissenschaftseinrichtungen dazu anhalten, für das Tarifpersonal – wo erforderlich – vorrangig die tariflichen Möglichkeiten auszuschöpfen bzw. für außertariflich vergütetes Personal primär die in der jeweiligen Einrichtung ggf. geltenden Sonderzahlungs- und W-Grundsätze anzuwenden. Besserstellungen auf Grundlage des WissFG sollten lediglich in den davon klar abgrenzbaren verbleibenden Fällen gewährt werden; diese müssen nachvollziehbar durch den Wettbewerb um die besten Köpfe gerechtfertigt sein.

(5) Die Befragungsergebnisse zu den erzielten Wirkungen von Besserstellungen nach § 4 WissFG zeigen, dass sie vielfach nicht unmittelbar zum Gewinnen oder Halten von Personal im internationalen Wettbewerb um qualifizierte Kräf-

[42] Grundsätze für die Anwendung der Professorenbesoldung des Bundes.

te eingesetzt wurden (s. Tabelle 2). Gerade diese Zielsetzung dient aber im Kontext des WissFG zur Rechtfertigung der sehr weitreichenden Abkehr vom Grundsatz des Besserstellungsverbotes - auch im Hinblick auf Präzedenzwirkungen für andere Zuwendungsbereiche. Der Bundesrechnungshof hält es vor diesem Hintergrund für wichtig, die entsprechenden Angaben in den Monitoringberichten zu erweitern und die Gewährung von Sonderzahlungen und die erreichten Wirkungen in einer aussagefähigen Differenzierung darzustellen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, eine Übersicht nach dem Muster der o.g. Tabelle in die Monitoringberichte aufzunehmen.

5.6 Stellungnahme des BMBF

(1) Das BMBF hält im Gegensatz zum Bundesrechnungshof sowohl den subjektiven als auch den materiellen Anwendungsbereich des § 4 WissFG für klar geregelt. Es hat betont, dass Voraussetzung nach dem WissFG ein unmittelbarer, spezifischer Bezug der Tätigkeit zu Wissenschaft und Forschung sei. Die Wissenschaftseinrichtungen müssten aber in eigener Verantwortung prüfen, begründen und dokumentieren, dass der vom Gesetz geforderte Bezug besteht. Rein administrativ tätiges Personal sei hierbei ausdrücklich ausgenommen.

(2) Im Hinblick auf den materiellen Anwendungsbereich hat das BMBF die Bedeutung von Lohnnebenleistungen (sog. „fringe benefits“) für die Gewinnung qualifizierten Personals im internationalen Wettbewerb hervorgehoben. Deshalb sei es möglich, auf Grundlage von § 4 WissFG im Einzelfall auch geldwerte Vorteile wie Sachleistungen und Kinderbetreuungszuschüsse zu gewähren.

(3) Dass die Möglichkeit, zusätzliche Gehaltsbestandteile gemäß WissFG auszuzahlen, insbesondere drittmittelstarke Einrichtungen begünstigt, hat das BMBF nicht bestritten. Es sehe hierin jedoch keinen Kritikpunkt, denn die Unterschiede zwischen den Einrichtungen seien im Gesetzgebungsverfahren bekannt gewesen. Für den Nutzen des § 4 WissFG halte es das BMBF nicht für entscheidend, ob alle Einrichtungen diese Regelung von Beginn an anwenden möchten. Wichtig sei auch, dass durch Besserstellungen erhöhte Gehälter wiederum die Attraktivität von Wissenschaftseinrichtungen für private Mittelgeber erhöhen könnten. Mit Hinweis auf diesen auch vom WissFG geförderten Mechanismus widerspreche es der Aussage, hohe Sonderzahlungen schmälerten die Fähigkeit zur Eigenfinanzierung.

(4) Vor diesem Hintergrund lehnt das BMBF auch den Vorschlag ab, vorrangig die besoldungs- und tarifrechtlichen Möglichkeiten für erforderliche Sonderzahlungen zu nutzen. Sie seien aus Zuwendungen der öffentlichen Hand zu bestreiten und im Sinne einer sparsamen Haushaltsführung gerade nicht vorrangig zu nutzen. Es entscheide somit die konkrete Person, die jeweils verfolgte Zielsetzung und die erforderlichen und verfügbaren Mittel, inwiefern die eine oder andere Zulagenregelung eingesetzt werden solle. Zulagen nach § 4 WissFG dürften dabei auch additiv gewährt werden.

(5) Ebenfalls lehnt das BMBF es ab, in den Monitoringberichten aufzuzeigen, welche Wirkungen die Sonderzahlungen nach WissFG in den Wissenschaftseinrichtungen entfalten. Die Einrichtungen teilten bereits ihrem jeweiligen Aufsichtsgremium jährlich mit, inwieweit sie § 4 WissFG in Anspruch nehmen.

5.7 Abschließende Würdigung

(1) Nach der Stellungnahme des BMBF obliegt es den Wissenschaftseinrichtungen je nach Konstellation des Einzelfalls den Kreis der begünstigten Beschäftigten abzugrenzen. Dies bestätigt zugleich die Feststellung, dass übergreifend vergleichbare, transparente Maßstäbe nicht festgelegt sind. Die Abfrageergebnisse zeigen einen hohen Anteil von Besserstellungen beim wissenschaftsrelevanten Personal. Ob und auf welcher Grundlage das BMBF zu der Einschätzung kommt, dass die hierbei jeweils im Einzelfall zu treffende Abgrenzung von rein administrativ tätigem Personal nachvollziehbar erfolgt ist, bleibt weitgehend offen. Die Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes bestätigen dies bisher nicht. Er wird dieser Frage in vertieften Prüfungen nachgehen.

(2) Sachleistungen als Besserstellungen bleiben aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch dann problematisch, wenn sie im internationalen Wettbewerb eine Rolle spielen. Soweit sie den Charakter von Fürsorgemaßnahmen haben, gerät die individuelle Begünstigung in ein Spannungsverhältnis mit an sachlichen und gleichmäßigen Kriterien ausgerichteten Arbeitgeberleistungen. Zudem sind Sachleistungen in ihrer finanziellen Dimension weitaus weniger transparent. Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Empfehlung, grundsätzlich auf die Gewährung solcher „fringe benefits“ auf der Grundlage von § 4 WissFG zu verzichten.

(3) Der vom BMBF skizzierte – sich positiv verstärkende – Kreislauf von Personalgewinnung und Drittmitteleinwerbung ist ein theoretischer Wirkungsmechanismus. Praktische Beispielfälle hierzu haben die Wissenschaftseinrichtungen dem Bundesrechnungshof in seiner Prüfung nicht benannt. Dem vom Bundesrechnungshof angeführten Subsidiaritätsgrundsatz kann dies nicht grundsätzlich entgegenstehen.

(4) Aus diesem Grund teilt der Bundesrechnungshof auch die Auffassung des BMBF nicht, die die vorrangige Gewährung von Sonderzahlungen aus nichtöffentlichen Quellen als Ausdruck einer sparsamen Haushaltsführung sieht. Die aus diesen Quellen stammenden Mittel sind in gleichem Maße den mit der öffentlichen Förderung verbundenen Zwecken zuzuführen und unterliegen grundsätzlich den gleichen Anforderungen an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wie öffentliche Zuwendungen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, für erforderliche Begünstigungen einzelner Beschäftigter vorrangig tarif- und besoldungsrechtliche Möglichkeiten im Rahmen der hierfür geltenden Grenzen und Verfahren zu nutzen.

(5) Dass das BMBF in den Monitoringberichten auch in Zukunft nicht über Wirkungen der nach WissFG gewährten Sonderzahlungen informieren will, ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Dass bisher nur das BMBF und die Aufsichtsgremien der Einrichtungen diese Auskünfte erhalten, wird dem Informationsinteresse von Parlament und Öffentlichkeit an der Inanspruchnahme dieser Regelung nicht gerecht.

6 Beteiligung an Unternehmen, § 5 WissFG

6.1 Feststellungen

(1) Unternehmen, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist, sollen nur mit seiner Zustimmung eine Beteiligung von mehr als 25 % der Anteile eines anderen Unternehmens erwerben, eine solche Beteiligung erhöhen oder sie veräußern. Das zuständige Bundesministerium hat vor Erteilung seiner Zustimmung die Einwilligung des BMF einzuholen (§ 65 Absatz 3 Satz 1 und 2 BHO). In § 5 Satz 1 WissFG ist geregelt, dass unwiderleglich vermutet wird, dass das BMF diese Einwilligung erteilt hat, wenn es einem Antrag des jeweiligen Bundesministeriums nicht innerhalb von vier Wochen widerspricht. Sofern das BMF fristgerecht widerspricht, hat es über den Antrag innerhalb von drei Monaten

nach Eingang vollständiger Antragsunterlagen zu entscheiden (§ 5 Satz 2 WissFG).

(2) Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Regelung bisher nicht zum Tragen gekommen ist. Seit Erlass des WissFG gab es zwei Anträge des BMBF an das BMF; andere für Wissenschaftseinrichtungen im Anwendungsbereich des WissFG zuständige Ressorts haben keine Anträge gestellt. Die beiden Verfahren wurden zunächst beim BMBF nach Vorlage aller wesentlichen Unterlagen durch die Wissenschaftseinrichtung bearbeitet. Dies dauerte 13 bzw. 18 Wochen. Das BMBF stellte danach die Anträge beim BMF. Die Bearbeitung dort dauerte vier bzw. elf Wochen. Die Einwilligungsfiktion gemäß § 5 Satz 1 WissFG trat in keinem der beiden Fälle ein, da das BMF innerhalb von vier Wochen tätig wurde.

(3) Im Fragebogen hatte der Bundesrechnungshof abgefragt, ob die Wissenschaftseinrichtungen eine Beschleunigung beim Einwilligungsprozess für eine Beteiligung beobachtet haben. Alle 116 Einrichtungen verneinten dies.

Für den weitaus größten Teil der Wissenschaftseinrichtungen ist die Regelung nicht relevant, da sie keine Beteiligungen von mehr als 25 % der Anteile eingehen. Nur fünf Einrichtungen gaben an, dass § 5 WissFG für sie wichtig ist.[43]

6.2 Würdigung

Für den § 5 WissFG bestand offenkundig bisher kein Bedarf. Zum einen gab es kaum entsprechende Beteiligungsfälle, zum anderen ist die mit der Regelung beabsichtigte Beschleunigung nicht feststellbar. Wie die Regelung die internationale Konkurrenzfähigkeit der Wissenschaftseinrichtungen steigert bzw. künftig steigern kann, ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht erkennbar. Die im Vorfeld des WissFG beklagte lange Verfahrensdauer lässt sich zudem nicht vorrangig auf das BMF zurückführen, denn der größere Zeitanteil lag in den genannten Verfahren beim BMBF. Insofern ist fraglich, ob die Regelung überhaupt geeignet ist, die Verfahrensdauer signifikant zu verändern.

6.3 Stellungnahme des BMBF

(1) Das BMBF erklärt die geringe Zahl von Beteiligungsverfahren damit, dass zahlreiche Wissenschaftseinrichtungen solche Beteiligungen nicht eingehen

---

43 FhG und vier WGL-Einrichtungen.

und im Übrigen die WGL-Einrichtungen dem von § 5 WissFG nicht berührten Landesrecht unterliegen. Hauptanwendungsfeld seien die Einrichtungen der HGF. Auch wenn die Regelung nicht flächendeckend in Anspruch genommen werde, sei es wichtig, dass deren Ziele im Bedarfsfall schnell erreicht werden können.

(2) Das BMBF habe hohes Interesse am fachlichen Erfolg seiner Zuwendungsempfänger. Es müsse zuwendungs-, aufsichts- und beteiligungsrechtliche Fragen mit ihnen in der gebotenen Tiefe diskutieren. Die Bearbeitungsdauer der Beteiligungsanträge hänge maßgeblich von der Qualität der Antragsunterlagen ab, die die Wissenschaftseinrichtungen bereitstellen. Auch zukünftig würden die Bearbeitungszeiten im BMBF von dieser Qualität abhängen; dies stehe starren Bearbeitungszeiten im BMBF entgegen.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung bestätigt. Wesentliche Ursachen für Verzögerungen im Bearbeitungsablauf bleiben von der Regelung des § 5 WissFG unbeeinflusst. Das BMBF sollte diese Ursachen systematisch analysieren; auf dieser Grundlage könnte es seinen Zuwendungsempfängern beispielsweise typische Probleme bei der Antragstellung verdeutlichen und auf eine ausreichende Qualität der einzureichenden Unterlagen hinwirken.

7 Durchführung von Bauverfahren, § 6 WissFG

Fördern Bund und Länder Baumaßnahmen mit mehr als 1 Mio. Euro, sind die baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zu beachten.[44] Im ZBau-Verfahren stellt der Zuwendungsempfänger die Antrags- und Bauunterlagen auf, setzt die Baumaßnahme um und weist die Mittelverwendung nach. Der Zuwendungsgeber genehmigt den Bedarf, erlässt den Zuwendungsbescheid und prüft den Verwendungsnachweis. Die staatliche Bauverwaltung nimmt Beratungs- und Prüfaufgaben wahr. Für die MPG galt bereits vor Inkrafttreten des WissFG ein besonderes Bauverfahren, bei dem die staatliche Bauverwaltung nicht mitwirkt.

Nach § 6 WissFG braucht die staatliche Bauverwaltung nicht beteiligt zu werden, wenn die Wissenschaftseinrichtung über hinreichenden baufachlichen

---

[44] Baufachliche Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO, Stand November 2006.

Sachverstand und ein adäquates internes Controlling verfügt. Die Wissenschaftseinrichtung muss dann eigenverantwortlich sicherstellen, dass sie die Mittel des Bundes *„wirtschaftlich, zweckentsprechend und qualitätsorientiert“* verwendet und die *„vergaberechtlichen sowie baupolitischen Anforderungen des Bundes*“[45] einhält. Näheres regelt eine Verwaltungsvorschrift (VV). BMBF und BMWi haben gleichlautende VV erlassen. Die übrigen vom WissFG betroffenen Zuwendungsgeber haben bisher keine VV herausgegeben.

Nach den VV ist das Verfahren wertmäßig gestaffelt: An Baumaßnahmen mit einer Zuwendung von 1 bis 5 Mio. Euro ist die staatliche Bauverwaltung nicht beteiligt. Ihre Beratungs- und Prüfaufgaben im ZBau-Verfahren soll das interne Controlling der Wissenschaftseinrichtung übernehmen. Die Mitwirkung des Zuwendungsgebers beschränkt sich auf den Erlass des Zuwendungsbescheides. Danach stellt die Wissenschaftseinrichtung ihren Bedarf fest und beschließt ihre Planung. Ggf. ist ihr Aufsichtsgremium zu beteiligen. Bei größeren Baumaßnahmen ist die staatliche Bauverwaltung hinzuzuziehen. Ihre Mitwirkung wird jedoch auf die Prüfung der Bauunterlagen, die sie innerhalb eines Monats abschließen muss, sowie die Prüfung des Verwendungsnachweises begrenzt. Alle anderen Beratungs- und Prüfaufgaben nimmt stattdessen das interne Controlling der Wissenschaftseinrichtung wahr. Die Aufgaben des Zuwendungsgebers entsprechen im Wesentlichen denen beim ZBau-Verfahren.

In den Ausführungshinweisen zu den VV ist festgelegt, wie die Wissenschaftseinrichtungen die Verfahrenserleichterung nach § 6 WissFG beantragen können. Unter anderem sind dort die Anzahl und die Qualifikation der Beschäftigten vorgegeben, die die Wissenschaftseinrichtungen in ihren Bauabteilungen und für ihr internes Controlling vorhalten müssen. Die Entscheidung, ob die Wissenschaftseinrichtung die Voraussetzungen erfüllt, trifft nach den VV der Zuwendungsgeber im Einvernehmen mit dem BMUB.

7.1 Ziel und Grundlage

7.1.1 Feststellungen

(1) Ziel der Verfahrensvereinfachungen soll sein, *„die Planung und Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen […] erheblich zu beschleunigen.“*[46] Das BMBF berief sich bei der Konzeption der Vorschrift auf seine Erfahrungen aus

---

45 § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 WissFG.

46 BT-Drs. 17/10037 vom 19. Juni 2012 zu § 6 WissFG, Seite 14.

der Wissenschaftsfreiheitsinitiative, die zeitlich mit dem Konjunkturpaket II zusammenfiel. Die nach Regelungen des Konjunkturpakets II durchgeführten, vereinfachten Verfahren hätten *„zu den erwarteten, konjunkturstimulierenden Zeitgewinnen geführt und sich positiv auf die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit ausgewirkt“*.[47] Das BMBF ging von Beschleunigungseffekten zwischen drei Monaten und zwei Jahren aus. Ob diese Beschleunigungseffekte auf die entfallene Einbindung der staatlichen Bauverwaltung oder z. B. auf Bearbeitungszeiten im BMBF zurückzuführen waren, hatte es nicht systematisch untersucht. Es ging mit dieser Frage auch nicht auf das BMUB zu, um gemeinsam eventuell bestehende Schwachstellen und Entwicklungsmöglichkeiten des ZBau-Verfahrens zu analysieren.

(2) Der Bundesrechnungshof stellte nach Auswertung der Fragebogen fest, dass die Prüfung von Antrags- und Bauunterlagen durch die staatliche Bauverwaltung im ZBau-Verfahren im Mittel knapp drei Monate dauerte.[48] Der Zuwendungsgeber erteilte die anschließende Genehmigung durchschnittlich nach einem Monat. Die Bearbeitung durch staatliche Stellen dauerte somit im Mittel knapp vier Monate. Vom ersten Koordinierungsgespräch mit dem Zuwendungsgeber, das üblicherweise nach Abschluss der Vorplanung stattfindet, bis zum Baubeginn benötigten die Wissenschaftseinrichtungen durchschnittlich insgesamt 20,5 Monate.

7.1.2 Würdigung und Empfehlungen

(1) Für den Bundesrechnungshof ist nicht erkennbar, dass es mit dem vereinfachten Verfahren gelingen kann, Baumaßnahmen erheblich zu beschleunigen. Allenfalls dürfte nur ein geringer Zeitvorteil von wenigen Wochen erreichbar sein, der im Verhältnis zur gesamten Planungszeit eher zu vernachlässigen wäre.

Prüfungs- und Genehmigungsphasen durch staatliche Stellen beim ZBau-Verfahren machen nur einen vergleichsweise kleinen zeitlichen Anteil aus. Zudem lassen sich Planungsprozesse nach baufachlichen Grundprinzipien nicht

---

47 BT-Drs. 17/10037 vom 19. Juni 2012 zu § 6 WissFG, Seite 15.

48 Der Bundesrechnungshof hatte Daten für Baumaßnahmen abgefragt, deren Gesamtzuwendung über 5 Mio. Euro beträgt und bei denen die Antrags- und Bauunterlagen nach dem 1. Januar 2011 bei der staatlichen Bauverwaltung eingereicht wurden. Aus den angegebenen Zeitspannen von 49 Baumaßnahmen ermittelte der Bundesrechnungshof den Median. Daten der MPG, der WGL, Ausreißer und unvollständige Angaben wertete er nicht.

beliebig vereinfachen und verkürzen. So müssen Wissenschaftseinrichtungen, die das vereinfachte Bauverfahren anwenden, im Wesentlichen die gleichen Unterlagen erstellen wie im ZBau-Verfahren. Auch die Prüfung durch das interne Controlling der Wissenschaftseinrichtung benötigt Zeit.

(2) Während der mit dem vereinfachten Verfahren erreichbare Zeitvorteil also gering ist, trägt es zu einer Zersplitterung der Zuwendungsbau-Verfahren bei. Es ist das dritte neben dem regulären Verfahren nach den ZBau und dem der MPG. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die unterschiedliche Behandlung von Zuwendungsbaumaßnahmen sachlich nicht gerechtfertigt. Es besteht die Gefahr, dass unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe angewandt werden. Zudem erhöht das Nebeneinander mehrerer Verfahren den administrativen Aufwand auf Seiten der Bundesverwaltung.[49]

(3) Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMBF, zusammen mit dem BMUB zu untersuchen, wo in Planungsprozessen tatsächlich Verzögerungen zu beobachten sind und welche Faktoren hierzu beitragen. Diese Untersuchung sollte sich auf den gesamten Prozess erstrecken, von der Vorbereitung der Veranschlagung bis zum Bau. Dabei sollte es auch die Erkenntnisse berücksichtigen, die es gewinnt, wenn es sich um eine Reduzierung der SB-Mittel bemüht (s. Tz. 2). Die Ergebnisse könnten in eine Weiterentwicklung der ZBau einfließen und kämen dann nicht nur allen Wissenschaftseinrichtungen, sondern auch weiteren Zuwendungsempfängern zugute.

7.1.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat auf seine im Vorfeld des WissFG durchgeführten Erhebungen verwiesen, nach denen das ZBau-Verfahren und dessen Handhabung nicht die im internationalen Wettbewerb erforderliche Dynamik und Flexibilität für den Forschungsbau geboten hätten. Das Verfahren nach § 6 WissFG sei für Wissenschaftseinrichtungen mit erheblicher Bautätigkeit gedacht. Ob die angestrebte Beschleunigung erreicht werde, könne erst nach der Umsetzungsphase beurteilt werden. Dessen ungeachtet sei das BMBF gerne bereit, das BMUB bei einer Weiterentwicklung der ZBau zu unterstützen.

---

[49] S. dazu auch Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2005, BT-Drs. 16/160, Bemerkung Nr. 28: Kosten für Neubauten der MPG senken.

7.1.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das BMBF hat den Befunden des Bundesrechnungshofes grundsätzlich nicht widersprochen. Es bleibt unklar, woraus es mangelnde Dynamik und Flexibilität des ZBau-Verfahrens abgeleitet hat, ob sich daraus tatsächlich ein Wettbewerbsnachteil der vom Bund geförderten Wissenschaftseinrichtungen ergeben hat und was ggf. dessen Ursache war.

Trotz der Zweifel des Bundesrechnungshofes an dem vereinfachten Bauverfahren stimmt er dem BMBF zu, dass jetzt die Erfahrungen damit abgewartet werden sollen. Parallel dazu sollte die Bundesregierung prüfen, inwieweit das ZBau-Verfahren weiterentwickelt werden kann.

7.2 Anwendung und Zielerreichung

7.2.1 Feststellungen

(1) Bisher wendet keine der im WissFG benannten Wissenschaftseinrichtungen das vereinfachte Bauverfahren an. Einen Antrag können bisher nur die Einrichtungen stellen, deren Zuwendungsgeber das Verfahren in einer VV konkretisiert haben.[50]

Das Karlsruher Institut für Technologie stellte im Jahr 2015 einen Antrag, den das BMBF derzeit prüft. Fünf weitere Helmholtz-Zentren haben Interesse, die Verfahrenserleichterung zu beantragen, warten aber ab.[51] Die HGF erwägt zudem, einen Shared-Service einzurichten, in dem sie Personal mit baufachlichem Sachverstand für ihre Forschungszentren bündelt. Ein mögliches Konzept zur Umsetzung hat sie noch nicht mit dem BMBF abgestimmt. Die FhG plant, ihren Antrag im Jahr 2017 einzureichen. Für die MPG gilt bereits ein gesondertes Bauverfahren, und für die WGL gilt das Recht des jeweiligen Sitzlandes. Für beide Einrichtungen ist § 6 WissFG daher nicht relevant. Die übrigen Einrichtungen schließen einen Antrag aus. Als Grund nannten sie fehlenden eigenen baufachlichen Sachverstand oder die geringe Anzahl von Baumaßnahmen. Es sei daher zu aufwändig, die notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen für das vereinfachte Bauverfahren zu schaffen.

---

50 Das sind bisher das BMBF und das BMWi.

51 Deutsches Krebsforschungszentrum Heidelberg (DKFZ), DLR, Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ), HMGU und Stiftung Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin (MDC).

(2) Das BMBF gab an abzuwarten, bis Wissenschaftseinrichtungen die Initiative für einen möglichen Antrag auf das vereinfachte Bauverfahren ergreifen. Für die kleineren Wissenschaftseinrichtungen sei es wegen des vorzuhaltenden Personals nicht wirtschaftlich. Es habe daher Einrichtungen von der Antragstellung abgeraten. Das vereinfachte Bauverfahren komme für Einrichtungen wie die FhG und die großen Helmholtz-Zentren in Betracht, die schon vor dem WissFG eine personalstarke eigene Bauabteilung unterhielten.

Das BMWi schließt derzeit wegen der zu erfüllenden Voraussetzungen aus, dass das DLR das vereinfachte Bauverfahren anwendet. Das DLR hat den vorgesehenen Antrag in Abstimmung mit dem BMWi daher bislang nicht gestellt.

Auch für eine große Einrichtung wie die FhG ist es aufwändig, die Voraussetzungen für das vereinfachte Bauverfahren zu erfüllen. Die Wissenschaftseinrichtungen wägen die möglichen Vorteile gegenüber denen des ZBau-Verfahrens ab: Sie können bisher auf erfahrenes Personal der zuständigen staatlichen Bauverwaltungen zurückgreifen. Deren Leistungen sind für die Wissenschaftseinrichtungen entgeltfrei, für ein internes Controlling fallen dagegen Personalkosten an.

(3) Für die Antragsprüfung hat das BMBF ein Verfahren entwickelt und Kriterien aufgestellt. Es prüft unter anderem, wie die Wissenschaftseinrichtung bisher mit Kosten- und Terminverschiebungen bei Baumaßnahmen umgegangen ist.

Sollte ein Zuwendungsgeber einer Wissenschaftseinrichtung das vereinfachte Bauverfahren genehmigen, würden sich seine Kontrollmöglichkeiten ändern. So wäre das BMBF für Baumaßnahmen mit einer Zuwendung von 1 bis 5 Mio. Euro, nachdem es den Zuwendungsbescheid erteilt hat, nur noch als Mitglied des Aufsichtsgremiums beteiligt. Seine dortigen Vertreter müssten Informationen zu den Baumaßnahmen bewerten können.

7.2.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Wissenschaftseinrichtungen nutzen § 6 WissFG bisher nicht. Auch wenn das vereinfachte Bauverfahren für einige größere Wissenschaftseinrichtungen in Frage kommt, ist nicht absehbar, dass es entscheidende Bedeutung für den vom Bund geförderten Forschungsbau insgesamt haben wird.

Das BMBF geht eher zurückhaltend mit § 6 WissFG um. Es hat die Antragsprüfung umfassend und sorgfältig vorbereitet. Wegen der erheblichen zusätzlichen Eigenverantwortung, die das vereinfachte Bauverfahren für Wissenschaftseinrichtungen mit sich bringt, sollte das BMBF an dieser Handhabung des § 6 WissFG festhalten und die Anträge sorgfältig prüfen.

7.2.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat auf die umfangreichen Vorbereitungen hingewiesen, die für das vereinfachte Bauverfahren zu treffen seien. Dass es noch nicht genutzt wird, überrasche daher nicht. Auch wenn das vereinfachte Bauverfahren nur für wenige Wissenschaftseinrichtungen in Frage komme, stehe dahinter ein erhebliches Bauvolumen. Daraus leitet das BMBF ab, dass § 6 WissFG erheblichen Einfluss auf den Zuwendungsbau des Bundes haben werde. Weiter hat das BMBF erklärt, die bisherige Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Anträge nach § 6 WissFG beibehalten und nicht übereilt zu handeln zu wollen.

7.2.4 Abschließende Stellungnahme und Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass das BMBF bei seiner bisherigen Handhabung des § 6 WissFG bleiben sollte.

8 Informations- und Steuerungsinstrumente, § 3 Absatz 3 WissFG

(1) Die Zuwendungsgeber Bund und Länder streben an, Wissenschaft und Forschung nicht allein über die Höhe der bereitgestellten Fördergelder und die mit dem WissFG flexibilisierten Rahmenbedingungen („Input“) zu fördern. Daneben formulierten die Zuwendungsgeber auch von den Wissenschaftseinrichtungen zu verfolgende Ziele/Ergebnisse („Output“), um die Einrichtungen auf die forschungspolitischen Schwerpunkte zu fokussieren. Im Kontext des WissFG sind die forschungspolitischen Ziele des PFI zu berücksichtigen, die Bund, Länder und die Einrichtungen für die aktuelle Pakt-Periode (Jahre 2016 bis 2020) vereinbarten:

1. Dynamische Entwicklung des Wissenschaftssystems,
2. Vernetzung im Wissenschaftssystem,
3. Vertiefung der internationalen und europäischen Zusammenarbeit,
4. Stärkung des Austauschs der Wissenschaft mit Wirtschaft und Gesellschaft,

5. Gewinnung der besten Köpfe für die deutsche Wissenschaft und
6. Gewährleistung chancengerechter und familienfreundlicher Strukturen und Prozesse.

Laut Begründung zum WissFG dienen diese Ziele der Globalsteuerung der Wissenschaftseinrichtungen.

(2) Gemäß § 3 Absatz 3 WissFG legt das jeweils zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem BMF geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente fest. Dies steht – gewissermaßen als Gegengewicht – im engen Zusammenhang mit der Gewährung von mehr Flexibilität und mehr Autonomie für die Wissenschaftseinrichtungen.

(3) Dem jährlichen Monitoringbericht zum PFI kommen dabei zwei zentrale Funktionen zu. Zum einen soll er dazu dienen, die vereinbarten Ziele und Leistungen auf Grundlage eines wissenschaftsadäquaten, indikatorengestützten, output-orientierten Controllings zu überprüfen.[52] Zum anderen soll der Monitoringbericht auch darüber informieren, wie die Wissenschaftseinrichtungen die mit dem WissFG flexibilisierten Rahmenbedingungen anwenden.

(4) Auf der Grundlage von Beiträgen der DFG, MPG, FhG, HGF und WGL verfassen der Bund (federführend BMBF) und die Länder in der GWK den PFI-Monitoringbericht. Dieser wird auf der Internetseite der GWK veröffentlicht und das BMF leitet den Bericht dem Haushaltsausschuss zu. Die GWK plant, die Auswirkungen des WissFG im Rahmen des PFI-Monitorings im Jahr 2017 schwerpunktmäßig zu betrachten.

Für die nicht am PFI teilnehmenden, aber vom WissFG betroffenen Wissenschaftseinrichtungen praktizieren die Zuwendungsgeber folgendes Verfahren:

- Acatech, Leopoldina, MWS und WiKo erstellen pro Jahr jeweils einen eigenen Monitoringbericht. Das BMBF veröffentlicht diese dann auf seiner Internetseite.
- Das Auswärtige Amt erhält von AvH und DAAD ebenfalls je einen jährlichen Monitoringbericht.

---

[52] Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 3 Absatz 3 WissFG, BT-Drs. 17/10037.

8.1 Konkretisierung und Steuerungswirkung von Zielen

8.1.1 Feststellungen

(1) Bei der Erörterung des Entwurfes für das WissFG forderte der Bundesrat im November 2012, dass größere Freiräume der Wissenschaftseinrichtungen mit spezifischen Zielvereinbarungen und konkreter Erfolgskontrolle einhergehen.[53] Im Oktober 2014 hat der Haushaltsausschuss die Erwartung geäußert, dass die Bundesregierung bei Fortführung des PFI ab dem Jahr 2016 verbindliche, überprüfbare Zielvereinbarungen formuliert. Zudem soll sie den Haushaltsausschuss im Rahmen des PFI-Monitoringberichtes über die mit den Wissenschaftseinrichtungen vereinbarten Ziele jeweils zu den Haushaltsberatungen informieren.[54]

(2) Das BMBF befasste sich bereits im Jahr 2007 im Hinblick auf das seinerzeit geplante WissFG mit Fragen der Steuerung von Wissenschaftseinrichtungen. In einer Leitungsvorlage stellte es fest: *„Mit Umsetzung des WissFG wird eine erhöhte Controlling-Pflicht des Bundes eingefordert werden.“* Ein leitender Bediensteter des BMBF vermerkte dazu handschriftlich: *„Genau das muss vermieden werden!“*

(3) Damit Ziele und die sie konkretisierenden Indikatoren eine Steuerungswirkung entfalten und eine Grundlage späterer Soll-Ist-Vergleiche sein können, müssen sie bestimmten grundlegenden Anforderungen genügen. So ist es unter anderem wichtig, dass Ziele und Indikatoren nachvollziehbar und im Zeitablauf vergleichbar sind. Dies lässt sich dadurch gewährleisten, dass die Ziele anhand konkreter, beobachtbarer und möglichst quantifizierbarer Wirkungen beschrieben werden. Die Monitoringberichte bieten hierfür eine zunehmend breitere Datenbasis; in den letzten Jahren wurden die verfügbaren Indikatoren und Kennzahlen zu vielen Leistungsaspekten der geförderten Wissenschaftseinrichtungen deutlich weiterentwickelt. Unerlässlich für eine wirksame Zielbeschreibung ist es auch, die zeitliche Dimension festzulegen.

Derart konkrete Ziele vereinbarten die Zuwendungsgeber mit den am PFI beteiligten Wissenschaftseinrichtungen im Wesentlichen für die Gleichstellung der Geschlechter. Das sogenannte Kaskadenmodell sieht Zielwerte etwa für den Frauenanteil in unterschiedlichen Beschäftigtengruppen vor. Die anderen

---

53 Bundesrat-Drs. 637/12, Beschluss vom 23. November 2012.
54 Haushaltsausschuss-Drs. 18/982, Beschluss vom 8. Oktober 2014.

mit der staatlichen Förderung verbundenen Ziele sind jedoch meist nicht anhand konkreter Sollvorstellungen dargelegt, sondern verbal umschrieben. Zudem sind die Ziele oft nicht terminiert, so dass offen bleibt, wann sie erreicht sein sollen. Beispielsweise verfolgt der aktuelle PFI unter dem Stichwort „Vernetzung im Wissenschaftssystem" das allgemeine Ziel, einen verstärkten Fokus auf die Vernetzung von Forschungsorganisationen und Hochschulen sowie zwischen den Forschungsorganisationen und sonstigen Forschungseinrichtungen zu legen. Teils sind die Ziele zum aktuellen PFI bislang nicht festgelegt, sondern erst noch während der Pakt-Laufzeit zu entwickeln. Das BMBF begründete seinen weitgehenden Verzicht auf messbarere Zielsetzungen und konkrete Soll-Werte für die zugehörigen Indikatoren damit, dass diese der Wirklichkeit im Wissenschaftsbereich nicht gerecht würden. Zudem wolle das BMBF eventuelle Fehlanreize vermeiden. Die Monitoringberichte beschränken sich dementsprechend darauf, die Entwicklung in den relevanten Handlungsfeldern durch Istwerte der in der GWK erarbeiteten Indikatoren zu illustrieren.

(4) Die Indikatoren, mit denen die Zielerreichung im PFI-Monitoringbericht aufgezeigt werden soll, z. B. Drittmittel aus der Wirtschaft, Anzahl von Schutzrechtsvereinbarungen, Anzahl von Berufungen aus dem Ausland, sind nicht in jedem Berichtsjahr gleich. Welche Änderungen es am Indikatoren-Katalog gegenüber den Vorjahren gab und aus welchen Gründen dies geschah, wird in den Monitoringberichten nicht erläutert. Im Jahr 2015 beriet eine Arbeitsgruppe der GWK gemeinsam mit Vertretern einer Wissenschaftseinrichtung eine - später jedoch nicht umgesetzte - Modifikation des Indikatoren-Katalogs. Gemäß eines Protokolls erwogen die Teilnehmer, die bis dahin zum Technologietransfer verwendeten Indikatoren zu ändern, da sie *„eine Tendenz ausweisen, die nicht geeignet ist, die von politischer Seite erwarteten verstärkten Anstrengungen - und Erfolge - auf dem Gebiet des Technologie- und Wissenstransfers zu belegen."*

8.1.2 Würdigung und Empfehlungen

(1) Der Bundesrechnungshof erkennt das Bestreben an, die Wissenschaftseinrichtungen nicht nur über Zuwendungen zu fördern, sondern daneben ein output-orientiertes Controlling zu schaffen. Sofern sachgerecht umgesetzt, kann es die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes aus Sicht der Zuwendungsgeber stärken. Jedoch sind die Zielfestlegungen des BMBF und der anderen Zuwendungsgeber bislang zu allgemein, um diesen Anforderungen zu entspre-

chen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, die mit den Wissenschaftseinrichtungen zu vereinbarenden Ziele zu konkretisieren, wo immer möglich mit Soll-Werten zu unterlegen und im Monitoringbericht auf dieser Grundlage transparent über die Zielerreichung zu berichten.

(2) Dem steht nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes die bereits im Jahr 2007 geäußerte kritische Haltung des BMBF (s. Tz. 8.1.1) zu konkreten Zielfestlegungen in diesem Bereich entgegen. Sie erschwert offenbar auch die vollständige Umsetzung der Beschlüsse des Bundesrates im Jahr 2012 und des Haushaltsausschusses im Jahr 2014, in denen die Erwartung der Politik nach verbindlichen Zielvereinbarungen und Erfolgskontrollen zum Ausdruck kommt. Für den Bundesrechnungshof ist nicht erkennbar, dass die bisherige Berichterstattung diese Erwartung erfüllt. Inwieweit das BMBF tatsächlich willens und in der Lage ist, die Verwendung der Forschungsmittel des Bundes über konkrete Ziele und deren wirksame Verfolgung zu steuern, ist damit offen. Genau dies ist aber gerade die Bedingung, an die das WissFG die weitgehende Einschränkung der für die Verwendung öffentlicher Mittel generell vorgesehenen haushaltsmäßigen Kontrolle geknüpft hat.

(3) Soweit die Zuwendungsgeber den Indikatoren-Katalog im Zeitverlauf ändern, schränken sie die überjährige Vergleichbarkeit der Monitoringberichte ein, insbesondere wenn dies innerhalb einer Pakt-Periode geschieht. Änderungen sind zweifellos sinnvoll, wenn sie veränderte Ziele reflektieren oder die Aussagekraft und Transparenz der Monitoringberichte erhöhen. Der Eindruck, Indikatoren würden dann ohne weitere Erläuterung nicht mehr weiterverfolgt, wenn sie unerwünschte Entwicklungen widerspiegeln, wäre für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der angestrebten Outputsteuerung jedoch verheerend. Der Bundesrechnungshof regt daher an, Änderungen in der Ziel- und Indikatorenstruktur in den Monitoringberichten ausdrücklich zu erläutern und in ihren Auswirkungen zu beschreiben.

8.2 Bewertungsmaßstäbe der Zuwendungsgeber

8.2.1 Feststellungen

(1) Bei den meisten Zielen haben das BMBF und die anderen Beteiligten in der GWK bislang keine Maßstäbe entwickelt, anhand derer sie die von den Wissenschaftseinrichtungen berichteten Ist-Werte der Indikatoren, d. h. den Output, bewerten könnten. So enthalten die Monitoringberichte zwar regelmäßig Wür-

digungen der Zuwendungsgeber, z. B. zur intensiveren Vernetzung und zum *„moderaten“* Anstieg von Gehältern.[55] Maßstäbe, aus denen solche Bewertungen nachvollziehbar abgeleitet werden können, liegen jedoch nicht vor.

(2) Zu der für den Monitoringbericht wesentlichen Frage, ob die Wissenschaftseinrichtungen die mit dem WissFG erweiterten Handlungsspielräume (den Input) sachgerecht nutzen oder ob Fehlentwicklungen erkennbar sind, geben die Zuwendungsgeber statt einer eigenen Wertung oftmals die Auffassung der Wissenschaftseinrichtungen wider. Zum Beispiel weisen Bund und Länder in den PFI-Monitoringberichten 2015 und 2016 darauf hin, dass nach Angaben der Wissenschaftsorganisationen die flexible Haushaltsführung zur erhöhten Effizienz des Ressourceneinsatzes beitrage.[56] Ob Bund und Länder diese Selbsteinschätzung der Zuwendungsempfänger teilen, bleibt offen.

8.2.2 Würdigung und Empfehlungen

Eine eigene, kritische Beurteilung der Zielerreichung des PFI und der Wirkungen des WissFG durch die Zuwendungsgeber lässt sich in den Monitoringberichten nicht erkennen. Die in den PFI-Monitoringberichten nahezu ausschließlich enthaltenen positiven Bewertungen sind nicht immer schlüssig aus den Fakten des Berichtsjahres abgeleitet. Im Übrigen können unklare Bewertungsmaßstäbe das Erörtern und Beheben eventueller Fehlentwicklungen beeinträchtigen. Auch dies spricht dafür, dass für die Indikatoren transparente Bewertungsmaßstäbe festgelegt werden sollten, mit deren Hilfe die Zuwendungsgeber die Ist-Werte und die beobachtete Entwicklung der Wissenschaftseinrichtungen nachvollziehbar würdigen können.

8.3 Weiterentwicklung der Informations- und Steuerungsinstrumente

8.3.1 Feststellungen

Dem Haushaltsausschuss legt das BMBF ausschließlich den PFI-Monitoringbericht vor, d. h. für fünf von elf im WissFG genannte Wissenschaftsorganisationen. Über die anderen sechs Einrichtungen erhält der Haushaltsausschuss keine vergleichbaren Auskünfte, wohl aber das BMBF bzw. das für AvH und DAAD zuständige Auswärtige Amt.

---

55 PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440, S. 26.

56 PFI-Monitoringbericht 2015, Haushaltsausschuss-Drs. 18/2214, S. 91 und PFI-Monitoringbericht 2016, Haushaltsausschuss-Drs. 18/3440, S. 100.

Die einrichtungsspezifischen Monitoringberichte verfolgen teilweise abweichende Ansätze der Outputsteuerung und detailliertere Formen der Berichterstattung. So enthalten die Berichte z. B. für Leopoldina und MWS im Gegensatz zu den PFI-Monitoringberichten mehrjährige Übersichten über die Inanspruchnahme der Selbstbewirtschaftung und der Deckungsfähigkeit. Das Auswärtige Amt schließt mit der AvH und dem DAAD jährlich Zielvereinbarungen ab und lässt sich in den entsprechenden Monitoringberichten Informationen geben, die ihm Soll-Ist-Vergleiche ermöglichen.

8.3.2 Würdigung und Empfehlungen

(1) Sachliche Gründe für eine differenzierte Behandlung der im WissFG genannten Einrichtungen bei Outputsteuerung und Berichterstattung vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen. Das BMBF sollte mit den anderen Zuwendungsgebern darauf achten, dass einheitliche Standards angewendet werden und Ansätze für größere Transparenz in Zielvereinbarungen und Zielerreichung nicht auf einzelne Einrichtungen beschränkt bleiben.

(2) Der Bundesrechnungshof hält es auch nicht für sachgerecht, dass dem Parlament nur für die am PFI beteiligten Organisationen Informationen über die Anwendung des WissFG vorgelegt werden. Er schlägt vor, dass das BMBF gemeinsam mit den anderen Zuwendungsgebern parallel zur Übersendung des PFI-Monitoringberichtes dem Haushaltsausschuss aussagekräftige Angaben zu den nicht am PFI teilnehmenden Wissenschaftseinrichtungen zur Verfügung stellt. Es sollte in zusammengefasster Form berichten über

- die Ziele und Leistungen der sechs Wissenschaftseinrichtungen,
- ihre Anwendung des WissFG und
- die damit erzielten Wirkungen.

Dabei sollte es die in Tz. 2 bis 5 dieses Berichts enthaltenen Hinweise für eine transparentere Darstellung berücksichtigen.

(3) Die Zuwendungsgeber sollten eine solche begleitende Berichterstattung an das Parlament auch nutzen, um es in einer umfassenden Perspektive über die eigene, ggf. auch kritische Bewertung des Umgangs der Wissenschaftseinrichtungen mit den Möglichkeiten des WissFG zu unterrichten. Das BMBF hat gegenüber dem Bundesrechnungshof immer wieder betont, dass die Zuwendungsgeber auf vielerlei Weise Einblick in die Haushalts- und Wirtschaftsfüh-

rung der Einrichtungen haben, sei es über die Befassung mit Wirtschaftsplänen und Verwendungsnachweisen der Einrichtungen, sei es durch gesonderte Berichtspflichten der Zuwendungsempfänger, die Kenntnis von Berichten der Abschlussprüfer und Rechnungshöfe oder die Beratung der Haushaltsaufstellung in der GWK. Sofern sich hierbei wesentliche, für die Gesamtbeurteilung des Parlaments bedeutsame Hinweise ergeben, sollte das BMBF diese ebenfalls mit der Übersendung des Monitoringberichtes an das Parlament darstellen. Damit erhielte das Parlament die Möglichkeit, über die im Wesentlichen auf Einschätzungen der Einrichtungen basierenden Monitoringberichte hinaus ein umfassendes Bild über den Einsatz öffentlicher Mittel für die Ziele des PFI zu erhalten.

8.4 Stellungnahme des BMBF

(1) Aus Sicht des BMBF ist das bisherige Monitoring wissenschaftsadäquat. Dies werde durch die Kombination aus forschungspolitischen Zielen und Selbstverpflichtungen der Wissenschaftseinrichtungen ermöglicht, die teils quantitativ und teils qualitativ beschrieben seien. Die Freiheit der Wissenschaft komme darin zum Ausdruck, dass die Einrichtungen keinen von der Regierung vorgegebenen Vorgaben zu folgen haben. Eine zentrale quantitative Steuerung lehne das BMBF ab.

Das BMBF nehme seine Controllingpflichten ernst; der zitierte Vorbehalt aus dem Jahr 2007 stelle dies nicht infrage. Indikatoren zum Technologietransfer seien geändert worden, um diese zu präzisieren und um die Komplexität genauer abzubilden. Das BMBF greife die Anregung des Bundesrechnungshofes auf, Anpassungen des Indikatoren-Kataloges künftig besser zu erläutern; Ergänzungsvorschläge seien noch in der GWK zu erörtern.

(2) In der Schaffung geeigneter Bewertungsmaßstäbe für das Handeln der Wissenschaftseinrichtungen sieht das BMBF eine grundsätzliche Herausforderung. Dennoch werde es die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, in den GWK-Gremien über transparentere Maßstäbe zu beraten.

(3) Das BMBF hat die Absicht geäußert, dem Haushaltsausschuss künftig außer dem PFI-Monitoringbericht auch die Monitoringberichte der anderen Wissenschaftseinrichtungen seines Geschäftsbereiches mit einer zusammenfassenden Bewertung zu senden. Begleitend über Ziele und Leistungen der Einrichtungen sowie über die Inanspruchnahme der Flexibilisierungsinstrumente

zu informieren, halte das BMBF jedoch nicht für notwendig. Abgelehnt hat das BMBF auch, für das Parlament eine eigene umfassende Gesamtbeurteilung über den Umgang der Einrichtungen mit dem WissFG zu erstellen. Seine Erkenntnisse gingen umfassend in den Monitoringbericht ein; der Monitoringbericht könne andererseits auch nicht alle dem BMBF verfügbaren Daten enthalten. Vielfach beträfen sie Sachverhalte, die nur für die Steuerung durch Zuwendungsgeber und Wissenschaftseinrichtungen selbst von Bedeutung seien. Sie auch dem Parlament zur Verfügung zu stellen hieße, es in eine exekutive Rolle zu drängen.

8.5 Abschließende Würdigung

(1) Der Bundesrechnungshof sieht seine Einschätzung nicht widerlegt, dass die Berichterstattung zum PFI die Anforderungen an ein wirksames outputorientiertes Controlling und damit eine wesentliche Bedingung des WissFG noch nicht ausreichend erfüllt. Hierfür fehlt es sowohl an ausreichend konkretisierten Zielen als auch an nachvollziehbaren Bewertungskriterien. Dabei geht es keineswegs um eine zentrale quantitative Steuerung durch staatliche Stellen. Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit ist dem Bundesrechnungshof ebenso bewusst wie die Unmöglichkeit, wissenschaftliche Leistungen auf steuerbare Kenngrößen zu reduzieren. Er erinnert aber daran, dass es beim PFI um im Dialog mit den Wissenschaftseinrichtungen entwickelte Ziele geht. Der damit verbundene Monitoringprozess soll dafür sorgen, dass Bund und Länder als Mittelgeber ausreichende Transparenz darüber erhalten, inwieweit diese Ziele erreicht wurden. Diese Transparenz dient nicht dazu, den wissenschaftlichen Gestaltungsspielraum einzuengen, wohl aber dazu, sachgerechte Entscheidungen beispielsweise über künftige Prioritätensetzungen treffen zu können. Nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes ist die bisherige allgemeine Form von Zielbeschreibung und Zielerreichung hierfür nicht ausreichend. Dies zeigt auch die parlamentarische Beschlusslage.

Das BMBF sollte daher seine Anstrengungen verstärken und gemeinsam mit den anderen Zuwendungsgebern und den Wissenschaftseinrichtungen möglichst konkrete Zielbeschreibungen und transparente Bewertungsmaßstäbe erarbeiten. Die Monitoringberichte sollten auf dieser Grundlage in Richtung konsistenter und objektiver Controllinginformationen weiterentwickelt werden. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des BMBF, auf Modifikationen

des Indikatoren-Kataloges fortan besser hinzuweisen und in der GWK über die Verbesserungsvorschläge zu den Bewertungsmaßstäben zu diskutieren.

(2) Das BMBF sieht wie der Bundesrechnungshof keinen Grund, Informationen über die Inanspruchnahme von Flexibilisierungsregelungen des WissFG durch nicht am PFI teilnehmende Wissenschaftseinrichtungen von der Information an das Parlament auszunehmen. Hierfür ist allerdings nicht die Übersendung sämtlicher einrichtungsbezogener Monitoringberichte erforderlich, sondern eine zusammenfassende Bewertung der wesentlichen Aussagen über Nutzung und Wirkung der Regelungen.

Ebenso hat der Bundesrechnungshof dem BMBF nicht vorgeschlagen, dem Parlament „alle verfügbaren Daten" über die Wissenschaftseinrichtungen mitzuteilen. Die Kenntnis über Sachverhalte, die dazu geeignet sind, den im Monitoringbericht dargestellten Umgang der Wissenschaftseinrichtungen mit den Freiräumen des WissFG wirksam zu ergänzen, stellt aber kein Wissen dar, das der Exekutive vorbehalten bleiben darf.

Ahrendt Rahm Volckart Ehmann Romers

Anhang I: Stand der SB-Mittel am 31.12.2016

Ressort, Einzelplan	Wissenschaftseinrichtung	SB-Mittel in 1 000 €
BKM, 04	WGL	11
AA, 05	WGL	619
	DAAD	1 560
	AvH	2 115
BMWi, 09	WGL	5 670
	DLR	60 000
BMEL, 10	WGL	(6 119)
BMAS, 11	WGL	669
BMG, 15	WGL	8 686
BMUB, 16	WGL	5 643
BMBF, 30	acatech	0
	Leopldina	490
	WiKo	150
	MWS	4 176
	DFG	90 480
	FhG	0
	MPG	158 470
	WGL	89 689
	HGF	618 051
Summe vom WissFG erfassten Einrichtungen*		**1 046 479**
… davon PFI-Teilnehmer (WGL, HGF, FhG, MPG, DFG)*		**1 037 988**

Nachrichtlich: Gesamtbetrag des Bundes	**1 639 127**

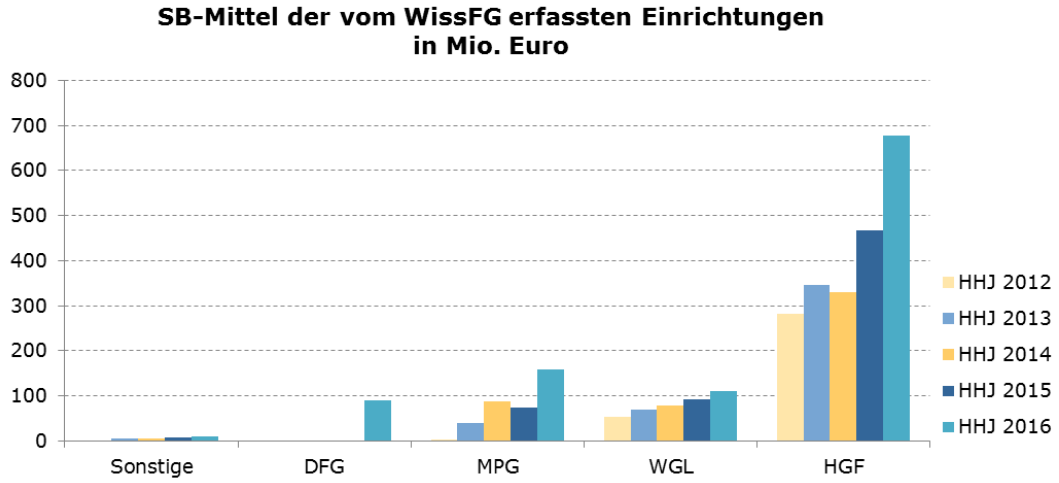
* Ohne Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG) und vom BMEL geförderte WGL-Einrichtungen.

Quellen: Angaben BMBF (Wissenschaftseinrichtungen) und vorläufige Fassung der Haushaltsrechnung 2016 (Gesamtbetrag).

Anhang II: Diagramme und Beispiele zu Tz. 2.1.1 bis 2.1.5

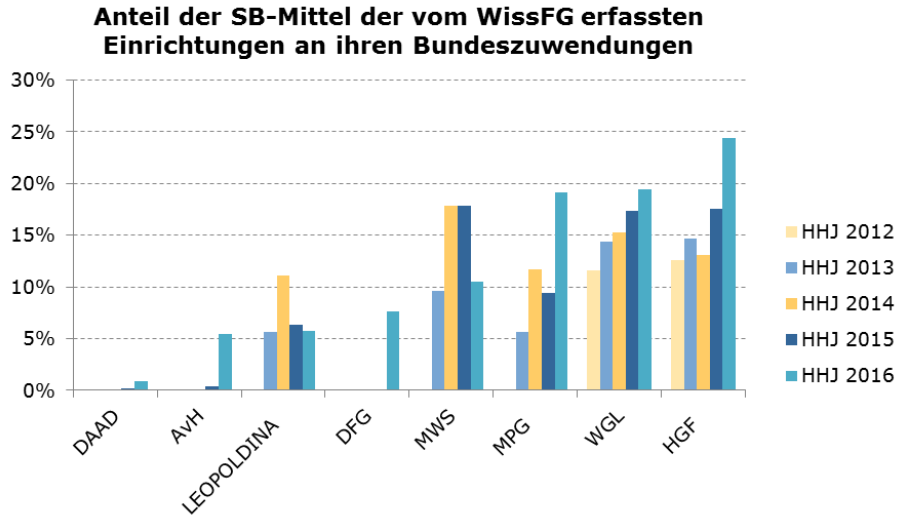
Diagramme zu Tz. 2.1.1

Diagramm 1



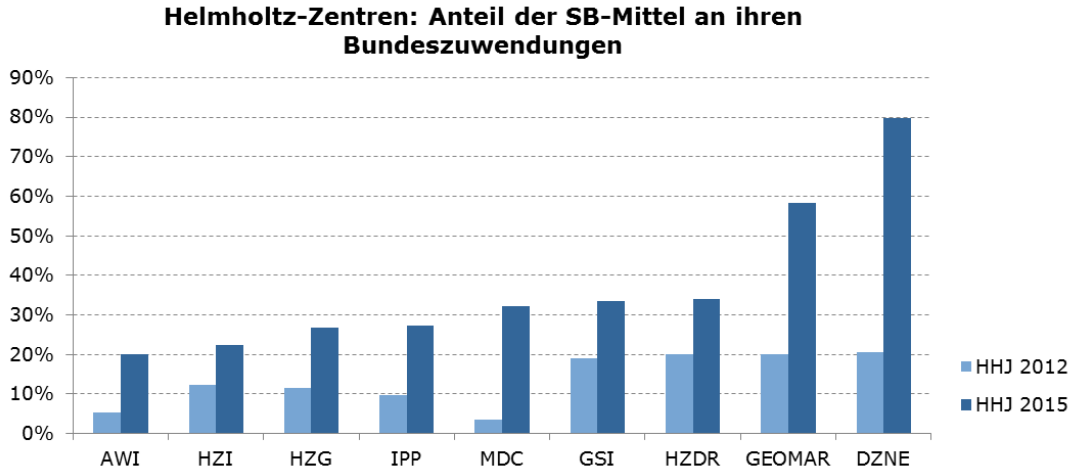
Quellen: Haushaltsrechnungen (2012 bis 2015) und Angaben BMBF (2016).

Diagramm 2



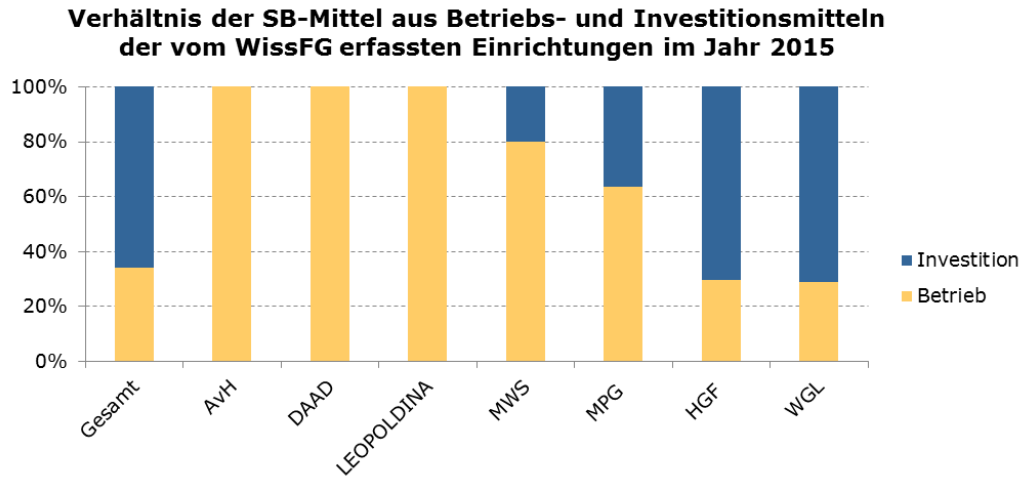
Quellen: Bundeshaushaltsplan; Haushaltsrechnungen der Jahre 2012 bis 2015; Angaben der Wissenschaftseinrichtungen und des BMBF.

Diagramm 3



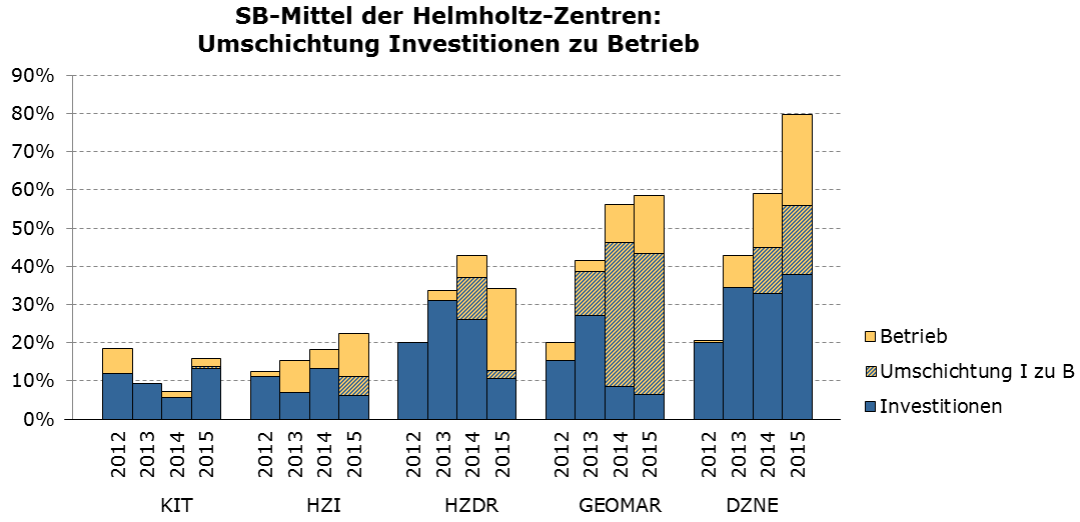
Quelle: Jahresmeldungen der Helmholtz-Zentren an das BMBF.

Diagramm 4



Quelle: Haushaltsrechnung des Jahres 2015; Berechnungen BRH.

Diagramm 5



Quelle: Jahresmeldungen der Helmholtz-Zentren an das BMBF, Berechnungen BRH.

Beispiele zu Tz. 2.1.3

Beispiele vorzeitiger Veranschlagung von Baumaßnahmen der HGF

Beispiel 1, Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung (HZI) 1: Das BMBF veranschlagt seit dem Jahr 2013 Mittel für die Baumaßnahme „Campussanierung". Zum Jahresende 2015 hatte das HZI 4 Mio. Euro in die Selbstbewirtschaftung überführt. Bis zum Sommer 2016 hatten sich BMBF und HZI über die Grundzüge der Baumaßnahme abgestimmt. Die Antrags- und Bauunterlagen lagen bis dahin nicht vor, der Baubeginn war nicht absehbar.

Beispiel 2, HZI 2: Das BMBF veranschlagte in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt 2,4 Mio. Euro für den Umbau eines Gebäudes. Das HZI überführte die Mittel in die Selbstbewirtschaftung und begann mit den Planungen für die Baumaßnahme. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bis zum Jahr 2016 wesentliche Fragen der Nutzung und der technischen Umsetzung nicht geklärt waren, obwohl das BMBF die Baumaßnahme bereits genehmigt hatte. Aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMBF die Baumaßnahme gestoppt und prüft einen Widerruf des Genehmigungsbescheides.

Beispiel 3, Karlsruher Institut für Technologie (KIT) 1: Das BMBF veranschlagte seit dem Jahr 2013 Mittel für die Baumaßnahme „Neubau Zentrum Interfaces". Bis zum Jahr 2016 benannte das KIT das Vorhaben zweimal um (aktuelle Bezeichnung: „Verfügungsgebäude 319") und der vorgesehene Bundesanteil an den Gesamtkosten erhöhte sich von 11,7 Mio. Euro auf 13,3 Mio. Euro. Das BMBF gab an, der Baubeginn sei für Herbst 2016 geplant und das Gebäude solle im Jahr 2019 fertig gestellt werden. Bis zum Jahresende 2015 waren 4,5 Mio. Euro in die Selbstbewirtschaftung geflossen.

Beispiel 4, KIT 2: Das BMBF veranschlagte seit dem Jahr 2013 Mittel für die Baumaßnahme „TGA-Sanierung Geb. 681". Der vorgesehene Bundesanteil an den Gesamtkosten erhöhte sich von 3,5 Mio. Euro auf 4,1 Mio. Euro. Zum Jahresende 2015 waren 3,5 Mio. Euro in die Selbstbewirtschaftung geflossen. Das BMBF rechnet damit, dass das KIT die Antrags- und Bauunterlagen im Jahr 2017 einreicht und im Jahr 2018 mit dem Bau beginnt.

Beispiel 5, Forschungszentrum Jülich (FZJ): 4 Mio. Euro für den Neubau „JCNS/FRM-II" veranschlagte das BMBF im Jahr 2013 zunächst als Zuwendungen für den Betrieb. Da das FZJ noch nicht mit der Baumaßnahme beginnen konnte, überführte es den Betrag in die Selbstbewirtschaftung. Im Jahr 2014 schloss das FZJ den Erbbaurechtsvertrag für das Grundstück. Zum Jahresende 2015 befanden sich 9,25 Mio. Euro des vorgesehenen Bundesanteils von 15 Mio. Euro an den Baukosten in der Selbstbewirtschaftung. Der Baubeginn ist für das Jahr 2017 geplant, die Fertigstellung im Jahr 2019.

Beispiele zu hoher Veranschlagung

Beispiel 6: Beim Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) waren in den Jahren 2012 bis 2015 stets zu hohe Personalmittel (bis zu 1 Mio. Euro im Jahr 2014) veranschlagt worden. Die Stellen im Stellenplan konnte das Institut nicht besetzen, so dass insgesamt rund 2,5 Mio. Euro in die Selbstbewirtschaftung übergingen und nun zur Milderung der Folgen von Tarifabschlüssen in den Jahren 2016 und 2017 verwendet werden sollen.

Beispiel 7: Die AvH gab im Fragebogen an, die SB-Mittel würden künftig wahrscheinlich ansteigen, weil die Einrichtung im Jahr 2017 Sonderforschungsmittel in erheblichem Umfang erhalten solle und damit zumindest vorübergehend von der Möglichkeit der Selbstbewirtschaftung und der Übertragung auf das Folgejahr Gebrauch machen werde.

Beispiele zu Tz. 2.1.4

Beispiele verzögerter Mittelverwendung

Beispiel 8: Für die Berufungsverhandlungen in vier Instituten wurde beim Forschungsverbund Berlin (FVB) mithilfe der SB-Mittel finanzielle Vorsorge getroffen. Die Mittel für die Berufung eines Institutsdirektors waren in 2012 veranschlagt worden und sind erst im Jahr 2016 für die Ausstattung verwendet worden.

Beispiel 9: Das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IFW) hat Geld für einen Web-Relaunch seit dem Jahr 2014 angespart. Es wird voraussichtlich im Jahr 2017 verwendet. Das Projekt wäre ohne das Ansparen von Geldern mithilfe der Selbstbewirtschaftung aus einem Haushaltsjahr schwer finanzierbar.

Beispiel 10: Das Leibniz-Institut für Pflanzenbiochemie (IPB) stellt temporär Mittel zurück für die wettbewerbsfähige Ausstattung einer Nachbesetzung einer Abteilungsleitung. Im Jahr 2015 wurden dafür schon 675 000 Euro gebildet, ausgeben will es die Mittel im Jahr 2019.

Beispiel 11: Das Leibniz-Zentrum für Psychologische Information und Dokumentation (ZPID) gab an, durch vakante Stellen entstehende Restmittel gingen nicht verloren. Es bestehe kein Druck, die Stellen möglichst schnell wiederzubesetzen.

Beispiele für Verwendung von SB-Mitteln für andere Zwecke

Beispiel 12: Das DLR hat SB-Mittel von rund 40 Mio. Euro für einen anderen Zweck, nämlich die Umsatzsteuernachzahlung verwendet. Da es keine zusätzliche Finanzierung hierfür erhalten hat, hat es Forschungsprojekte eingestellt oder verschoben und geplante Investitionen aufgegeben oder gestreckt. Zwei weitere Einrichtungen haben ebenfalls SB-Mittel zur Steuernachzahlung verwendet.

Beispiel 13: Das HZI stellte die übertragenen SB-Mittel großer Investitionsmaßnahmen und die tatsächlich geplanten Ausgaben unabhängig vom Wirtschaftsplan in einer separaten Mittelfristigen Finanzplanung dar. Diese endete im Jahr 2015 mit einem Fehlbetrag von 514 000 Euro. Dem Helmholtz-Zentrum standen demnach bewilligte Mittel nicht mehr für den Verwendungszweck zur Verfügung, weil es diese bereits anderweitig verausgabt hatte. Das BMBF hat zugesichert, dass das Helmholtz-Zentrum den Fehlbetrag ausgleichen könne.

Beispiel 14: Die AvH erklärte im Fragebogen: *„Wie die aus 2015 übertragenen Mittel zu verwenden sind, ist noch nicht geklärt."*

Beispiel 15: Mehrere WGL-Einrichtungen gaben an, die SB-Mittel unterlägen keiner haushaltsrechtlichen Zweckbindung, und machten daher keine Angaben.

Beispiel 16: Das Leibniz-Zentrum für Marine Tropenökologie (ZMT) verwendete die für Personalkosten und die Erstausstattung von Professuren veranschlagten Mittel unter anderem für die Einrichtung eines Forschungstauchzentrums und eines Büros für Wissensaustausch.

Beispiele zu Tz. 2.1.5

Beispiele für Darstellung der SB-Mittel im Wirtschaftsplan

Beispiel 17: Im Wirtschaftsplan des Helmholtz-Zentrums Dresden-Rossendorf (HZDR) für das Jahr 2014 waren in der Übersicht über die Investitionsausgaben für Maßnahmen > 2,5 Mio. Euro vorhandene SB-Mittel nicht aufgeführt. Die Mittelherkunft, z. B. nach Bundes- und Landesanteilen, ging aus der Übersicht ebenfalls nicht hervor. Der unter „verausgabt" aufgeführte Betrag entsprach nicht dem vom Bundesrechnungshof festgestellten Mittelabfluss für die Baumaßnahme zum entsprechenden Zeitpunkt.

Beispiel 18: Das HZI stellte die geplanten Ausgaben für große Investitionsmaßnahmen im Wirtschaftsplan dar, die tatsächlichen Ausgaben in einem Fortschrittsbericht. Die Differenz von Soll und Ist hätte die Höhe der SB-Mittel für Investitionen ergeben müssen. In der Regel meldete das HZI jedoch weniger SB-Mittel. Zum Jahresende 2014 fehlten beispielsweise 1,5 Mio. Euro an SB-Mitteln für Investitionen bei einem gemeldeten Bestand von 9 Mio. Euro. Das BMBF hat dies auf fehlerhaft zugeordnete Buchungen, nicht zweckentsprechend verwendete Mittel und fehlerhafte Meldungen von SB-Mitteln zurückgeführt.

Beispiel für den Verzicht des BMBF auf Einflussnahme

Beispiel 19: Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung des HZDR fest, dass die Baumaßnahme „ZRT" statt in der anfangs geplanten Bauzeit von zweieinhalb Jahren erst fast sieben Jahre nach Baubeginn fertig gestellt sein würde. Das HZDR hatte die vom BMBF bedarfsgerecht für einen zügigen Baufortschritt zur Verfügung gestellten Mittel zunächst überwiegend in die Selbstbewirtschaftung überführt. Der Bundesrechnungshof erkannte keine baufachlichen Gründe für das Verzögern der Baumaßnahme und wies darauf hin, dass das HZDR durch die lange Bauzeit die mit der Baumaßnahme verknüpften Ziele (z. B. Sicherheitsmängel zügig abstellen, kurzfristig dringend benötigte Arbeitsplätze schaffen) nicht erreicht habe. Die Kenntnis der Verzögerungen veranlasste das BMBF nicht, auf eine Beschleunigung der Baumaßnahme hinzuwirken. Zu der Frage, wie es künftig den Einsatz seiner Zuwendungen für Baumaßnahmen steuern wolle, nahm es nicht Stellung.

Beispiele zu Tz. 2.1.5

Beispiele zur Prüfung der Verwendung von SB-Mitteln

Beispiel 20: Bei der HGF wurden die SB-Mittel in den Jahresabschlussberichten der Wirtschaftsprüfer der Höhe nach benannt. Eine direkte Zuordnung der SB-Mittel, die in dem Berichtsjahr zusätzlich zur Verfügung gestanden haben, zu bestimmten Ausgaben nahmen die Wissenschaftseinrichtungen nicht vor.

Beispiel 21: Im Zentrumsfortschrittsbericht des Helmholtz-Zentrums Geesthacht (HZG) für das Jahr 2014 war ausgewiesen, dass 12,1 Mio. Euro aus den SB-Mitteln für grundfinanzierte Investitionen verwendet wurden und man daher nur einen kleinen Teil des Soll-Ansatzes für das Jahr 2014 verwenden musste. Tatsächlich wurden dann erneut SB-Mittel gebildet (hier 14,9 Mio. Euro Bundesanteil), weil der Ansatz im Wirtschaftsplan nicht entsprechend geringer war.

Beispiel 22: Im Jahresabschlussbericht des HZG für das Jahr 2014 wurden die SB-Mittel, die ins Jahr 2014 übertragen worden sind, als Summe dargestellt (18 Mio. Euro, davon 16,3 Mio. Euro Bundesanteil). Das HZG führte aus, dass es die SB-Mittel auf laufende Investitionen, Investitionen > 2,5 Mio. Euro und Betriebsmittel aufgeteilt hat.

Beispiel 23: Im Vermerk des BMBF über die Prüfung des Verwendungsnachweises der MPG wird der Gesamtbetrag der SB-Mittel ohne weitere Kommentierung ausgewiesen. Laut den Bewirtschaftungsgrundsätzen der MPG müssen die Wirtschaftsprüfer lediglich die Frage beantworten, in welcher Höhe SB-Mittel gebildet und in das Folgejahr übertragen wurden.

Beispiel 24: Im Verwendungsnachweis und dem Prüfvermerk zu diesem Nachweis des WGL-Instituts Deutsches Museum ist ebenfalls nur der Betrag an SB-Mitteln erkennbar. Die Mittel werden nicht einzelnen Ausgaben bzw. einer konkreten Verwendung zugeordnet. Angaben zu einer wirtschaftlichen Verwendung oder Hinweise darauf, dass das Land oder der Bund das hinterfragen, sind nicht erkennbar.

Beispiel 25: Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung des HZI fest, dass das Zentrum die Ausgaben für Baumaßnahmen im Verwendungsnachweis unzutreffend angegeben hatte. Eine der wesentlichen Ursachen sah er in der intransparenten Darstellung von SB-Mitteln. Das BMBF hatte die teilweise offensichtlichen Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung nicht aufgegriffen. Das BMBF räumte ein, dass das Planungs- und Berichtswesen zu Baumaßnahmen und Investitionen über 2,5 Mio. Euro verbesserungswürdig sei. Es müsse verbindliche und transparente Angaben über den Stand der veranschlagten, bewilligten und abgeflossenen Mittel liefern.