Bundesrechnungshof

Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) für die Haushaltsberatungen 2018

Gz.: III 2 - 2017 - 0440/Bericht

Bonn, den 16. Mai 2018

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

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	5
2.1	Neue Schwerpunkte für die 19. Legislaturperiode	5
2.2	Weiterhin hohe Diskrepanz zwischen Haushaltsansätzen und Mittelbedarf	5
2.3	Anhaltender Aufwuchs nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel	6
3	Wesentliche Ausgaben	8
3.1	Vielfältige Unterstützung des Bundes für die Länder und Gemeinden	8
3.2	Transparenz der Mittelverwendung bei institutionellen Förderungen verbessern	10
3.3	Zahlreiche neue Institutsgründungen mit Bundesmitteln	13
3.4	Zuwendungen für Projekte: Stärkerer Fokus auf Ziele, Wirkungen und Risiken	14
3.5	Höhere Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz	17
4	Ministerium	21
4.1	Dynamischer Aufwuchs der Personalkapazitäten	21
4.2	Unscharfe Trennung zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Fachinformation	22
5	Ausblick	23

1 Überblick

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Vielfach berühren seine Maßnahmen den Zuständigkeitsbereich der Länder. Im Jahr 2018 stehen dem BMBF 17,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Das BMBF fördert insbesondere

- den Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (institutionelle Förderung),
- einzelne Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung (Projektförderung) sowie
- die Aus- und Fortbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Anders als in den Vorjahren sieht die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2018 keinen Anstieg der Gesamtausgaben im Einzelplan 30 vor. Wesentlicher Grund hierfür ist der Rückgang der Ausgaben für den Hochschulpakt, die im Jahr 2018 um mehr als 600 Mio. Euro unter denen des Vorjahres liegen werden. Diese Entwicklung berücksichtigt unter anderem die prognostizierte Entwicklung der Studienanfängerzahlen, die den Vereinbarungen zum Hochschulpakt zugrunde liegen.

Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen im Einzelplan 30 zeigt die Tabelle 1.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2017 Soll	2017 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2018 1. Haushaltsentwurf	2018 2. Haushaltsentwurf	Veränderung 2017 Ist/ 2018 2. Haushaltsentwurf[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	17 649,9	17 249,8	-400,1	17 583,4	17 586,1	*1,9*
darunter:						
• Förderung von Wissenschaftseinrichtungen, Beiträge für internationale Einrichtungen[c]	6 226,0	6 218,4	-7,6	6 472,2	6 474,8	*4,1*
• Förderung von Projekten[d]	7 744,0	7 285,0	-459,0	7 450,8	7 365,7	*1,1*
davon:						
– Förderung von Hochschulen mit Exzellenzstrategie, Hochschulpakt, Qualitätspakt Lehre	3 397,3	3 363,8	-33,5	2 785,8	2 785,8	*-17,2*
– Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen	328,1	276,5	-51,6	328,1	328,1	*18,7*
• Leistungen nach BAföG, AFBG	2 908,2	2 604,6	-303,6	2 897,4	2 897,4	*11,2*
• Ausgleichsleistungen für die Föderalismusreform[e]	715,2	715,2	0,0	715,2	715,2	*0,0*
• Ministerium	113,7	100,9	-12,8	113,0	114,2	*13,2*
Einnahmen des Einzelplans	36,3	107,5	71,2	36,3	36,3	*-66,2*
Verpflichtungsermächtigungen	7 031,5[f]	4 359,3	-2 672,2	4 762,8	5 132,1	*17,7*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal[g]	1 092	985[h]	-108	1 086	1 107	*12,4*

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Folgende Titelgruppen wurden berücksichtigt:
Kapitel 3002, Titelgruppe 30,
Kapitel 3003, Titelgruppen 20, 30, 40, 50, 60 und 70 (ohne Titel 687 73),
Kapitel 3004, Titelgruppen 60 und 70.
[d] Summenangabe des BMBF, die zahlreiche Einzeltitel berücksichtigt.
[e] Kapitel 3002, Titel 882 60 und 882 61.
[f] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[g] Ausschließlich Planstellen/Stellen des Bundesministeriums (Kapitel 3012), d. h. ohne Planstellen/Stellen der Deutschen Historischen Institute Rom und Paris (Kapitel 3003).
[h] Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.

Quelle: Einzelplan 30. Für das Jahr 2017: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsentwürfe.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Neue Schwerpunkte für die 19. Legislaturperiode

Die Bundesregierung beabsichtigt, in der laufenden Legislaturperiode teilweise neue Schwerpunkte im Politikfeld Bildung und Forschung zu setzen. Im Rahmen der im Koalitionsvertrag angekündigten „Offensive für Bildung, Forschung und Digitalisierung“ ist beispielsweise vorgesehen, die Bundesförderung von Investitionen in Bildungsinfrastrukturen auszubauen. Schwerpunkte sollen die Digitalisierung der Schulen und die Verbesserung des Ganztagsschul- und -betreuungsangebots sein, für die in den kommenden vier Jahren zusätzliche Mittel von 3,5 Mrd. Euro bzw. 2 Mrd. Euro vorgesehen sind. Der Mittelbedarf für diese Maßnahmen entsteht nach der Haushaltsplanung jedoch erst ab dem Jahr 2019.

Bereits für den Haushaltsentwurf 2018 relevant ist lediglich die Absicht der Koalition, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts anzuheben (Wert 2016: 2,94 %). Gegenüber dem ersten Regierungsentwurf werden hierfür zusätzliche 25 Mio. Euro eingeplant; der Gesamtplafond erhöht sich in diesem Zusammenhang um annähernd 3 Mio. Euro. Im Übrigen unterscheidet sich der zweite Entwurf des Einzelplans 30 für das Jahr 2018 von dem ersten Entwurf nur durch geringfügige Mittelanhebungen (1 Mio. Euro für die Europäischen Schulen in Frankfurt und München), Mittelumschichtungen, die Berücksichtigung von bereits erkennbaren Minderbedarfen und eine entsprechende Absenkung der Globalen Minderausgabe.

2.2 Weiterhin hohe Diskrepanz zwischen Haushaltsansätzen und Mittelbedarf

Im Jahr 2016 betrug der Gesamtplafond des Einzelplans 30 16,4 Mrd. Euro. Diese Ausgabenobergrenze schöpfte das BMBF annähernd vollständig aus. Erneut lagen die Ist-Ausgaben bei einzelnen Titeln jedoch zum Teil erheblich unter den parlamentarisch beschlossenen Ansätzen. Beispiele hierfür sind

- das Deutschlandstipendium (Rest von 15,3 Mio. Euro, Ausschöpfung 68,1 %),
- Klimaforschung und System Erde, Energie – Investitionen (Rest von 46,0 Mio. Euro, Ausschöpfung 49,5 %) sowie

- Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen (Rest von 71,7 Mio. Euro, Ausschöpfung 73,8 %, vgl. hierzu auch Nr. 3.4).

Auch im Haushaltsjahr 2017 unterschieden sich Haushaltsansätze und tatsächlicher Mittelbedarf teilweise erheblich. Beim Titel Klimaforschung und System Erde, Energie – Investitionen lag die Ausschöpfung sogar nur bei 17,3 %.

Zwar ist es bei vielfältigen, u. a. von der Akzeptanz der Empfänger abhängigen Förderprogrammen nicht außergewöhnlich, dass veranschlagte Mittel nicht vollständig abfließen. Diese Restmittel nutzt das BMBF vielfach, um die zentral vorgegebene Globale Minderausgabe für den Einzelplan 30 zu erwirtschaften. Wenn allerdings – wie in den o. g. Beispielen – die tatsächlichen Ausgaben für einzelne Titel über Jahre hinweg deutlich unter den Ansätzen bleiben, deutet dies auf nicht ausreichend realistische Planungen hin.

Das BMBF hat Zweifel an der realistischen Veranschlagung zurückgewiesen und Minderabflüsse auf Umstände zurückgeführt, die sich der Steuerung durch das BMBF entzögen. Zudem seien den Veranschlagungen zugrunde liegende Prognosen stets mit Unsicherheiten behaftet. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Haushaltsplan nur die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten darf. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht es den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit, wenn das BMBF an Ansätzen festhält, die absehbar zu hoch sind, und damit finanzielle Spielräume insbesondere zur Erfüllung globaler Einsparvorgaben schafft. Es ist jedoch anzuerkennen, dass das BMBF bei der Veranschlagung einzelner Titel des zweiten Entwurfs des Einzelplans 30 für das Jahr 2018 den tatsächlichen Mittelbedarf besser berücksichtigt hat.

2.3 Anhaltender Aufwuchs nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel

Auch der stetige Anstieg der von den außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel ist nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ein Indiz für die Diskrepanz zwischen Mittelveranschlagung und tatsächlichem Bedarf. Nach Auffassung des BMBF kommt hierin zum Ausdruck, dass die Wissenschaftseinrichtungen die Bundesmittel teilweise zeitverzögert für die vorgesehenen Zwecke einsetzen. Der

Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass es den Einrichtungen die Mittel vielfach aufgrund verfrühter und nicht ausreichend realistischer Veranschlagungen bereitgestellt hatte. Im Ergebnis blieben die Handlungsmöglichkeiten vieler Einrichtungen hinter ihren Planungen und den regelmäßig ansteigenden Zuwendungen zurück. So lag der Bestand der auf den Selbstbewirtschaftungskonten angesammelten Mittel im Einzelplan 30 am Jahresende 2016 bei 990,9 Mio. Euro und damit doppelt so hoch wie zwei Jahre zuvor. Bis zum Jahresende 2017 wuchsen die im Einzelplan 30 nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel auf den Rekordwert von 1 041,6 Mio. Euro, d. h. um weitere 5,1 %, an.

Die stetige Aufwärtsentwicklung der nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel hängt wesentlich mit dem im Jahr 2012 in Kraft getretenen Wissenschaftsfreiheitsgesetz zusammen. Über dessen Wirkungen hatte der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Mai 2017 berichtet.[1] Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es notwendig, Entwicklung und Ursachen dieser „Bugwelle“ transparenter zu machen. Unter anderem schränkt sie sowohl die Aussagekraft der Rechnungslegung als auch die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten ein. Der Bundesrechnungshof hat konkrete Vorschläge zur Erhöhung der Transparenz vorgelegt. Der Haushaltsausschuss hat das BMBF vor diesem Hintergrund gebeten, die Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel und deren Ursachen bei größeren Projekten darzulegen.

Das BMBF hat angekündigt, den ersten Bericht hierüber zeitnah dem Haushaltsausschuss vorzulegen und künftig gemeinsam mit den Ländern in den Monitoringberichten zum Pakt für Forschung und Innovation vertiefte Angaben zu den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu machen (vgl. Nr. 3.2). Es werde die Wissenschaftseinrichtungen beim Gebrauch des sinnvollen Instruments der Selbstbewirtschaftungsmittel konstruktiv-kritisch begleiten.

---

[1] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen vom 19. Mai 2017, Haushaltsausschussdrucksache 18/4309 (www.bundesrechnungshof.de).

Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit auf dieser Grundlage der Haushaltsgesetzgeber ausreichende Kenntnis über die Gründe und Wirkungen der von den Wissenschaftseinrichtungen nicht genutzten Mittel erhält. Die Zahlen für das Jahr 2017 spiegeln durchaus die Bemühungen der Einrichtungen wider, den Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel zu begrenzen. Es wird darauf zu achten sein, dass die Wissenschaftseinrichtungen dies nicht durch besonders großzügige Nutzung von Ausgabemöglichkeiten z. B. im Personalbereich erreichen, sondern die Zweckbestimmung der Mittel und deren wirtschaftlichen Einsatz beachten.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Vielfältige Unterstützung des Bundes für die Länder und Gemeinden

Bund-Länder-Vereinbarungen binden einen großen Teil der Ausgaben im Einzelplan 30. Auf dieser Grundlage werden vor allem außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen gemeinsam finanziert und Hochschulen gefördert. Allein mit dem Hochschulpakt und der bisherigen Exzellenzinitiative unterstützte der Bund die Länder bei der angemessenen Ausstattung ihrer Hochschulen mit 3,2 Mrd. Euro (Jahr 2017). Nach einer Änderung des Artikels 91b Grundgesetz im Jahr 2015 kann der Bund Hochschulen nicht nur zeitlich befristet, sondern dauerhaft fördern. Auf dieser Grundlage haben Bund und Länder im Juni 2016 drei neue Vereinbarungen geschlossen, die im Wesentlichen im Jahr 2018 haushaltswirksam werden: das Bund-Länder-Programm zur „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“, die „Förderinitiative Innovative Hochschule“ und die „Exzellenzstrategie“ als Nachfolgeprogramm zur Exzellenzinitiative.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt angemerkt, dass die Vielfalt der beschriebenen Förderansätze ein geschlossenes Konzept vermissen lässt. Er hat die Befürchtung geäußert, dass sie in ihrer Gesamtheit nicht transparent erfasst werden, unwirtschaftliches Handeln begünstigen und zu immer neuen Finanzierungsansprüchen an den Bund führen. Tatsächlich entwickelt der Bund immer wieder neue Formen der Unterstützung, die zunehmend in den Kernbereich der Länderzuständigkeiten in der Bildung hineinreichen. Gleichzeitig werden die Bundeshilfen zunehmend außerhalb des Einzelplans 30 etatisiert. Dies hat auch die Folge, dass die verantwortliche fachliche Steuerung der Ausgaben weiter erschwert wird.

Gleichwohl hat der Bund im Frühsommer 2017 zwei weitere finanziell bedeutsame Formen der Länderunterstützung geschaffen:

- Der Bund unterstützt „forschungs- und leistungsschwache“ Länder ab dem Jahr 2020 mit Bundesergänzungszuweisungen von rund 200 Mio. Euro jährlich. Sie kommen den Ländern zugute, die die Voraussetzungen für die Teilhabe an den Förderprogrammen des Bundes nur unterdurchschnittlich erfüllen.
- Mit dem im Jahr 2017 eingeführten Artikel 104c Grundgesetz wurde der Bund ermächtigt, die Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur – z. B. die Modernisierung von Schulgebäuden – von finanzschwachen Kommunen zu fördern.

In der laufenden Legislaturperiode will die Bundesregierung die Unterstützung des Bundes für die Länder noch einmal deutlich erweitern. Sie hat im April 2018 den Vorschlag eingebracht, Artikel 104c Grundgesetz bereits wieder zu ändern. Er soll künftig auch Hilfen für Kommunen ermöglichen, die nicht als finanzschwach gelten. Auf dieser Grundlage ist geplant, dass der Bund im Rahmen des „Digitalpakts“ über fünf Jahre hinweg die technische Ausstattung von Schulen (z. B. schnelle Internetzugänge, neue Netzwerk- und Präsentationstechnik) fördert. Der Bund will für diese Aufgabe in einem neu zu schaffenden Fonds 5 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, davon 3,5 Mrd. Euro in der aktuellen Legislaturperiode. Ebenso will der Bund Investitionen ermöglichen, die zu einem flächendeckenden Ganztagsschul- und -betreuungsangebot beitragen. Hierfür stellt er in den Jahren 2018 bis 2021 insgesamt 2 Mrd. Euro zur Verfügung. Zunächst wird dazu im Einzelplan 60 eine zentrale Vorsorge berücksichtigt; die einzelnen Vorsorgebeträge sollen dann im weiteren Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2019 in die jeweiligen Einzelpläne umgeschichtet werden.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat im April 2018 als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seiner Stellungnahme zur geplanten Änderung von Artikel 104c Grundgesetz auf die Risiken hingewiesen, die dadurch entstehen, dass der Bund mit seinen Finanzhilfen noch weiter in die Länderzuständigkeiten hineinwirkt. Er hat auch in Erinnerung ge-

rufen, dass die Investitionen des Bundes in Digitalisierung und die Ausstattung von Ganztagsschulen ins Leere laufen, wenn sie nicht durch nachhaltige und zusätzliche eigene Anstrengungen der Länder mit Leben erfüllt werden.

Nach Auffassung des BMBF spiegeln die unterschiedlichen Förderansätze die Vielfalt des deutschen Wissenschafts- und Forschungssystems wider. Da die Dauer der einzelnen Förderungen in der Regel begrenzt sei, verhindere dies etwaige dauerhafte Finanzierungsansprüche Dritter an den Bund.

Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, dass die Vielfalt des Wissenschaftssystems das nur noch schwer zu überschauende Nebeneinander unterschiedlichster Unterstützungsmaßnahmen für die Länder notwendig macht. Er bezweifelt auch, dass formell begrenzte Förderzeiträume dauerhaften und weiter wachsenden Finanzierungsansprüchen an den Bund hinreichend entgegenwirken können. Im Gegenteil: In nahezu allen Förderbereichen hätte der mögliche Wegfall der Bundesförderung einschneidende Konsequenzen für inzwischen entwickelte Strukturen, die allenfalls mit drastisch erhöhten Eigenleistungen der Länder aufgefangen werden könnten. Insofern besteht ein faktischer Druck auf den Bund, seine Unterstützung auf Dauer anzulegen.

Vor diesem Hintergrund sollte das BMBF mindestens dafür sorgen, dass die inzwischen weit gefächerten Formen der finanziellen Unterstützung im Bereich Bildung und Forschung in einer Gesamtbetrachtung regelmäßig transparent gemacht werden. Den mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen sollte es die tatsächlich erreichten Wirkungen gegenüberstellen.

3.2 Transparenz der Mittelverwendung bei institutionellen Förderungen verbessern

Gemeinsam mit den Ländern finanziert der Bund Wissenschaftseinrichtungen mit institutionellen Fördermitteln; hierzu gehören insbesondere die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Forschungsförderungsorganisation, die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft, die Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft mit dem Schwerpunkt Grundlagenforschung sowie die Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.

Eine wesentliche Aufgabe des BMBF als Mittelgeber für die Grundfinanzierung dieser Einrichtungen ist die jährliche Kontrolle, ob die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich ausgegeben wurden. Diese Aufgabe setzt voraus, dass sich das BMBF ein umfassendes und aktuelles Bild über die Tätigkeit und die Ergebnisse der geförderten Einrichtungen macht. Auf dieser Grundlage muss es eine verantwortliche und dokumentierte Einschätzung abgeben, ob diese gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen und Auflagen verstoßen haben. Ist dies der Fall, muss es korrigierend eingreifen und ggf. Rückforderungen geltend machen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat sich das BMBF bei seiner Einschätzung zu stark auf die Berichte von Wirtschaftsprüfern gestützt, die sie als Auftragnehmer der Einrichtung über die Verwendung der Zuwendungsmittel erstellt hatten. Diese kamen fast immer zu positiven Ergebnissen, und zwar auch dann, wenn Hinweise auf Verstöße z. B. gegen das Vergaberecht oder gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz vorlagen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses hat das BMBF im April 2018 auf der Grundlage der Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aufgefordert, ein eigenständiges Urteil zu entwickeln, dieses verstärkt auf eigene Prüfungsaktivitäten zu stützen, alle ihm zugänglichen Informationen zu nutzen und das Ergebnis seiner Prüfung aussagefähig zu dokumentieren.[2]

Bei ausgewählten Forschungseinrichtungen hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie sie Aufträge an externe Berater und Dienstleister vergaben. Dabei hat er festgestellt, dass die Einrichtungen grundlegende Bestimmungen des Haushalts- und des Vergaberechts nicht oder nicht hinreichend beachteten. Vielfach vergaben sie Aufträge freihändig an Unternehmen, ohne Vergleichsangebote einzuholen; dies beeinträchtigte den Wettbewerb. Die Transparenz der Vergabeverfahren litt wiederholt unter einer unvollständigen Dokumentation, unzureichend begründeten Entscheidungen und organisatorischen Mängeln. So vergab eine fachlich zuständige Einheit einer Einrichtung – ohne Wissen ihrer Beschaffungsstelle – über Jahre hinweg mehrere Dutzend Beratungsaufträge ohne jeden Wettbewerb an einen bestimmten Anbieter. Das BMBF hat die Mängel bei den geprüften Einrichtungen im Wesentlichen bestä-

[2] Bemerkungen 2017, Bundestagsdrucksache 19/170 Nr. 23 (www.bundesrechnungshof.de).

tigt und eine Reihe von Maßnahmen angestoßen, die die Einhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Vorgaben sicherstellen sollen. Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass das BMBF über punktuelle Schritte bei einzelnen Einrichtungen hinaus systematisch auf ein regelkonformes Verhalten der von ihm geförderten Einrichtungen hinwirkt.

Mit dem Pakt für Forschung und Innovation sagten Bund und Länder den großen Wissenschaftseinrichtungen regelmäßig steigende Mittel zu. Im Gegenzug haben die Einrichtungen in jährlichen Monitoringberichten über das Erreichen forschungspolitischer Ziele zu informieren. Diese Ziele und das Berichtswesen sind eng verknüpft mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz, das den Wissenschaftseinrichtungen weitreichende Möglichkeiten gibt, von den üblichen haushaltsrechtlichen Vorgaben für den Umgang mit den Bundesmitteln abzuweichen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind Zielfestlegungen, Bewertungsmaßstäbe und weitere Berichtsinhalte jedoch noch nicht hinreichend für das angestrebte „output-orientierte Controlling“ geeignet. So werden weder die Inanspruchnahme noch die Wirkungen der im Wissenschaftsfreiheitsgesetz verankerten Flexibilisierungen ausreichend transparent. Seit dem Jahr 2016 hatte der Bund den mit dem Pakt für Forschung und Innovation verbundenen Mittelaufwuchs allein getragen. Dies hat bereits die Gewichtung der Finanzierungsverantwortung spürbar und dauerhaft verschoben. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes summieren sich die jährlichen Wirkungen dieser Verschiebung bereits im Jahr 2017 auf Mehrausgaben für den Bund von 132 Mio. Euro. Im Koalitionsvertrag haben die Regierungsfraktionen angekündigt, den Pakt ab dem Jahr 2021 mit einem jährlichen Mittelaufwuchs von mindestens 3 % „auf Basis der bewährten Bund-Länder-Schlüssel“ fortzusetzen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt die Bedeutung einer Rückkehr zu den ursprünglichen Finanzierungsanteilen des Bundes und der Länder (je nach Wissenschaftseinrichtung zwischen 50 und 90 % Bundesanteil).

Das BMBF hat angekündigt, dass es sich bei den anstehenden Bund-Länder-Verhandlungen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz dafür einsetzen werde, zu den ursprünglichen Finanzierungsschlüsseln zurückzukehren.

3.3 Zahlreiche neue Institutsgründungen mit Bundesmitteln

Das BMBF leistet in vielen Fällen durch institutionelle Zuwendungen einen entscheidenden Finanzierungsbeitrag für den Betrieb und die Investitionen von Wissenschaftseinrichtungen. Für dieses Finanzierungsinstrument gelten besondere Transparenzanforderungen. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen des Jahres 2016 einen Fall beanstandet, in dem das BMBF den Aufbau eines Instituts seit dem Jahr 2009 als Projektförderung betreibt.[3] Die Zukunftsperspektive des Instituts ist auch derzeit noch nicht abschließend geklärt. Inzwischen sind – zum Teil auf parlamentarische Initiative – weitere Vorhaben hinzugekommen, bei denen der Bund teilweise erhebliche Projektmittel bereitstellt, um neue Einrichtungen oder dauerhafte Strukturen zu schaffen. Dies gilt z. B. für ein neues interdisziplinäres Internet-Institut, das die gesellschaftlichen Aspekte der Digitalisierung wissenschaftlich untersuchen soll. Das BMBF fördert den Aufbau des Instituts in den ersten fünf Jahren mit 50 Mio. Euro. Für ein weiteres Aufbauprojekt, das Institut für gesellschaftlichen Zusammenhalt, stellt der Einzelplan 30 bis zum Jahr 2022 37 Mio. Euro bereit. Das BMBF hat beantragt, für zwei weitere Institutsgründungen mit Frankreich (Zentrum für künstliche Intelligenz) und Polen (Zentrum für digitale Innovationen in der Systemforschung) einen Leertitel auszubringen, aus dem diese perspektivisch finanziert werden sollen. Weitere neue Forschungsstrukturen sollen nicht nur durch das BMBF, sondern auch durch andere Ressorts gefördert werden. Die Tätigkeitsschwerpunkte und das künftige Profil der Einrichtungen sollen im Wesentlichen durch wissenschaftsgeleitete Prozesse ermittelt werden.

Darüber hinaus beabsichtigt das BMBF, das – bereits mit Projektmitteln finanzierte – Zentrum für IT-Sicherheitsforschung CISPA in Saarbrücken zu einem neuen Zentrum der Helmholtz-Gemeinschaft weiterzuentwickeln. Aus Sicht des BMBF ergänzt das CISPA das wissenschaftliche Portfolio der Helmholtz-Gemeinschaft passgenau. Der Bundesrechnungshof hat im Dezember 2017 zu der hierfür erforderlichen gesellschaftsrechtlichen Beteiligung des Bundes Stellung genommen. Er hat kritisiert, dass den Plänen für die Gründung des CISPA keine systematische und umfassende – z. B. durch den Wissenschaftsrat er-

---

[3] Bemerkungen 2016 Band I, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 54 (www.bundesrechnungshof.de).

stellte – Analyse der vielfältigen bestehenden Strukturen in diesem Themenfeld und des daraus abgeleiteten Bedarfs an der Errichtung eines neuen Helmholtz-Zentrums zugrunde liegt. Er hat zudem gefordert, dass das Parlament umfassend unterrichtet und nicht durch faktische Vorabfestlegungen gebunden wird, bevor es die Entscheidung über jährliche Belastungen des Bundeshaushalts in zweistelliger Millionenhöhe trifft. Das BMBF hat inzwischen angekündigt, das CISPA als neuen institutionellen Zuwendungsempfänger in das Aufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2019 einzubringen; die abschließende Entscheidung bleibe dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass die Gründung neuer institutionell zu fördernder Wissenschaftseinrichtungen Mittel des Bundeshaushalts in erheblicher Größenordnung dauerhaft bindet. Nach den jährlichen Haushaltsaufstellungsrundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen kommt daher eine Ausweitung der Zahl institutioneller Zuwendungsempfänger nicht in Betracht. Sofern Neugründungen aus besonderen Gründen gleichwohl erforderlich sind, ist die Bundesregierung in der Pflicht, hierfür alle erforderlichen Voraussetzungen sicherzustellen. Dies erfordert nicht nur die frühzeitige Festlegung der zu behandelnden wissenschaftlichen Schwerpunkte. Es muss auch möglichst frühzeitig geklärt werden, welche institutionellen und finanziellen Perspektiven angestrebt werden sollen und welche Synergieeffekte dabei mit bestehenden Einrichtungen der Forschungslandschaft möglich sind. Hierfür ist eine objektive Analyse der bestehenden Strukturen, des hieraus abgeleiteten Bedarfs und möglicher Handlungsalternativen notwendig. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen langjährige Anlaufphasen ohne klare Anschlussperspektive ebenso vermieden werden wie der Aufbau von Doppelstrukturen. Es sollte auch dafür gesorgt werden, dass mit Projektmitteln des Bundes aufgebaute Forschungsinstitute zumindest denselben Transparenzanforderungen genügen wie institutionell geförderte Einrichtungen.

3.4 Zuwendungen für Projekte: Stärkerer Fokus auf Ziele, Wirkungen und Risiken

Die Zuwendungen zur Projektförderung unterscheiden sich von den institutionellen Zuwendungen insbesondere dadurch, dass Gegenstand und Dauer der Förderung enger eingegrenzt sind. Bei den Einzelvorhaben der Projektförderung kann und muss der Bund als Zuwendungsgeber konkretisieren, welche in

seinem Interesse liegende Ziele mit welchen Maßnahmen und mit wie hohen Fördermitteln erreicht werden sollen. Dies ist bei den Projektförderungen des Einzelplans 30 von besonderer Bedeutung, denn sie erreichen ein Volumen von über 7 Mrd. Euro und werden im Bundeshaushalt mit teilweise sehr abstrakten und allgemeinen Zweckbestimmungen veranschlagt. Das BMBF muss seine laufenden und abgeschlossenen Vorhaben systematischen Erfolgskontrollen unterziehen. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das BMBF bereits einige Schritte unternommen, um diese Aufgabe besser zu erfüllen. So hat es seine internen Standards weiterentwickelt, die interne Qualitätskontrolle gestärkt und Maßnahmen eingeleitet, um Ziele und Indikatoren besser zu erfassen. Der Bundesrechnungshof wird den Prozess weiter begleiten und darauf drängen, auf dem Weg zu aussagefähigen Erfolgskontrollen weiter voranzukommen.

Zu den großen Projekten im Einzelplan 30 gehören die Stilllegung und der Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen. Zu den nun anstehenden Haushaltsberatungen muss das BMBF über den mittel- und langfristigen Mittelbedarf für diesen Zweck berichten. Es will seinen Bericht in Kürze dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus den Erläuterungen zum zweiten Regierungsentwurf des Haushalts 2018 geht bereits hervor, dass das BMBF nunmehr insbesondere wegen weiter verlängerter Projektlaufzeiten bis zur Endlagerung mit vom Bund zu tragenden Gesamtausgaben der Rückbauprojekte von 8,7 Mrd. Euro rechnet. Zuletzt hatte es noch 5,9 Mrd. Euro geschätzt. Vor dem Hintergrund eines drastischen Anstiegs der Kostenschätzungen zu Beginn der letzten Legislaturperiode hatte der Bundesrechnungshof im April 2015 in einem Bericht an den Haushaltsausschuss auf die bestehenden finanziellen Risiken hingewiesen, eine größere und fortlaufende Transparenz über die Kostenentwicklungen angemahnt und eine wirksamere übergreifende Steuerung des Rückbauprozesses empfohlen.[4]

Ein bedeutendes Teilprojekt ist die seit dem Jahr 2013 verpflichtende Räumung des Atommüll-Behälterlagers in Jülich, für das das BMBF in den letzten

---

[4] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die übergreifenden Aspekte der Planung, Steuerung und Kontrolle bei Stilllegung und Rückbau nuklearer Versuchsanlagen vom 17. April 2015, Haushaltsausschussdrucksache 18/1941 (www.bundesrechnungshof.de).

Jahren immer wieder erhebliche Mittel veranschlagt hatte. Fortschritte bei der Räumung sind jedoch bisher nicht erzielt worden; die hierfür benötigten Mittel hat das BMBF teilweise zur Finanzierung der Globalen Minderausgabe bzw. zur Bildung von Ausgaberesten genutzt (vgl. hierzu Nr. 2.2). Statt der Ausgaben für die Räumung des Lagers fallen fortlaufend Kosten für die Aufrechterhaltung des bisherigen – rechtswidrigen – Zustands an. Der Bundesrechnungshof hält es für überfällig, dass das BMBF gemeinsam mit anderen betroffenen Ressorts und dem Land Nordrhein-Westfalen eine sichere und wirtschaftlich vertretbare Strategie zur Lösung dieses Problems definiert und konsequent umsetzt; dies muss sich in einer verlässlichen und klaren Haushaltsplanung niederschlagen.

Das BMBF hat mit Blick auf dieses Projekt betont, es sei allein für die Finanzierung atomrechtlich gebotener Maßnahmen sowie die begleitende Finanzkontrolle zuständig. Es liege nicht in seiner Hand, Strategien für die Räumung des Lagers zu entwickeln. Es habe in den vergangenen Jahren aber stets aus Vorsorgegründen die im Bedarfsfall bereitzustellenden Haushaltsmittel vorgehalten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann sich das BMBF bei dem komplexen und risikobehafteten Prozess des Rückbaus von Forschungsreaktoren nicht darauf beschränken, die finanziellen Mittel bereitzustellen und ihre Verwendung zu überwachen. Dieser Prozess bedarf einer verantwortlichen Steuerung und Gestaltung, die eng mit der Mittelverantwortung verknüpft ist. Im Fall des Atommüll-Behälterlagers Jülich sollte das BMBF daher konsequent seine Möglichkeiten nutzen und die Initiative ergreifen, um den Stillstand bei der Lösung dieses Problems zu überwinden.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Haushaltsausschuss im Jahr 2015 berichtet, dass sich der Bau des Beschleunigerkomplexes „FAIR“ in Darmstadt erheblich verteuerte und verzögerte. Im März 2017 beriet er den Haushaltsausschuss erneut hierzu.[5] Nach seinen Erkenntnissen hat das BMBF Anstrengungen unternommen, um Planung und Management des Projekts zu verbessern.

---

[5] Berichte des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Planungen für den Beschleunigerkomplex „FAIR“ in Darmstadt (Teilprojekt Bau) vom 4. September 2015, Haushaltsausschussdrucksache 18/2212, und vom 16. März 2017, Haushaltsausschussdrucksache 18/4220 (www.bundesrechnungshof.de).

Er sah jedoch weiterhin erhebliche Risiken für die Finanzierung und Realisierung des Projekts. Er hielt es für erforderlich, dass das BMBF das Großprojekt noch enger als bisher überwacht und steuert, um Risiken angemessen zu begegnen.

Das BMBF hat erklärt, wesentliche Vorschläge des Bundesrechnungshofes umgesetzt zu haben. So habe die FAIR GmbH den Neubau wegen der Finanzierungs- und Kostenrisiken in einen obligatorischen und einen optionalen Teil gegliedert. Dadurch sei sichergestellt, dass ein abgeschlossenes Projekt mit gesicherter Gesamtfinanzierung realisiert werde. Weiter habe das BMBF die Projektstruktur so verbessert, dass nunmehr die erforderliche Steuerung möglich sei. Während der Terminplan aus dem Jahr 2016 nach wie vor gültig sei, stiegen die Kosten weiter. Die Geschäftsführung der FAIR GmbH erarbeite derzeit eine Strategie, wie damit umzugehen sei.

Wie vom Haushaltsausschuss erbeten, wird der Bundesrechnungshof das Projekt weiter kritisch begleiten.

3.5 Höhere Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz

Das BAföG ermöglicht individuelle Geldleistungen für Schulbesuchende und Studierende, wenn ihnen die für ihre Ausbildung erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung stehen. Studierende erhalten die Leistungen teilweise als Darlehen. Der Bund trägt die Leistungsausgaben seit dem 1. Januar 2015 allein. Dies entlastet die Länder um 1,2 Mrd. Euro jährlich mit dem Ziel, ihnen zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere für Hochschulen, zu eröffnen. Einzelne Länder legten den Verwendungszweck sehr weit aus und setzten die Mittel beispielsweise auch für Kinderkrippen und -tagesstätten ein. Da jedoch nicht alle Länder in der Lage waren, die frei gewordenen BAföG-Mittel haushalterisch einzelnen Maßnahmen zuzuordnen, ist nicht durchgängig nachvollziehbar, wie die Handlungsspielräume genutzt wurden.

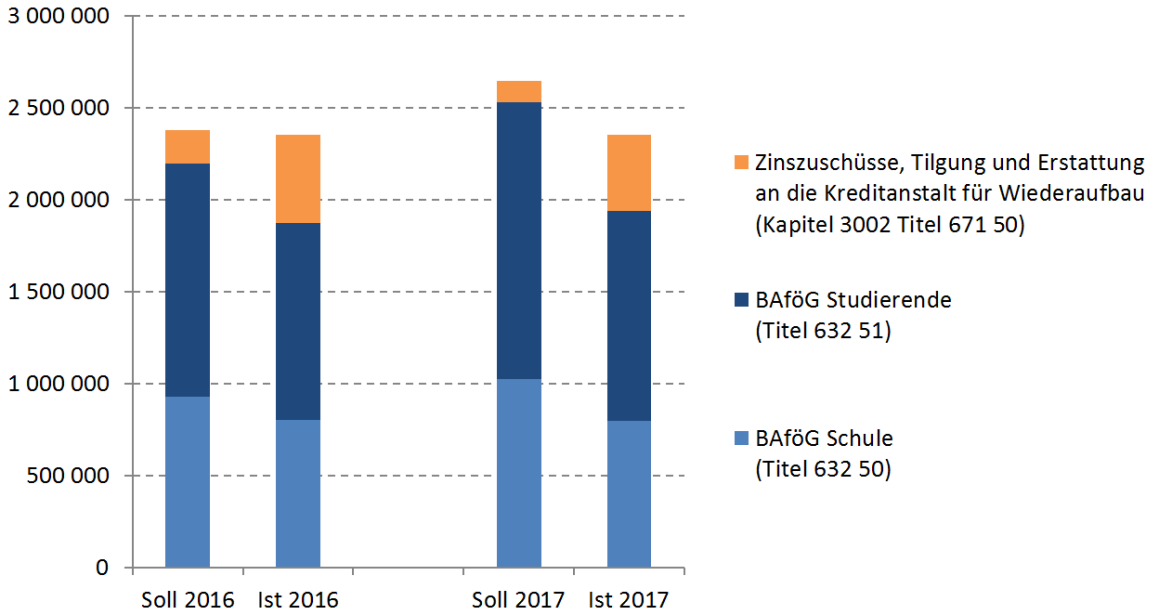
Für BAföG-Leistungen hat der Bund im Jahr 2017 2,6 Mrd. Euro veranschlagt. Ausgeschöpft wurden die Mittel für das Studierenden-BAföG zu 76 %, die für das Schüler/innen-BAföG zu 77 %. Für Zinszuschüsse, Tilgung und Erstattung von Darlehensausfällen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau verausgabte der

Bund dagegen 414 Mio. Euro statt der veranschlagten 115 Mio. Euro. Dies bedeutet eine Steigerung um 261 %.

Die bereits im Vorjahr erkennbare Diskrepanz zwischen veranschlagten BAföG-Mitteln und dem niedrigeren tatsächlichen Bedarf hat sich im Jahr 2017 fortgesetzt. Anders als im Jahr 2016 konnte sie jedoch nicht durch überplanmäßige Tilgungsleistungen gegenüber der Kreditanstalt für Wiederaufbau betragsmäßig ausgeglichen werden. Im Ergebnis verbleiben für das Jahr 2017 nicht verausgabte Mittel in der Titelgruppe 50 des Einzelplans 30 von 290 Mio. Euro (Abbildung 1).

Abbildung 1

Ausgaben (Tsd. Euro) aus Titelgruppe 50 des Einzelplans 30 (BAföG)



Quelle: Eigene Darstellung aus Angaben im Einzelplan 30 und in den Haushaltsrechnungen.

Laut Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode wollen die Koalitionspartner das BAföG ausbauen und Leistungen deutlich verbessern. Hierfür ist 1 Mrd. Euro an zusätzlichen Mitteln vorgesehen. Vor dem Hintergrund des im Jahr 2017 nicht ausgeschöpften Haushaltsansatzes kommt es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in besonderem Maße darauf an, zunächst den tatsächlichen Bedarf auf aktueller Grundlage sachgerecht zu ermitteln. Die Bedarfssätze, Freibeträge sowie die Vomhundertsätze und Höchstbeträge des BAföG

sind alle zwei Jahre zu überprüfen. Die Bundesregierung hat hierüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu berichten. Die Anfang des Jahres 2016 anstehende Berichterstattung ist durch das 25. Gesetz zur Änderung des BAföG (25. BAföGÄndG) auf das Jahr 2017 verschoben worden. Dies ist im Gesetzentwurf damit begründet worden, dass bei einer turnusmäßigen Berichterstattung die erst ab dem Schuljahr 2016 bzw. dem Wintersemester 2016/2017 wirksamen Verbesserungen nicht sinnvoll einbezogen werden könnten. Die Bundesregierung hat deshalb erst im Dezember 2017 den 21. BAföG-Bericht für den Berichtszeitraum 2012 bis 2016 veröffentlicht. Trotz der Verschiebung umfasst er damit nur wenige Monate, in denen die Neuregelungen greifen. Die Bundesregierung räumt daher ein, dass „… die Wirkungen (des 25. BAföGÄndG) derzeit nur ansatzweise mess- und im Bericht dokumentierbar sind“. Es fehlt damit an belastbaren Daten zur Beantwortung der Frage, wo und in welchem Umfang nach der letzten BAföG-Reform konkreter Verbesserungsbedarf besteht. Die Ursachen und Folgen des im Jahr 2017 zu beobachtenden Minderbedarfs sind ebenfalls noch nicht grundlegend analysiert.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass sich die im Berichtszeitraum besonders günstige wirtschaftliche Lage in der Einkommensentwicklung niedergeschlagen und dies zwangsläufig zu niedrigeren Gefördertenzahlen geführt habe. Überdies hat es die politische Grundentscheidung hervorgehoben, über Leistungsverbesserungen aktiv eine Trendumkehr herbeiführen zu wollen. Das BMBF erwarte von einer gezielten Ausbildungs- und Fortbildungsförderung positive Impulse. Es werde aber die im Jahr 2018 erscheinenden Statistiken zum BAföG und zum AFBG bei anstehenden Gesetzesänderungen berücksichtigen.

Die bildungspolitischen Anliegen, die der angestrebten BAföG-Reform zugrunde liegen, sind dem Bundesrechnungshof bewusst. Er betont aber, dass auch vor diesem Hintergrund weitere Förderentscheidungen auf Basis einer sachgerechten Bedarfsanalyse gefällt werden sollten. Dies hat das BMBF selbst im 21. BAföG-Bericht dargelegt. Es hat beispielsweise darauf hingewiesen, dass die konjunkturelle Entwicklung nicht zwingend Anlass zur sofortigen Nachsteuerung durch Veränderung der Einkommensfreibeträge gebe. Vielmehr müsse die Gesamtschau aller relevanten Rahmenbedingungen und Entwicklungen sowie ihrer Auswirkungen auf das Ausbildungsverhalten zeigen, inwieweit die

maßgeblichen BAföG-Sätze angehoben, der Berechtigtenkreis ausgebaut und zusätzliche Bildungsbeteiligungsanreize gesetzt werden sollten. Das BMBF sollte in diesem Sinne dafür Sorge tragen, dass vor konkreten Weiterentwicklungen des BAföG die im Sinne des Gesetzeszieles für den Bedarf maßgeblichen aktuellen Parameter vollständig bekannt sind. Erst dann steht fest, für welches konkrete Ziel es stärkerer Impulse bedarf. Die Auswertung der BAföG- und AFBG-Statistik wird hierfür nicht ausreichen, denn sie beschreibt lediglich die Förderentwicklung, gibt aber keinen Aufschluss über das zu fördernde Ausbildungsverhalten, den Förderbedarf und die notwendigen Anreize für die Aufnahme einer förderfähigen Ausbildung.

Das AFBG fördert Teilnehmende an beruflichen Aufstiegsfortbildungen. Hierfür veranschlagte das BMBF für das Jahr 2017 265 Mio. Euro, von denen 95 % ausgeschöpft wurden. Die Ausgaben für das AFBG tragen der Bund zu 78 % und die Länder zu 22 %. Die Höhe der Förderung bemisst sich teils nach dem BAföG. Durch das 25. BAföGÄndG ergeben sich deshalb Mehrausgaben von 15,1 Mio. Euro jährlich. Weitere Mehrausgaben von 40 Mio. Euro jährlich entstehen durch das im Jahr 2016 in Kraft getretene Dritte Gesetz zur Änderung des AFBG (3. AFBGÄndG). Auch für das AFBG sieht der Koalitionsvertrag eine deutliche Mittelsteigerung vor, nach der sich die jährlichen Ausgaben um über 40 % erhöhen würden. Auch hier erscheint es angezeigt, zunächst die Ergebnisse der letzten Reformen zu analysieren und konkret zu ermitteln, mit welchen Maßnahmen die Fortbildungsanreize und die Perspektiven für eine Überwindung des Fachkräftemangels wirksam gestärkt werden können.

Das 25. BAföGÄndG verpflichtet die Länder, ab August 2016 elektronische BAföG-Anträge zu ermöglichen. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass die bundesweit bestehenden Möglichkeiten zur elektronischen Antragstellung kaum genutzt werden. Unter anderem bestehen technische Hemmschwellen, etwa durch unterschiedliche Verfahren zur Authentifizierung der Antragstellenden. Auch das 3. AFBGÄndG verpflichtet die Länder, elektronische Anträge zu ermöglichen. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass in einem Land bisher ein elektronisches Antragsportal fehlt und in zwei Ländern keine medienbruchfreie Weiterleitung der elektronisch ausgefüllten Anträge möglich ist. Auch hier werden, wie beim BAföG, die bestehenden

elektronischen Antragsmöglichkeiten kaum genutzt. Sowohl beim BAföG als auch beim AFBG sollten die Bemühungen verstärkt werden, Hemmschwellen zu beseitigen und über die Vorteile dieses Antragswegs zu informieren. Das BMBF sollte hier seine Möglichkeiten weiterhin nutzen, auf ein gleichgerichtetes Handeln der Länder hinzuwirken.

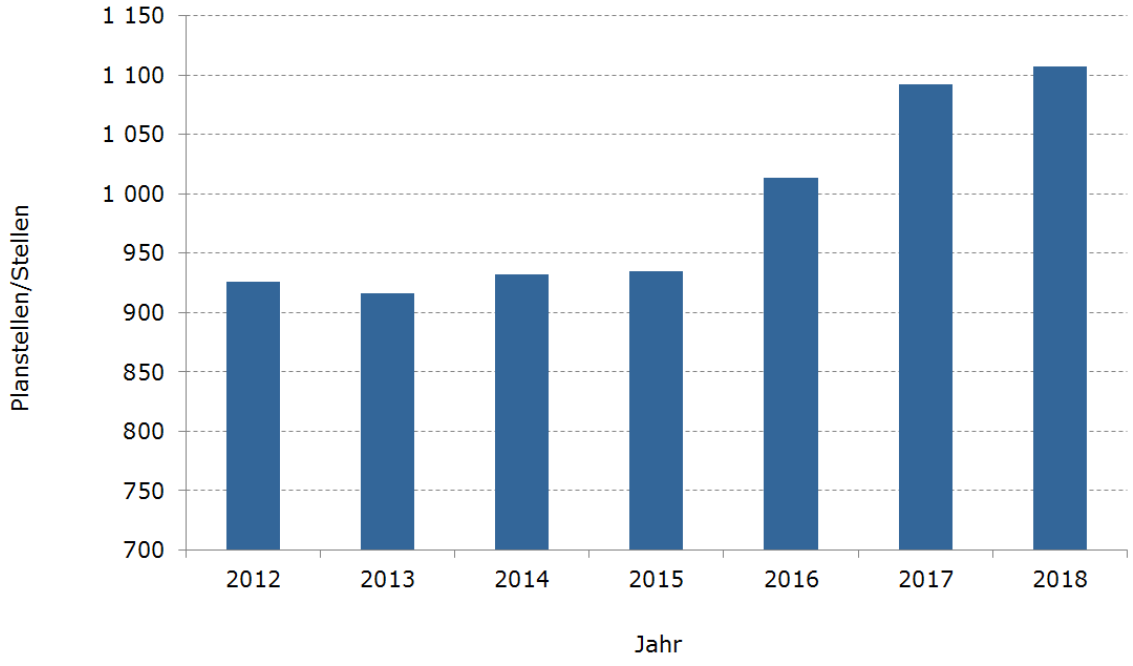
4 Ministerium

4.1 Dynamischer Aufwuchs der Personalkapazitäten

In den Jahren 2012 bis 2015 standen dem BMBF durchschnittlich etwa 930 Planstellen/Stellen zur Verfügung (Kapitel 3012). Im Jahr 2016 stieg die Anzahl auf 1 014, im Jahr 2017 dann auf 1 092 Planstellen/Stellen (Abbildung 2). Demnach hat das BMBF seinen Stellenbestand innerhalb von zwei Jahren um 16,8 % erhöht. Als Gründe führte das BMBF unter anderem die neuen Bund-Länder-Abkommen im Hochschulbereich sowie vermehrte Forschungs- und Vernetzungsaufgaben an, mit denen es die Innovationskraft stärken wolle. Außerdem machte das BMBF einen Personalmehrbedarf zur Bewältigung der Flüchtlingslage und neuer Querschnittsaufgaben geltend.

Abbildung 2

Entwicklung der Planstellen/Stellen des BMBF (Kapitel 3012)



Quelle: Eigene Darstellung aus Angaben im Einzelplan 30.

Nach den zuletzt deutlichen Zuwächsen haben sich die personellen Spielräume des BMBF zur Erfüllung seiner Aufgaben wesentlich erweitert. Damit dürfte es auch in der Lage sein, in der Vergangenheit mit Hinweis auf knappe Personalressourcen nicht oder nur unzureichend wahrgenommene Aufgaben zur Sicherstellung eines ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns konsequent anzugehen. Verbesserungen gibt es bereits nach der Einrichtung einer Innenrevision im Jahr 2016[6] sowie bei der Qualitätsverbesserung von Erfolgskontrollen. Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass die verbesserte Personalausstattung auch einer wirksameren Überwachung der Vergabe und Verwendung von Fördermitteln zugutekommt.

Für das Jahr 2018 plant das BMBF einen weiteren Aufwuchs auf 1 107 Planstellen/Stellen. Als Begründung führt es an, dass trotz des Stellenaufwuchses in den beiden vorherigen Jahren „weiterhin ein deutliches Missverhältnis zwischen Personalausstattung und Zuwachs an Verantwortung“ bestehe.

Ein Mehrbedarf an Planstellen/Stellen ist stets an die Voraussetzungen geknüpft, dass er unabweisbar sein muss und das vorhandene Personal bereits ausgelastet ist. Im Hinblick auf die aktuellen Mehrforderungen des BMBF an Planstellen ist deshalb zu hinterfragen, ob es diese Voraussetzungen vollumfänglich erfüllt. Dies gilt vor allem, da das BMBF in den Jahren 2016 und 2017 (jeweils zum Stichtag 1. Juni) über 100 unbesetzte Planstellen/Stellen hatte. In einigen Besoldungsgruppen war der Anteil der nicht besetzten Planstellen jedenfalls noch im Juni 2017 besonders hoch, so z. B. in der Besoldungsgruppe B 3 mit etwa einem Drittel nicht besetzter Planstellen.

4.2 Unscharfe Trennung zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Fachinformation

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMBF mit jährlich 0,3 bis 0,4 Mio. Euro im Vergleich zu anderen Ressorts sehr geringe Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zentral im entsprechenden Titel des Kapitels 3011 veranschlagte. Ein Vielfaches – 29 bis 35 Mio. Euro pro Jahr – veranschlagte es verteilt auf zahlreiche Fachtitel zumeist unter dem Stichwort Fachinformationen.

---

[6] Bemerkungen 2016 Band II, Bundestagsdrucksache 18/11990 Nr. 27 (www.bundesrechnungshof.de).

Eine Prüfung dieser Ausgaben ergab, dass das BMBF die Zuordnung zu diesen beiden Kategorien nicht anhand eindeutiger Kriterien vornahm. Dies führte zu Unschärfen sowohl bei der Titelzuordnung als auch bei der Bewirtschaftung der Mittel. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Abgrenzung zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Fachinformationen zu schärfen; das BMBF könnte einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung ggf. ressortübergreifend nutzbarer Kriterien leisten.

5 Ausblick

Die bisherige Finanzplanung sieht vor, dass ab dem Jahr 2020 der Mittelansatz gegenüber dem Jahr 2019 deutlich sinken soll. Grund ist, dass im Einzelplan 30 die Kompensationsmittel für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung in Höhe von 700 Mio. Euro entfallen. Bereits ab dem Jahr 2014 waren die Länder nicht mehr verpflichtet, diese Mittel für forschungspolitische Zwecke einzusetzen. Wie sie die Mittel tatsächlich verwendeten, blieb für den Bund weitgehend intransparent. Aus der bisherigen Veranschlagung im Einzelplan 30 darf daher nicht der Schluss gezogen werden, dass es sich um vom Bund für die Forschung bereitgestellte Mittel handelt. Im Umkehrschluss bedeuten ihr Wegfall und der damit verbundene Rückgang des finanziellen Volumens des Einzelplans keine Abkehr von den bisherigen Prioritätensetzungen für Bildung und Forschung. Es sollte in jedem Fall vermieden werden, dass die aus den Vereinbarungen mit den Ländern folgende Reduzierung im Einzelplan 30 als Ansatzpunkt für die Forderung nach neuen Ausgabenprogrammen missverstanden wird.

Ehmann Romers