Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes

Kapitel 3003 Titel 685 05 („Hochschulpakt 2020“)
Kapitel 3003 Titel 685 15 („Qualitätspakt Lehre“)

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

Gz.: III 2 - 2018 - 0313

Bonn, den 7. Mai 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 4

1 Einführung und Anlass 8

1.1 Bund-Länder-Vereinbarungen 9

1.2 Haushaltsansätze 11

2 Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger 12

2.1 Sachverhalt 12

2.1.1 Fehlentwicklungen 12

2.1.2 Intransparente Mittelströme 16

2.1.3 Haushaltsvollzug und Prüfung der Verwendung 19

2.1.4 Intransparentes Berichtswesen 22

2.1.5 Unzureichende Evaluation, keine Untersuchung für ein Nachfolgeprogramm 24

2.2 Würdigung 26

2.3 Stellungnahme des BMBF 28

2.4 Abschließende Würdigung 30

3 Qualitätspakt Lehre 31

3.1 Sachverhalt 31

3.1.1 Unklare Ziele, keine finanzielle Beteiligung der Länder 31

3.1.2 Kein Erfolg in der Breite 32

3.1.3 Organisation zur Förderung der Hochschullehre 33

3.2 Würdigung 35

3.3 Stellungnahme des BMBF 36

3.4 Abschließende Würdigung 36

4 Gesamtwürdigung und Empfehlungen 37

4.1 Empfehlungen 37

4.1.1 Befassung des Haushaltsauschusses des Deutschen Bundestages 38

4.1.2 Bund muss klare Ziele definieren und einfordern 38

4.1.3 Keine Bundesförderung für „Innovation in der Hochschullehre“ 39

4.1.4 Individuelle Ausführungsvereinbarungen mit den Ländern abschließen 40

4.1.5 Bedarfsgerechte Mittelbereitstellung, Gegenfinanzierung transparent machen 40

4.1.6 Jährliche Berichte zu den Haushaltsberatungen 41

4.2 Stellungnahme des BMBF 41

4.3 Abschließende Würdigung 42

Anlage

0 Zusammenfassung

0.1 Im Jahr 2020 läuft der „Hochschulpakt" (HSP) von Bund und Ländern aus. Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) hat sich am 3. Mai 2019 auf Vereinbarungen verständigt, die dem HSP nachfolgen sollen. Sie sollen am 6. Juni 2019 von den Regierungschefs von Bund und Ländern beschlossen werden. Der Bund plant hierfür dauerhaft jährlich mehr als 2 Mrd. Euro bereitzustellen. Der Bundesrechnungshof informiert daher den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Prüfungserkenntnisse zum „Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger" (erste Säule des HSP) und zum „Qualitätspakt Lehre" (dritte Säule des HSP). Der Bericht gibt Empfehlungen, um die Wirksamkeit bei der geplanten Fortführung der Bundesförderung zu erhöhen. Er berücksichtigt die Stellungnahme, die das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zum Entwurf dieses Berichts abgegeben hat (Tz. 1).

0.2 Das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger hat wichtige seiner Ziele verfehlt: Trotz der Bundesförderung verschlechterte sich die Betreuung der Studierenden. Damit ist nicht nur fraglich, ob ein qualitativ hochwertiges Studium gewährleistet wird. Fraglich ist auch, ob das Programm in vollem Umfang ursächlich war für die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger an den Hochschulen. Ob alle Länder die Gesamtfinanzierung des Programms im vereinbarten Umfang geleistet haben, lässt sich nicht nachvollziehen. In einzelnen Ländern sanken die pro Kopf-Ausgaben für Studierende.
Mit der Förderung privater Hochschulen haben Bund und Länder erhebliche Mitnahmeeffekte zugelassen. Die Sonderregelungen des Programms führten dazu, dass in einzelnen Ländern ein Studienangebot vorgehalten wird, das ohne weitere Bundesförderung nicht tragfähig ist und auch nicht mit einem gesamtstaatlichen Interesse begründet wurde (Tz. 2.1.1).

0.3 Das BMBF hat nicht betrachtet, wie sich seine Zuweisungen an die Länder in den Kontext der weitgehend flexibilisierten Hochschulfinanzierung einfügen. Es hat hierdurch versäumt, sich einen grundlegenden Überblick über die Voraussetzungen für eine zweckentsprechende und

passgenaue Verwendung seiner Mittel zu verschaffen. So hat es zugelassen, dass Länder z. T. beachtliche Ausgabereste in ihren Haushalten bilden konnten. Auch die Hochschulen haben teils Rücklagen oder Verbindlichkeiten aufgebaut, die dem Vielfachen ihrer jährlichen Zuweisungen aus dem HSP entsprachen. Das BMBF hat nicht bewertet, ob dies notwendig und angemessen war. Bei der Mittelzuweisung hat es haushaltsrechtliche Vorgaben missachtet (Tzn. 2.1.2 und 2.1.3).

0.4 Die jährlichen Umsetzungsberichte erwiesen sich als intransparent und zeigten nicht durchgängig, ob die Länder und Hochschulen die Mittel zweckentsprechend verwendeten. Es war nicht ersichtlich, welche konkreten Maßnahmen die Länder zur Gegenfinanzierung einbrachten. Auch die Programmevaluation entsprach keiner umfassenden Erfolgskontrolle. Für ein Nachfolgeprogramm hat das BMBF bislang nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Es müsste hierzu die Notwendigkeit, die Ziele und geeignete Instrumente für eine weitere Förderung herleiten (Tzn. 2.1.4 und 2.1.5).

0.5 Mit dem „Qualitätspakt Lehre" hat das BMBF Daueraufgaben der Hochschulen gefördert. Es verzichtete auf einen substanziellen Finanzierungsbeitrag der Länder. Hierdurch ließ es zu, dass die künftige Gesamtfinanzierung der Projekte nicht gesichert ist. Die Wirksamkeit seiner Förderung steht damit in Frage.
Mit dem „Qualitätspakt Lehre" verbesserte sich auch nicht die Betreuung der Studierenden an den Hochschulen. Die weiteren Ziele des Programms blieben unklar, so dass keine Grundlage vorhanden war, um den Erfolg der Förderung präzise zu beurteilen (Tzn. 3.1.1 und 3.1.2).

0.6 Das BMBF hält daran fest, „Innovation in der Hochschullehre" mit befristeten Projektförderungen strategisch-strukturell stärken zu wollen. Es hat jedoch bislang nicht hinreichend und systematisch dargelegt, warum ein weiteres Handeln des Bundes notwendig ist. Auch das Verhältnis zu anderen Förderungen – mit gleichen oder ähnlichen Zielen – ließ das BMBF hierbei außer Acht. Es hat auch nicht tiefergehend untersucht, warum eine eigene Organisation die Förderung durchführen sollte (Tz. 3.1.3).

0.7 Der Bundesrechnungshof warnt davor, die Nachfolge des HSP als einen weiteren, für den Bund unkündbaren Länderfinanzausgleich zu nutzen. Er verweist auf die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems. Für eine mögliche Nachfolgevereinbarung zum HSP gibt er folgende Empfehlungen (Tz. 4):

- Angesichts der erheblichen Bundesmittel, die durch den HSP gebunden werden, sollte das BMBF den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor Abschluss neuer Bund-Länder-Vereinbarungen beteiligen (Tz. 4.1.1).
- Der Bund muss für eine Nachfolgevereinbarung klare und überprüfbare Ziele definieren. Der Bundesrechnungshof rät von jeglichen, rein finanziell begründeten Sonderregelungen für einzelne Länder oder Ländergruppen ab (Tz. 4.1.2).
- Der Bundesrechnungshof sieht weder eine Grundlage noch eine Notwendigkeit, warum der Bund ein Programm und eine Organisation für „Innovation in der Hochschullehre" fördern sollte. Zum HSP ist nur eine umfassende Nachfolgevereinbarung anzustreben, die auch die Qualitätssicherung und Erneuerungsfähigkeit der Lehre berücksichtigt (Tz. 4.1.3).
- Der Bundesrechnungshof sieht den Abschluss individueller Ausführungsvereinbarungen mit den Ländern als ein erforderliches Instrument an, um eine zielorientierte und wirksame Förderung zu ermöglichen. Hiermit kann die Förderung des Bundes dem jeweiligen System der Verträge zwischen Land und Hochschulen besser gerecht werden (Tz. 4.1.4).
- Der Bundesrechnungshof sieht vor dem Hintergrund erheblicher Ausgabereste bei Ländern und Hochschulen einen jährlichen Aufwuchs der Bundesmittel für ein Nachfolgeprogramm kritisch. Der Bund sollte Mittel ausschließlich nach Bedarf bereitstellen (Tz. 4.1.5).
- Der Bundesrechnungshof hält es für zwingend, dass die Länder ihre Mittel bei einer Nachfolge des HSP in transparenter und nachvoll-

ziehbarer Weise bereitstellen und hierüber zu den Haushaltsberatungen berichten (Tz. 4.1.6).

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMBF zur Nachfolge des HSP Positionen bezogen hat, die diesen Empfehlungen entsprechen. Es sollte seine Positionen nicht preisgeben. Ggf. sollte es den Abschluss der geplanten Nachfolgevereinbarungen verschieben und mit den Ländern Verbesserungen verhandeln (Tz. 4.3).

1 Einführung und Anlass

(1) Im Jahr 2020 läuft der „Hochschulpakt" (HSP) von Bund und Ländern aus. Als Teil des HSP wird auch der „Qualitätspakt Lehre" gesehen, der ebenfalls im Jahr 2020 ausläuft. Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) hat sich am 3. Mai 2019 auf Nachfolgevereinbarungen verständigt. Sie werden am 6. Juni 2019 den Regierungschefs von Bund und Ländern zur abschließenden Entscheidung vorgelegt.[1]

Der Koalitionsvertrag sieht eine dauerhafte Verstetigung der Beteiligung des Bundes vor.[2] Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) plant in den Jahren nach 2020 hierfür bereits jährliche Ausgaben von knapp 2,5 Mrd. Euro ein.[3]

Der Bundesrechnungshof hat den HSP bereits in der Vergangenheit geprüft.[4] Die aktuellen Erkenntnisse beruhen auf örtlichen Erhebungen im BMBF sowie Auskünften, die er durch Abfragen in den Ländern gewonnen hat. Vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Entscheidung der Regierungschefs von Bund und Ländern informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Erkenntnisse. Er gibt insbesondere Empfehlungen, um die Wirksamkeit bei der geplanten Fortführung der Bundesförderung zu erhöhen.

(2) Der HSP ist das größte gemeinsame Bund-Länder-Programm auf der Grundlage des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz. Es macht knapp 14 % der jährlichen Haushaltsmittel des BMBF aus. Insgesamt wendet das BMBF jährlich

---

1 Siehe Pressemitteilungen der GWK vom 3. Mai 2019 zur „Nachfolge des Hochschulpakts" unter https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Pressemitteilungen/pm2019-03.pdf und zur „Förderung zur Weiterentwicklung der Hochschullehre" unter https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Pressemitteilungen/pm2019-04.pdf.

2 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, S. 32.

3 Für alle drei Säulen des HSP, siehe Haushaltsaufstellung des BMBF für den Einzelplan 30/2019 ff vom 16. Mai 2018 und Projektliste des BMBF zum Einzelplan 30 - Voranschlag für das Haushaltsjahr 2020 und die Finanzplanung bis 2023 vom 26. April 2019.

4 Bericht an das BMBF nach § 88 Absatz 2 BHO zum „Hochschulpakt 2020" (III 2 - 2011 - 0600 vom 16. Oktober 2014).
Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Ausgaben für den Qualitätspakt Lehre (III 2 - 2013 - 5084 vom 15. Dezember 2015).

mehr als 10 Mrd. Euro, deutlich über die Hälfte seines Etats, für Programme nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz auf.[5]

Der HSP umfasst drei Säulen:

1. Erste Säule: „Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger". Vorrangiges Ziel des Programms war und ist es, der gestiegenen Studiernachfrage zu begegnen, die u. a. durch die doppelten Abiturjahrgänge[6] und der steigenden Zahl der Studienberechtigten entstanden ist. Hierzu fördern Bund und Länder insbesondere den Ausbau bzw. den Erhalt von Ausbildungskapazitäten an Hochschulen. Im Sprachgebrauch wird dieses Programm mit dem HSP gleichgesetzt.
2. Zweite Säule: „Programm zur Finanzierung von Programmpauschalen für von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsvorhaben"
   Das Programm ist nicht Gegenstand dieses Berichtes.
3. Dritte Säule: „Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre" („Qualitätspakt Lehre", QL).
   Der QL wird als dritte Säule bezeichnet. Er ergänzt den HSP um ein qualitatives Element für die Lehre. Hierfür setzt das BMBF Projektförderungen ein.

1.1 Bund-Länder-Vereinbarungen

(1) Bund und Länder haben ihre Vereinbarungen über den HSP auf Basis des Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes in der ab dem 1. September 2006 geltenden Fassung abgeschlossen. Seinerzeit war dem Bund nur die zeitlich befristete „Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen" erlaubt. Nach einer Verfassungsänderung darf der Bund ab dem Jahr 2015 Hochschulen auch institutionell fördern. Die Länder bleiben weiterhin für die Grundfinanzierung der Hochschulen verantwortlich; dem Bund ist eine dauerhafte Beteiligung nun aber möglich.

---

5 Siehe Monitoringbericht der Bundesregierung über den finanziellen Umfang der Ausgleichsleistungen und die Unterstützung der Länder im Bereich Bildung und Forschung, Haushaltsausschussdrucksache 1473 vom 12. September 2018.

6 In 13 Ländern, mit Höhepunkt in den Jahren von 2011 bis 2013.

(2) Das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger basiert auf einer noch laufenden Verwaltungsvereinbarung für den HSP aus dem Jahr 2014. Bund und Länder streben damit an, bis zum Jahr 2020 ein Studienangebot für bis zu 760 033 zusätzliche Studienanfänger bereitzustellen.[7] Die zusätzlichen Plätze berechnen sich ausgehend vom Jahr 2005. Die Länder sollen die hierfür notwendigen zusätzlichen Ausbildungskapazitäten schaffen und die Fördermittel vorrangig für die Einstellung zusätzlichen Personals an den Hochschulen verwenden. Der Bund gewährt eine Pauschale von 13 000 Euro pro zusätzlichen Studienanfänger.

Jeweils zehn Prozent der Bundes- und weitere zehn Prozent der zusätzlichen Landesmittel sind ab dem Jahr 2016 für Maßnahmen einzusetzen, um mehr Studierende zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen (Qualitätskomponente).

Die Länder führen das Programm administrativ durch.[8] Das BMBF weist seine Mittel den Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zu.[9] Zunächst handelt es sich um Vorauszahlungen, deren Höhe in der Vereinbarung festgelegt ist. Unterschreitet die Zahl der statistisch nachgewiesenen zusätzlichen Studienanfänger die Prognose, mindern sich die zur Verfügung gestellten Bundesmittel und werden ggf. neu auf die Länder verteilt. Die Länder belegen dem Bund die Verwendung der Mittel in Form jährlicher Berichte.

Dem HSP soll ab dem Jahr 2021 die neue Bund-Länder-Vereinbarung „Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken*" folgen. Bund und Länder wollen hiermit die Qualität von Studium und Lehre verbessern und Studienkapazitäten erhalten. Die Vereinbarung soll unbefristet gelten. Vorgesehen ist, dass alle sieben Jahre länderspezifische Schwerpunkte und Maßnahmen der Umsetzung festgelegt werden.[10]

---

7 Die Zuweisung der Bundesmittel an die Länder berechnet sich allein nach der Zahl der Studierenden im ersten Hochschulsemester (Erstimmatrikulierte). Hierzu zählen auch ausländische Austauschstudierende für einzelne Semester, die kein ganzes Studium absolvieren.

8 Siehe Verwaltungsvereinbarung über den „Hochschulpakt 2020" vom 11. Dezember 2014, Artikel 1 § 6.

9 Zuweisungsverfahren nach VV Nummer 3.2 zu § 9 i. V. m. Nummer 1 zu § 34 BHO. Die Länder verbuchen die Zuweisung der Bundesmittel als Einnahmen in ihren Haushaltsplänen.

10 Siehe Fußnote 1 oben.

(3) Mit dem QL wollen Bund und Länder insbesondere die Betreuungsrelationen verbessern. Hierfür haben sie eine eigene Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen. Mit dem QL soll die Personalausstattung von Hochschulen für Lehre, Betreuung und Beratung verbessert werden, ohne die Ausbildungskapazität zu erhöhen.[11] Voraussetzung einer Förderung ist eine datengestützte Bestandsaufnahme jeder antragstellenden Hochschule, aus der sie ihre Maßnahmen für den QL ableitet. Die Projektförderung erfolgt aus Mitteln des BMBF. In den Jahren 2011 bis 2016 förderte es 186 Hochschulen, 156 dieser Hochschulen fördert es weiter bis zum Jahr 2020.

Dem QL soll ab dem Jahr 2021 die neue Bund-Länder-Vereinbarung „Innovation in der Hochschullehre" folgen. Bund und Länder wollen hiermit die Weiterentwicklung der Hochschullehre fördern und sehen hierfür die Einrichtung einer Organisationseinheit vor. [12]

1.2 Haushaltsansätze

Im Bundeshaushalt ist der HSP im Kapitel 30 03 im Titel 685 05 veranschlagt. Im Jahr 2019 beträgt das Soll für das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (erste Säule des HSP) 1,788 Mrd. Euro. Die bereits eingegangenen Verpflichtungen des Bundes für das Jahr 2020 und die vorgesehene weitere Finanzierung in den Jahren 2021 bis 2023 nach Ende des Hochschulpakts 2020 betragen 4,266 Mrd. Euro.[13] 10 % der Mittel sind für die „Qualitätskomponente" vorgesehen, im Jahr 2019 entspricht dies 179 Mio. Euro, für die Folgejahre insgesamt weiteren 427 Mio. Euro.

Der QL ist im Kapitel 30 03 im Titel 685 15 veranschlagt. Im Jahr 2019 beträgt das Soll 200 Mio. Euro. Für das Jahr 2020 sind in gleicher Höhe Verpflichtungsermächtigungen eingestellt. Für die Jahre 2021 und 2022 sind Mittel zur weiteren Finanzierung von jeweils 2,5 Mio. Euro vorgesehen.

---

11 Siehe Verwaltungsvereinbarung über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität vom 28. Oktober 2010, Präambel und § 1.

12 Siehe Fußnote 1 oben.

13 Siehe Anlage 1 zur Verwaltungsvereinbarung zum „Hochschulpakt 2020" vom 11. Dezember 2014. Die Finanzierungszusagen des Bundes sind verbindlich (gemäß Artikel 1 § 7 der Vereinbarung). Die Summen sind im Einzelplan des BMBF aber nicht als Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen (siehe Tz. 2.1.2).

Bund und Länder haben insgesamt bereitgestellt:

Programm	**Laufzeit**	**Fördervolumen**	**Bundesanteil/Länderanteil**
Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (1. Säule des HSP)	2007-2020	ca. 38,5 Mrd. Euro	52/48 (Bund: 20,2 Mrd. Euro, Länder ca. 18,3 Mrd. Euro)
Qualitätspakt Lehre (3. Säule des HSP)	2011-2020	2 Mrd. Euro	100/0

Quelle: eigene Darstellung

2 Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Fehlentwicklungen

(1) Ziel des Programms war von Beginn an, „der hohen Zahl von Studienberechtigten ein qualitativ hochwertiges Hochschulstudium zu gewährleisten".[14] Die Förderung von Ausbildungskapazitäten ging allerdings einher mit fortwährenden Einbußen bei der Studienqualität. Der Personalbestand an den Hochschulen blieb hinter dem Aufwuchs der Studierendenzahlen zurück. Die Zahl der Professoren stieg zwischen den Jahren 2005 bis 2016 um knapp 24 %,[15] wohingegen die Zahl der Studierenden um 40 % zunahm. Trotz der Bundesmittel für den HSP verschlechterte sich die Betreuungsrelation Lehrende-Studierende seit dem Jahr 2007. An den Fachhochschulen, die relativ viele Studienanfänger aufgenommen haben, nahm zudem die Studienabbruchquote zu.[16] Der Wissenschaftsrat wies mehrfach darauf hin, dass eine angemessene Betreuungsrelation Grundvoraussetzung guter Lehre sei. Er mahnte eine durchgreifende Verbesserung der Betreuungsverhältnisse - insbesondere durch mehr Professuren - an.[17]

---

14 Siehe Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den „Hochschulpakt 2020" vom 20. August 2007, Präambel und nachfolgende Verwaltungsvereinbarungen.

15 Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), 2018: Hochschulpakt 2020 – Bericht zur Umsetzung im Jahr 2016. Tabelle 6 im Anhang 2.

16 Institut für Innovation und Technik (iit), 2017: Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulpakts 2020 (im Auftrag des BMBF), Langfassung des Abschlussberichts, S. 41.

17 Wissenschaftsrat, 2018: Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 – Positionspapier, S. 29.

Prüfungen des Landesrechnungshofes in Schleswig-Holstein[18] zeigten, dass aus HSP-Mitteln insbesondere kostengünstiges Lehrpersonal mit hoher Lehrverpflichtung finanziert wurde und nur in geringem Maße Professuren. Den eingesetzten Lehrkräften in Schleswig-Holstein fehlten oftmals Praxis und Lehrerfahrung. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass es gleichzeitig einen deutlichen Anstieg bei den Lehrermäßigungen der Professoren an den Hochschulen im Land gab. Diese Ermäßigungen, die überwiegend für Forschungszwecke gewährt werden, neutralisierten den Zuwachs an professoraler Lehre, die mit Mittel des HSP gefördert wurden.

(2) Mit Ausnahme des Saarlands haben die Länder zugesagt, zur Sicherung der Gesamtfinanzierung zusätzliche finanzielle Leistungen zu erbringen, die den Bundesmitteln für zusätzliche Studienanfänger entsprechen.[19] Durch die zusätzliche HSP-Förderung wären hiermit bei einem Ausgleich von Preissteigerungen durch die Länder und ohne Kürzungen an anderer Stelle zumindest konstante Hochschulausgaben je Studierende zu erwarten gewesen. In fünf Ländern gingen jedoch in den Jahren 2004 bis 2013 trotz der Bundesmittel die laufenden Grundmittel pro Studierende zurück.[20] Hierbei handelte es sich um Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein. Ohne die Mittel des Bundes wäre die Entwicklung der laufenden Grundmittel pro Studierende in insgesamt zehn Ländern negativ gewesen. Bei der Betrachtung der vier Länder mit dem bis zum Jahr 2013 höchsten Studierendenzuwachs zeigte sich ein überdurchschnittlicher Rückgang der Pro Kopf Ausgaben in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Bayern und Hessen hingegen blieben über dem Bundesdurchschnitt. Ein Ost-West Gegensatz war bei dieser Auswertung nicht zu erkennen.

(3) In die Berechnung der Bundesmittel fließt jeder zusätzliche Studienanfänger ein, sei es an staatlichen oder privaten Hochschulen. Die privaten Hochschulen haben im Jahr 2016 fast 21 % aller zusätzlichen Studienanfänger auf-

---

18 Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2018: Hochschulpakt 2020 – Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots.

19 Siehe Verwaltungsvereinbarung über den „Hochschulpakt 2020" vom 11. Dezember 2014, Artikel 1 § 2, Absatz 5. Die Pauschalen der „Halteländer" – die nicht für zusätzliche Studienanfänger gezahlt werden – sind von der Gegenfinanzierung ausgenommen (Absatz 6).

20 Justus Henke/Peer Pasternack: Hochschulsystemfinanzierung - Wegweiser durch die Mittelströme, HoF-Handreichungen 9, Halle-Wittenberg 2017, S. 73 f. und 86 (Darstellung im Anhang). Zur Entwicklung der Grundmittel je Studierende siehe auch BMBF Evaluation des HSP, 2017, S. 69 f.

genommen. Statistisch hätten ihnen nach den Regelungen der Verwaltungsvereinbarung laut BMBF nahezu 400 Mio. Euro der Bundesmittel in diesem Jahr zugestanden. Jedem Land war es aber überlassen zu entscheiden, ob es private Hochschulen am HSP beteiligt. Neun Länder beteiligen sie nicht. In diesen Ländern stehen den staatlichen Hochschulen – rechnerisch betrachtet – HSP-Mittel für zusätzliche Studienanfänger zur Verfügung, die sie nicht aufgenommen haben. Auch wenn hiermit zusätzliche Ausbildungskapazitäten geschaffen werden sollten, ist fraglich, ob die HSP-Mittel in diesen Ländern an den begünstigten Hochschulen bedarfsgerecht eingesetzt werden. Bei einer Änderung der Finanzierungsregelung könnten den Hochschulen diese Einnahmen entgehen. Die betroffenen Länder befürchten deshalb finanzielle Verwerfungen und fordern eine längere Übergangsphase für die Nachfolge des HSP, die über die bereits vorgesehene vierjährige Ausfinanzierung hinausgeht.

Sieben Länder beteiligen private Hochschulen am HSP. Die finanziellen Auswirkungen gestiegener Studienanfängerzahlen sind an privaten und staatlichen Hochschulen allerdings nicht vergleichbar. Bei der Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger erhalten private Hochschulen entsprechend ihrem Geschäftsmodell zusätzliche Studienbeiträge von den Studierenden. Fraglich ist, ob hier ein weiterer finanzieller Anreiz notwendig ist, um zusätzliche Studienplätze zu schaffen. Dies bezweifelte auch der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen und erinnerte an die geltende Rechtslage, wonach Zuwendungen nur dann bewilligt werden dürfen, wenn ohne die Gewährung der Zuwendung der Zuwendungszweck nicht oder nicht in notwendigem Umfang erreicht werden kann.[21]

(4) Das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger umfasst Sonderregelungen für die neuen Länder und für die Stadtstaaten.[22] Diese erhalten vom Bund Pauschalzahlungen, um bestehende Studienplätze über ihren Landesbedarf hinaus zu erhalten. Für die Finanzierung dieser Pauschalzahlungen

---

21 Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: Jahresbericht 2017: Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen.

22 Für die neuen Bundesländer, die Stadtstaaten und das Saarland gelten Sonderregelungen. Siehe Verwaltungsvereinbarung über den „Hochschulpakt 2020" vom 11. Dezember 2014, Artikel 1 § 2 Absatz 5 ff.

wird ein Teil der Bundesförderung von insgesamt 13 000 Euro pro zusätzlichen Studienanfänger abgezogen (Vorwegabzug).[23]

Für die gegenwärtige Programmphase vereinbarten Bund und Länder für das Saarland eine weitere Sonderregelung. Einen Monat vor dem Abschluss der derzeitigen Vereinbarung wandte sich die Staatskanzlei des Saarlandes am 19. November 2014 an das Bundeskanzleramt und wies darauf hin, dass es der vorgesehenen, vollumfänglichen Kofinanzierung der Bundesmittel wegen seiner „extrem schwierigen Haushaltslage" nicht zustimmen könne. Es forderte, vom Vorwegabzug der Pauschalen ausgenommen zu werden und die Bundesmittel nur zu 60 % mit Landesmitteln gegenfinanzieren zu müssen. Spezifische sachliche Gründe führte das Saarland hierfür nicht an. Es hält keine Kapazitäten vor, die über den Landesbedarf hinausgehen. Da die Bund-Länder Vereinbarung einstimmig zu beschließen war, sah das BMBF den Abschluss gefährdet. Bei allen Forderungen des Saarlands zeigte es sich kompromissbereit. Es brachte zudem die Möglichkeit ins Spiel, dem Saarland direkt eine höhere Zuweisung zu gewähren und prüfte, ob der Anteil ausländischer Studierender eine mögliche sachliche Begründung für eine Sonderregelung liefern könne. Das Saarland wurde schließlich vom Vorwegabzug ausgenommen, so dass ihm als einziges Land der volle Betrag des Bundes von 13 000 Euro pro zusätzlichem Studienanfänger zukommt. Auch die Kofinanzierung wurde gesenkt. Insgesamt ergeben sich für das Saarland finanzielle Entlastungen von rund 46 Mio. Euro.

Das Saarland wies in o. g. Schreiben darauf hin, dass es auch bei den Hochschulen Landesmittel einsparen muss. Durch die Kofinanzierung des HSP geriete es in ein „Dilemma". Auch das Land Bremen unterliegt Einsparverpflichtungen. Der dortige Rechnungshof[24] wies darauf hin, dass es durch den HSP zu Zielkonflikten komme zwischen der Erhöhung der Studienplatzzahl, der Verbesserung von Lehre und Studium und den Einsparerfordernissen des Landes.

---

23 Der Bundesrechnungshof wies bereits darauf hin, dass diese Sonderreglungen der Finanzierungssystematik des HSP widersprechen. Dem HSP liegt die Annahme zugrunde, dass ein bestimmter Geldbetrag je zusätzlichem Studienanfänger (26 000 Euro) als kostendeckend angesehen wird. Durch den Vorwegabzug wird dieser Betrag geschmälert und verliert seine sachliche Begründung. Siehe Bericht an das BMBF nach § 88 Absatz 2 BHO zum „Hochschulpakt 2020" (III 2 - 2011 - 0600 vom 16. Oktober 2014).

24 Siehe Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Jahresbericht 2017 Land, S. 97 (unter https://www.rechnungshof.bremen.de/).

Mit Annahme des Bundesgeldes gehe das Land Verpflichtungen ein, die seinen eigenen Zielen und Kofinanzierungsmöglichkeiten entgegenliefen.

2.1.2 Intransparente Mittelströme

(1) Das BMBF stellt den Ländern für das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger bis ins Jahr 2023 rund 20,2 Mrd. Euro bereit. Seine jährlichen Beiträge sind in einer Tabelle aufgeführt, die verbindlicher Bestandteil der Vereinbarung ist.[25] Für jeden zusätzlichen Studienanfänger sind hierbei stets Zahlungsverpflichtungen für die folgenden drei Jahre eingerechnet. Künftige, zu leistende Beträge weist das BMBF in seinem Haushaltsplan nicht aus. Für andere Bund-Länder Programme führt es sie hingegen als Verpflichtungsermächtigungen auf.[26]

(2) Das BMBF weist den Ländern die Bundesmittel zweckgebunden zur eigenen Bewirtschaftung zu.[27] Diese Mittel werden im jeweiligen Landeshaushalt in einem Einnahmetitel verbucht. Sie stehen dort mehreren Ausgabetitel zur Verfügung, in die die Länder auch eigene Mittel einbringen. Die Länder können bei den Ausgaben für den HSP Bundes- und Landesmittel deshalb nicht mehr unterscheiden.[28]

Auch aus anderen Haushaltstiteln, die nicht mit dem HSP in Zusammenhang stehen, tätigen die Länder Ausgaben für Zwecke, denen auch der HSP dient.[29] Teilweise erlauben sie deshalb in Ausgabetiteln mit der Zweckbestimmung „Hochschulpakt", dass hieraus Ausgaben geleistet werden dürfen, obwohl an anderer Stelle des Haushaltes Mittel für identische Zwecke veranschlagt sind.

---

25 Anlage 1, Seite 2 zur Verwaltungsvereinbarung über den „Hochschulpakt 2020" vom 11. Dezember 2014.

26 Z. B. für das Bund-Länder Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (Kapitel 3003 Titel 685 14).

27 Im Sinne einer Verteilung von Haushaltsmitteln nach VV Nummer 3.2 zu § 9 i. V. m. Nummer 1 zu § 34 BHO.

28 In Thüringen kritisierte dies der Landesrechnungshof im Jahr 2015, woraufhin seit dem Jahr 2016 das zuständige Fachministerium von den Hochschulen eine getrennte Auflistung von Landes- und Bundesmitteln verlangt (Schreiben des Landesrechnungshofes Thüringen an den Bundesrechnungshof vom 26. Februar 2019, Jahresbericht 2015 des Thüringer Rechnungshof Bemerkung zum Einzelplan 07: „Steuerung und Finanzierung der Hochschulen des Landes").

29 Beispiel Niedersachsen: Erhaltung und Förderung der Lehre und Forschung (0608/TGr. 71), Förderung der Hochschulstruktur und der Qualität des Studiums (0608/TGr. 77), Qualitätsmittel für Studium und Lehre (0608/TGr. 82) und andere Titel.

Die Haushaltsordnungen der Länder sehen dies nicht als Regelfall vor, da es die Transparenz des Haushalts verschlechtert.[30]

Die Titel in den Haushalten der Länder, in die die Bundesmittel einfließen, sind untereinander und mit anderen Titeln deckungsfähig. Mit Einsparungen in einem Titel können Mehrausgaben in einem anderen Titel geleistet werden. Zuschüsse für Personalausgaben können so zu Investitionsmitteln für den Hochschulbau gewandelt werden.[31] Das BMBF verlangt für seine Haushaltsrechnung hierüber keine Informationen, so dass die Angaben zu „Ausgaben für Investitionen" in seinem Einzelplan und damit im Bundeshaushalt nicht zutreffend sind.

(3) Die Jahreszahlungen der Länder für den HSP entsprechen nicht den zwischen Bund und Ländern vereinbarten Beträgen. Nach eigenen Angaben gleichen sie die schwankenden Jahresraten des Bundes aus und passen ihre Beiträge den Laufzeiten ihrer eigenen Programme und den Ausgaberesten zurückliegender Haushaltsjahre an. Nur über die gesamte Laufzeit des HSP wird sich deshalb feststellen lassen, ob jedes Land die vereinbarte Gegenfinanzierung auch in voller Höhe leistet. Für den Fall einer Unterschreitung sieht die Bund-Länder Vereinbarung keine Konsequenzen vor, wie z. B. eine Rückzahlung der Bundesmittel.

(4) Die Länder schließen bis auf wenige Ausnahmen mehrjährige Zielvereinbarungen oder Verträge mit den Hochschulen ab, in denen sie die Finanzierung regeln. In diesen Vereinbarungen fließen die spezifischen landespolitischen Zielsetzungen und die Regelungen zum HSP und anderen Programmen zusammen. Teilweise widersprechen bestimmte Zielsetzungen der Bund-Länder Vereinbarung. Den Hochschulen wird z. B. freigestellt, ob sie die HSP-Mittel für den Erhalt von Studienplatzkapazitäten oder für die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger einsetzen,[32] sie werden verpflichtet Stellen abzubauen[33] oder

---

30 Siehe § 35 Absatz 2 BHO/LHO, Beispiel Niedersachsen mit Kapitel 0608 TGr. 96 „Hochschulpakt 2020".

31 Z. B. Nordrhein-Westfalen: Die Haushaltsrechnung 2016 zeigt für die Titelgruppe „Hochschulpakt 2020", dass bei den Zuschüssen an Hochschulen 229 Mio. Euro zur Verstärkung anderer Titel eingesetzt wurde. Davon fiel der weitaus größte Teil (227 Mio. Euro) an „Zuschüsse für Investitionen an Hochschulen".

32 Z. B. in Bayern und Hessen.

33 Z. B. in Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

können (statt 10 %) 20 % der Bundesmittel für Qualitätsmaßnahmen[34] einsetzen.

Die Länder weisen den Hochschulen die HSP-Mittel überwiegend zur eigenen Bewirtschaftung zu. In den Hochschulkapiteln ihrer Haushaltspläne unterscheiden sie im Wesentlichen nur noch zwischen „Zuschüsse für laufende Zwecke" und „Zuschüsse für Investitionen". Auch die Globalhaushalte der Hochschulen beziehen sich nicht auf die einzelnen Ausgabetitel des Landeshaushaltes. Die Zweckbindung der Mittel verliert sich dadurch und wird allenfalls über die mit dem Land ausgehandelten Vereinbarungen in die Hochschulen getragen.

(5) Die Hochschulen setzen im Rahmen ihrer Haushaltsspielräume HSP-Mittel nicht immer im Sinne der Bund-Länder-Vereinbarung ein:

- Einige Hochschulen in Schleswig-Holstein finanzierten in den Jahren 2011 bis 2015 bereits vorhandenes Personal aus HSP-Mitteln, was nicht der Erweiterung des Studien- und Lehrangebotes diente.[35]
- In Rheinland-Pfalz finanzierte eine Universität ihren jährlichen Sommerball in den Jahren 2015 bis 2017 aus HSP-Mitteln. Sie begründete dies mit dessen Charakter als Marketingmaßnahme.[36]
- In Sachsen-Anhalt erhielt im Jahr 2015 eine Kunsthochschule HSP-Mittel für ihr einhundertjähriges Jubiläum. Auch dies wurde als Marketingmaßnahme angesehen.[37]
- Die Universität Hamburg finanziert ein Teil der Universitätsstruktur aus Mitteln des HSP. Da die HSP Mittel nur befristet zur Verfügung stehen, stuft sie dies als „erhebliches finanzielles Risiko" ein.[38]

---

34 In Hamburg. (Weitere Ausnahme siehe Sonder-Hochschulvertrag zum Hochschulpakt III (2016 - 2020) zwischen der Technischen Hochschule Köln und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen)

35 Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2018, S. 89.

36 Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Jahresbericht 2019, Bemerkung Nummer 20 Allgemeiner Hochschulsport.

37 Siehe Vereinbarung über die Umsetzung des Hochschulpakts 2020 im Land Sachsen-Anhalt für die Jahre 2015 bis 2023.

38 Ebner Stolz GmbH & Co. KG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft: Jahresabschluss und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2016 der Universität Hamburg, Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers, Tz. 2.4.2 (Anlage 4/31).

2.1.3 Haushaltsvollzug und Prüfung der Verwendung

(1) Der Bund stellte den Ländern seine Mittel bislang ohne Einschränkungen bereit. Die Länder riefen die Mittel in voller Höhe ab. Ausgabereste fielen im Bundeshaushalt nicht an. Die Bundesmittel verstehen sich als Vorauszahlungen, die auf Prognosen der Studienanfängerzahlen basieren. Die Bund-Länder Vereinbarung sieht zu zwei Zeitpunkten[39] einen Abgleich mit den nachgewiesenen Studienanfängerzahlen und einen finanziellen Ausgleich vor. Zinsen für Überzahlungen im Fall einer Unterschreitung erhebt der Bund nicht.[40]

Aus HSP-Mitteln bildeten die Länder zum Teil beträchtliche Ausgabereste in ihren Haushalten:

- Mecklenburg-Vorpommern berichtete im Jahr 2016 von Ausgaberesten, die der Höhe der letzten beiden Jahresraten des Bundes entsprachen.[41]
- Niedersachsen verfügte im Jahr 2016 über Ausgabereste, die 60 % der Bundeszuweisung im gleichen Jahr entsprachen.[42]
- In Sachsen lag die Höhe der Ausgabereste über der Zuweisung des Bundes für das Jahr 2016.[43]
- Einzelne Länder, die fürchten, die prognostizierten Studienanfängerzahlen nicht zu erreichen, legten aus den Bundesmitteln systematisch „Risikoreserven" für Rückzahlungen an.[44]
- In Bayern fließen nach Angaben des Landes die Zuweisungen des Bundes in vollem Umfang in die Finanzierung des bayerischen Ausbauprogramms zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger. Zwischen Bundes- und Landesmitteln wird dabei nicht mehr unterschieden. Aus den Haushaltsmitteln von 353 Mio. Euro wurde im Jahr 2017 ein Ausgaberest von 119 Mio. Euro gebildet, dies entspricht einem Drittel des Haushaltsansatzes.

---

39 Siehe Verwaltungsvereinbarung über den „Hochschulpakt 2020", Artikel 1, § 4 und § 5.

40 Siehe Verwaltungsvereinbarung über den „Hochschulpakt 2020", Artikel 1, § 6 Absatz 1 Satz 3.

41 GWK, 2018: Hochschulpakt 2020 – Bericht zur Umsetzung im Jahr 2016, S. 64.

42 GWK, 2018, siehe oben, S. 66.

43 GWK, 2018, siehe oben, S. 94.

44 Z. B. Bremen und Thüringen, siehe GWK Bericht S. 44 und 112.

Auch die Hochschulen bildeten erhebliche Rücklagen aus HSP-Mitteln oder wiesen in ihren Bilanzen hohe Verbindlichkeiten aus, die entstanden, weil sie zugewiesene HSP-Mittel nicht ausgaben. Hierzu folgende Beispiele:

- Die Universität des Saarlandes wies im Jahr 2017 Reste aus HSP-Mitteln von knapp 89 Mio. Euro aus.[45] Dies entsprach einer Größenordnung von vier Jahresraten des Bundes für das Saarland.
- Im Jahresabschluss 2017 führte die Universität Münster 111 Mio. Euro auf, die sie vom Land für den HSP erhalten und noch nicht ausgegeben hatte. Für die Jahre 2016 bis 2023 stehen ihr weitere Zuweisungen aus dem HSP in Gesamthöhe von 129 Mio. Euro zu.[46]
- Die Hochschulen in NRW meldeten dem Land zum Jahresende 2017 HSP Ausgabereste von 1,74 Mrd. Euro. Ihre Ausgaben für den HSP lagen mit 637 Mio. Euro etwas unter den HSP-Mitteln, die sie im Jahr 2017 erhielten.[47]
- Die Universität Hamburg wies in ihrem Jahresabschluss 2016 Verbindlichkeiten aus HSP-Mitteln von 67 Mio. Euro aus.[48]
- Eine niedersächsische Universität verfügte im Jahr 2016 über einen Ausgaberest aus HSP-Mitteln von 4,8 Mio. Euro, das Land wies ihr 6,8 Mio. Euro im Jahr 2017 zu, von denen sie wiederum einen Ausgaberest von 5 Mio. Euro bildete. Eine Universität in Thüringen verfügte im Jahr 2017 über Ausgabereste aus HSP-Mitteln von 3,2 Mio. Euro. Sie erhielt im Jahr 2017 weitere 4,7 Mio. Euro und bildete einen neuen Ausgaberest von 2,3 Mio. Euro.[49]

---

45 Siehe Jahresbericht 2017, S. 65 (https://www.uni-saarland.de/).

46 Siehe Anhang für das Wirtschaftsjahr 2017 (https://www.uni-muenster.de/wwu/dokumentationen/jahresabschlussberichte/index.html).

47 Siehe Antwort des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft des Landes NRW vom 18. April 2019 auf die Anfrage des Bundesrechnungshofes vom 15. April 2019.

48 Ebner Stolz GmbH & Co. KG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft: Jahresabschluss und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2016 der Universität Hamburg, Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers.

49 Beispiele aus den Antworten der Länder auf die Abfrage des Bundesrechnungshofes vom 24. Januar 2019.

- Die Hochschulen in Schleswig-Holstein haben 61,5 Mio. Euro der HSP-Mittel in den Jahren 2011 bis 2015 ihren Rücklagen zugeführt. Dies entsprach fast einem Drittel der vereinnahmten Mittel.[50]

Die Länder können nicht ausschließen, das Bundesmittel in die Rücklagen der Hochschulen fließen.[51] Sie können auch nicht ausschließen, dass die Rücklagen ihre Zweckbindung verlieren und in das allgemeine Vermögen der Hochschulen übergehen. Nicht alle Länder regeln das Rücklagenmanagement ihrer Hochschulen und begrenzen die Rücklagenbildung.

Das BMBF stellte in der Arbeitsgruppe der Staatssekretäre am 17. August 2018 klar, dass es nicht akzeptabel sei, dass einige Länder bzw. deren Hochschulen Bundesmittel bis zu einer dreistelligen Millionenhöhe horten. Ausgabereste aus Bundesmitteln bildeten sie nach Feststellungen des BMBF selbst in Jahren, in denen der Anstieg der Studienanfängerzahlen über den Prognosen lag.

Das Haushaltsrecht des Bundes sieht auch bei Zuweisungen an die Länder vor, dass alle Ausgaben sowohl hinsichtlich ihrer Notwendigkeit als auch ihres Umfanges auf Einsparmöglichkeiten zeitnah überprüft werden müssen.[52] Das BMBF prüfte nicht, in welcher Höhe die Länder die Bundesmittel tatsächlich brauchten und verausgabten. Es prüfte nicht, ob vorrangig Ausgabereste für die HSP Ausgaben genutzt wurden und wirkte nicht darauf hin, dass Ausgabereste in seinem Einzelplan gebildet wurden.

(2) Die Bund-Länder Vereinbarung zum HSP sieht vor, dass die Länder dem Bund die zweckentsprechende Verwendung der Mittel in jährlichen Berichten belegen. Diese Berichte werden von der GWK zu einem Gesamtbericht zusammengefasst und der gemeinsamen Staatssekretärsarbeitsgruppe von Bund und Ländern zur Zustimmung vorgelegt. Unsere Abfrage bei den mittelverwaltenden Stellen der Länder zeigte, dass die Länder die Verwendung der HSP-

---

50 Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2018: Nummer 12 Hochschulpakt 2020 – Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze.

51 Abfrage des Bundesrechnungshofes bei allen Ländern vom 24. Januar 2019. In NRW z. B. sind ausdrücklich keine Rückzahlungen in den Landeshaushalt vorgesehen (Antwort des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft des Landes NRW vom 18. April 2019).

52 § 34 BHO Absatz 2 mit den dazugehörigen VV Nummern 1.6, 17.7 und 1.9 sowie Heuer / Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle - § 34 BHO RN 12.

Mittel oftmals nicht oder nur kursorisch prüften. Prüfungen durch die GWK sind nicht vorgesehen.

Einzelne Länder begnügten sich mit der Überprüfung von Kennziffern aus den Zielvereinbarungen oder Gesamtverwendungsnachweisen der Hochschulen. Wiesen die Hochschulen die vereinbarten Studienanfängerzahlen nach, bescheinigten die Länder eine zweckentsprechende Mittelverwendung. Das BMBF selbst nahm keine Prüfungen vor und vergewisserte sich auch nicht, ob die haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten wurden.[53] Dies holte es auch nicht nach, nachdem es anhand der Berichte zweckwidrige Mitteleinsätze ausgemacht hatte. Rückforderungen erfolgten nicht.[54]

2.1.4 Intransparentes Berichtswesen

(1) Die Bund-Länder Vereinbarung zum HSP sieht vor, dass die Länder jährlich über die Durchführung des Programms berichten. Das Büro der GWK erstellt einen Gesamtbericht, der rund zwei Jahre nach dem jeweiligen Berichtsjahr erscheint.[55] Der letzte vorliegende Bericht für das Jahr 2016 erschien im Oktober 2018. Die Berichte werden dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt.[56]

(2) Die Jahresberichte enthalten im Anhang die Länderberichte. Diese Berichte folgen zwar einer einheitlichen Gliederung, unterscheiden sich aber in ihrer Informationstiefe. Die Angaben der Länder waren oftmals allgemein, deckten sich nicht mit dem Berichtsjahr und gaben keine nachvollziehbaren Angaben zu den tatsächlich geleisteten Ausgaben des Landes für den HSP im Berichtszeitraum. Nicht alle Länder berichteten über die Stellen und Investitionen, die sie aus HSP-Mitteln finanzierten. Fraglich war bei vielen Maßnahmen, ob sie

---

53 Entsprechend VV Nummer 3.3.4 zu § 9 BHO: „Die oder der Beauftragte für den Haushalt hat dafür zu sorgen, dass die Nachweise über die zur Bewirtschaftung übertragenen und die verteilten Einnahmen, Ausgaben (…) ordnungsgemäß geführt werden."

54 Bericht an das BMBF nach § 88 Absatz 2 BHO zum „Hochschulpakt 2020" (III 2 - 2011 - 0600 vom 16. Oktober 2014), Tz. 5.

55 Die Berichte sind öffentlich abrufbar unter https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-hochschulen/hochschulpakt/.

56 Zuletzt Gegenstand in der 29. Sitzung des Haushaltsausschusses am 16. Januar 2019 (Haushaltsausschussdrucksache 19(8)3220). Die Vorlage der Berichte geht auf Beschlüsse des Haushaltsausschusses vom 6. November 2008 (Haushaltsausschussdrucksache 16/5412) und 8. Oktober 2014 (Haushaltsausschussdrucksache 18/982) zurück. Die Berichte müssen nicht zu den Haushaltsberatungen vorgelegt werden (im Gegensatz zu den Monitoring-Berichten zum Pakt für Forschung und Innovation).

unmittelbar zum HSP gehörten oder unabhängig davon waren. Einzelne Länder betrachteten den gesamten Aufwuchs ihrer Zuschüsse an die Hochschulen (Grundmittel) als Gegenfinanzierung der Bundesmittel.[57] Dies stellte das BMBF auch bei einer Durchsicht des Jahresberichts 2013 fest. Es überprüfte einzelne Länderangaben und notierte bei einzelnen Ländern: „Ist der Hochschulpakt identisch mit dem Ausbauprogramm?", „Bundesmittelverwendung nicht nachvollziehbar (wie 2012)" oder „keine finanzielle Aufschlüsselung".

Im Bericht für das Jahr 2016 nannten die Länder Maßnahmen, bei denen fraglich war, ob sie den Zielen des Programms dienten und die Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen erweiterten insbesondere durch zusätzliche Studienplätze. Hierzu gehörten Maßnahmen zur Gründungsförderung, zum Erwerb von Sprachkenntnissen, die Verlängerung der Studiendauer eines *Master of Education*, ein Landesstipendienprogramm, die Vermittlung von Basisqualifikationen im Bereich Inklusion, standortübergreifende Vernetzungen, Juniorstudienprogramme oder die Sanierung von Studierendenwohnheimen. Auch für Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der Lehre stellte der Bund mit der „Qualitätskomponente" Mittel bereit. Welche Maßnahmen der Länder hierauf zurückgingen, blieb in den Berichten vielfach unklar.

Schon bei der Analyse des Gesamtberichtes der ersten Phase des HSP hielt das BMBF intern fest, dass Bund und Länder „kein gemeinsames Verständnis" entwickelt hätten, welche Aktivitäten im Sinne des Paktes sind und welche nicht. „Die aufgeführten Maßnahmen decken fast die gesamte Spanne aller gängigen hochschulpolitischen Maßnahmen ab".[58]

Auch beim letzten Bericht für das Jahr 2016 hielt das BMBF den Ländern widersprüchliche Angaben hinsichtlich des geförderten Personals, nicht nachvollziehbare Angaben zur Qualitätskomponente und zur Gegenfinanzierung vor. Das BMBF konnte keine verbindlichen Vorgaben durchsetzen.

(3) Der Umsetzungsbericht enthält Tabellen des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen und des Personalbestands. Da die Studienanfängerzahlen weiter gestiegen sind, kamen Bund und Länder zum Schluss, dass der HSP seine Ziele erfolgreich umgesetzt hätte. Eine differen-

---

57 GWK, 2018: Hochschulpakt 2020, Bericht zur Umsetzung im Jahr 2016, Länderbericht Sachsen-Anhalt, S. 98.

58 Siehe Bericht an das BMBF nach § 88 Absatz 2 BHO zum „Hochschulpakt 2020" (III 2 - 2011 - 0600 vom 16. Oktober 2014), S. 22.

zierte Betrachtung hinsichtlich der weiteren Ziele, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit fehlten. Bei der Durchsicht der Länderberichte des Jahres 2013 merkte das BMBF bei einzelnen Länderberichten an: „Betreuungsquote an FH so schlecht wie noch nie", „Anzahl der Professoren seit zwei Jahren rückläufig, das wird verschwiegen" und „Ausgabenreste in Höhe von zwei Drittel der Bundesmittel".

2.1.5 Unzureichende Evaluation, keine Untersuchung für ein Nachfolgeprogramm

(1) Aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot der Haushaltsordnung folgt, dass bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Erfolgskontrollen durchzuführen sind. Die Maßnahmen sind hierbei hinsichtlich ihrer Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu bewerten. Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind auch begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Erfolgskontrollen sollen insbesondere Informationen liefern für die Entscheidung, ob und wie eine Maßnahme fortgeführt werden soll. Vor einer Neukonzeption bzw. Verlängerung oder Fortschreibung ist eine „Ex-ante Evaluation" durchzuführen, die eine Standortbestimmung mit Herleitung der Notwendigkeit des Handlungsbedarfs des BMBF umfasst.[59]

Der Bundesrechnungshof forderte nach seiner ersten Prüfung des HSP das BMBF auf, eine dementsprechende Evaluation durchzuführen.[60] Das BMBF gab daraufhin eine rückblickende Evaluation der ersten und zweiten Phase des HSP in Auftrag und veröffentlichte den Abschlussbericht im Dezember 2017.[61]

(2) Die Autoren der Evaluation werteten die Hochschulstatistik aus und erhoben selbst keine Daten. Sie stellten fest, dass es in den Haushalten der Hochschulen zu einer Vermischung von Grundfinanzierung und HSP-Mitteln kam, so dass sie nicht ermitteln konnten, wie viele Mitarbeiter aus dem HSP finanziert wurden. Sie stellten im Weiteren fest, dass die Verteilung der HSP-Mittel sich in den Ländern stark unterschied. Auf welche Weise die Gelder innerhalb der

---

59 VV Nummer 2 zu § 7 BHO und EGO-BMBF 9.6 mit der Anlage „Evaluationen von Förderprogrammen".

60 Bericht an das BMBF zum Hochschulpakt 2020 (III 2 - 2011 - 0600) vom 16. Oktober 2014.

61 Mit dem Titel „Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulpakts 2020". Kurzbericht unter https://www.bmbf.de/files/08.12.2017 Kurzfassung Untersuchung HSP iit BARRIEREFREI.PDF. Die Langfassung hat uns das BMBF mit Begleitschreiben am 14. Februar 2018 übersandt.

Hochschulen verteilt und verwendet wurden, war für sie nicht ersichtlich. Aus den statistischen Daten schlossen die Autoren, dass ohne die HSP-Mittel die zusätzlichen Studienanfänger kein Studium hätten aufnehmen können oder nur unter erheblich schlechteren Bedingungen. Ohne nähere Analysen der Landeshaushalte kamen sie zum Schluss, dass durch die Gegenfinanzierungspflicht der Länder für den HSP auch die Mittel der Länder für die Hochschulen angestiegen seien.

Die Studie stellte fest, dass es zahlreiche parallel laufende Förderprogramme und Entwicklungen zum HSP gab, die die Bewertung der Wirkungen des HSP erschwerten. Die Autoren verwiesen z. B. auf die Einführung und Wiederabschaffung von Studiengebühren und die Umstellung der Studienabschlüsse. Obwohl aufgrund der großen Vielfalt der HSP-Maßnahmen der Länder die Darstellung exemplarisch blieb, schlussfolgerten die Autoren, dass kein anderes Programm die gleichen Ziele wie der HSP verfolgte. Der HSP sei deshalb passgenau. Mitnahmeeffekte und widersprüchliche Zielstellungen untersuchten sie nicht.

Auf die Wirtschaftlichkeit des Vollzugs, die ebenfalls nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu untersuchen ist, ging die Evaluation nicht ein. Sie betrachtete nicht das Zuweisungsverfahren an die Länder und Hochschulen. Sie ging nicht näher auf unbeabsichtigte Effekte ein und betrachtete nicht tiefergehend Überschneidungen des HSP mit anderen Programmen, mit denen der Bund z. B. Lehrstühle, die Lehrerbildung oder Qualitätsentwicklung an Hochschulen fördert.

(3) In einer internen Auswertung hielt das BMBF fest, dass die Evaluation nicht umfassend auf die Effekte der Sonderregelungen für einzelne Ländergruppen einging. Für die Nachfolge des HSP halte es dagegen ein bedarfsgerechtes und transparentes System der Mittelverteilung für sinnvoll. Das BMBF merkte an, dass die Evaluation nicht bezifferte, wie viele Studienanfänger vom Rückgang zulassungsbeschränkter Studiengänge profitierten. Bei den ostdeutschen Flächenländern hob es hervor, dass die preisbereinigte Entwicklung der Grundmittel ohne die Bundesmittel negativ gewesen wäre. Bei einer möglichen Nachfolge des HSP sollte deshalb einer „harten" Gegenfinanzierung durch die Länder eine große Priorität zukommen. Um die Erfolgskontrolle zu verbessern, sollte die Unterscheidung zwischen primären und nachgeordneten Zielen künftig stärker herausgearbeitet werden.

Trotz der Mängel und offener Fragen zog das BMBF aus der Evaluation den Schluss, dass die zentralen Ziele des HSP erreicht worden seien und das Instrument der Förderung wirksam und wirtschaftlich gewesen sei. Es schrieb im Fazit seiner Auswertung: „Den Anforderungen des BRH nach einer Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle ist mit dem vorliegenden Bericht Genüge getan."

(4) Für eine mögliche Nachfolge des HSP führte das BMBF bislang keine „Ex-ante Evaluation" durch. Seine Geschäftsordnung sieht hierfür vor, dass es die Ausgangslage analysiert und herleitet, warum ein Handeln des Bundes weiterhin notwendig ist. Das BMBF untersuchte nicht die Defizite in der Ausbildung und Finanzierung der Hochschulen. Es untersuchte auch nicht, wie bestehende Initiativen von Bund und Ländern wirkten und wie sie ggf. zu ergänzen wären. Einen umfassenden Überblick und eine Strategie zu seinen eigenen Fördermaßnahmen für die Lehre an Hochschulen hat es nicht.

Für die Weiterentwicklung des HSP hat es intern Varianten diskutiert. Zum jetzigen Szenario des HSP – Mittelübertrag an die Länder auf Grundlage der Studienanfängerzahlen – hielt es fest: „Das Kosten-Nutzen Verhältnis für die Möglichkeiten des Bundes, fiskalgesteuerte Strukturveränderungen im Hochschulsystem anzustoßen, fällt in diesem Szenario klar negativ aus.". Das Papier sprach sich für einen Systemwechsel aus. Die Förderung solle künftig an der „Qualität" akkreditierter Studiengänge ausgerichtet werden.

2.2 Würdigung

Das „Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger" ist gekennzeichnet durch Fehlentwicklungen, Verstöße im Haushaltsvollzug und ein intransparentes Berichtswesen. Wichtige Ziele hat es verfehlt: Durch die Verschlechterung der Betreuungsquoten ist fraglich, ob ein qualitativ hochwertiges Studium gewährleistet werden kann. Fraglich ist auch, ob die Länder die Gesamtfinanzierung der Ziele des HSP in dem vereinbarten Umfang gesichert haben.

Bund und Länder haben durch die Beteiligung privater Hochschulen am HSP Mitnahmeeffekte hingenommen und Förderungen gewährt, für die es keine Notwendigkeit gab.

Sie haben mit der neuen Sonderregelung für das Saarland die Finanzierungssystematik und die sachlichen Grundlagen des HSP in wesentlichen Punkten

preisgegeben. Mit der Sonderregelung haben sich die Anreize zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger verzerrt und orientieren sich nicht mehr am Aufwand und dem Bedarf. Auch die anderen Sonderregelungen haben dazu geführt, dass in einzelnen Ländern ein Studienangebot vorgehalten oder ausgebaut wurde, das ohne Bundesförderung für die Länder nicht mehr tragfähig wäre.

Das BMBF hat nicht betrachtet, wie sich seine Förderung in den Kontext der weitgehend flexibilisierten Hochschulfinanzierung einfügt. Es hat hierdurch versäumt, sich einen grundlegenden Überblick über die Voraussetzungen für eine zweckentsprechende und passgenaue Verwendung seiner Mittel zu verschaffen. Das BMBF kann schon deshalb nicht zeigen, dass die Bundesförderung für die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger in vollem Umfang wirksam und wirtschaftlich war.

Das BMBF hat die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Einzelveranschlagung verletzt. Es hat zugelassen, dass Länder z. T. beachtliche Ausgabereste in ihren Haushalten bilden konnten. Es hat den Mitteleinsatz nicht auf den tatsächlich notwendigen Umfang beschränkt und eingefordert, dass die Ausgabereste in seinem Haushalt zu bilden waren.

Das BMBF hat auch die Rücklagenbildung der Hochschulen und die Entwicklung von Verbindlichkeiten aus HSP-Mitteln nicht beobachtet. Es hat ferner nicht bewertet, ob sie – auch entgegen der Entwicklungen der Studienanfängerzahlen – notwendig und angemessen waren. Der Bundesrechnungshof kritisiert an dieser Stelle nicht das Finanzmanagement der Hochschulen. Die Bildung von Rücklagen kann ein wirkungsvoller Beitrag zu einer sparsamen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln sein. Das Ausmaß der Rücklagen aus HSP-Mitteln lässt aber daran zweifeln, ob die Mittel von Bund und Ländern tatsächlich notwendig waren für die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger und ob die Förderung wirksam war.

Das BMBF hat bei der Mittelzuweisung zudem haushaltsrechtliche Vorgaben nicht ausreichend beachtet. Es hätte darauf achten müssen, dass sich der Zweck der Zuweisung der Bundesmittel nicht mit Zwecken der von Ländern veranschlagten Mittel deckt. Wenigstens hätte es in einem Haushaltsvermerk auf die Dopplungen hinweisen müssen. Im Übrigen hätte es für seine Haus-

haltsrechnung nachvollziehen müssen, in welchem Umfang die Länder Betriebsmittel in Investitionsmittel wandelten.

Bund und Länder haben die Mittelverwendung nicht in der haushaltsrechtlich gebotenen Sorgfalt überprüft. Die jährlichen Umsetzungsberichte haben nicht belegt, ob die Mittel im Berichtszeitraum durchgehend zweckentsprechend verwandt wurden. Das BMBF hätte den ihm bekannten Auffälligkeiten durch vertiefte Prüfungen oder Nachfragen intensiver nachgehen müssen. Eine Verabschiedung dieser Berichte in der GWK entlastet Bund und Länder nicht davon, nachzuhalten und sicherzustellen, dass die Haushaltsmittel zweckgemäß verausgabt wurden.

Die durchgeführte Evaluation hat nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprochen. So hat das BMBF nicht umfassend die Wirksamkeit des Förderinstrumentes und die Wirtschaftlichkeit der Durchführung untersucht. Es hätte beispielsweise betrachten müssen, ob das Instrument der Zuweisung ein geeignetes Mittel ist und wie sich das Bund-Länder Programm in die Zielvereinbarungen der Länder mit den Hochschulen einfügt. Bund und Länder haben auch versäumt eine begleitende Evaluation durchzuführen, um noch während der Maßnahme Fehlentwicklungen erkennen zu können. Für ein Nachfolgeprogramm hat das BMBF bislang nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Es hat nicht die Notwendigkeit, die Ziele und mögliche Instrumente für eine weitere Förderung abgeleitet.

2.3 Stellungnahme des BMBF

Laut der Evaluation habe der HSP seine zentralen Ziele erfüllt. Über 900 000 Studieninteressierte zusätzlich hätten durch ihn ein Studium aufnehmen können. Zwar haben die Betreuungsrelationen nicht gehalten, eine Verschlechterung aber verhindert werden können. Mit der Nachfolge des HSP wolle das BMBF nicht mehr den weiteren Kapazitätsausbau fördern, sondern die Qualität von Studium und Lehre und die Verbesserung der Betreuungssituation.

Ein Verstoß der Länder gegen die Gegenfinanzierungspflicht ließe sich laut BMBF nicht belegen. Die Länder seien nicht verpflichtet, ihre Grundmittel entsprechend den Studierendenzahlen zu steigern. Es räumt ein, dass nicht alle Länder ihre Gegenfinanzierung der Bundesmittel deutlich nachgewiesen haben. In der Nachfolge des HSP wolle das BMBF deshalb erreichen, dass die Länder

die zusätzliche Gegenfinanzierung durch eine tabellarische Offenlegung der Grundfinanzierung ihrer Hochschulen im Zeitverlauf belegen. Wenn sie ihre Gegenfinanzierungspflicht nicht erfüllen, solle dies zu einer Reduzierung von Bundesmitteln führen.

Unserer Kritik an dem Mitnahmeeffekt bei der Einbeziehung privater Hochschulen bei gleichzeitig ausbleibender Weiterleitung der Mittel schließt sich das BMBF an. In der Nachfolge des HSP will das BMBF erreichen, dass die Mittel verpflichtend an private Hochschulen weitergegeben oder dass private Hochschulen bei der Mittelberechnung ausgenommen werden.

Die Kritik an den Sonderregelungen des HSP für ostdeutsche Flächenländer und die Stadtstaaten weist das BMBF zurück. Sie dienten dazu, dass Länder im gesamtstaatlichen Interesse ein Studienangebot vorhalten, das sie aufgrund der demografischen Entwicklung in ihrem Land sonst abbauen müssten. Die Sonderregelungen würden die Ausbildungsleistungen ausgleichen, die sie für andere Länder erbrächten. Die Nachfolge des HSP solle so ausgestaltet werden, dass Sonderregelungen unnötig sind.

Das BMBF will bei der Nachfolge des HSP die Transparenz der Mittelbereitstellung und -verwendung erhöhen. Dazu gehörten eine getrennte Ausweisung von Bundes- und Landesmitteln in den Länderhaushalten, eine jährliche tabellarische Darstellung von Mittelbereitstellung und -verwendung sowie eine regelmäßige Berichterstattung.

Das BMBF bestreitet nicht, dass einzelne Länder und Hochschulen erhebliche Ausgabereste gebildet haben. Es habe wiederholt deutlich gemacht, dass eine Rücklagenbildung mit Augenmaß erfolgen müsse. Von den betroffenen Ländern habe es Planungen zur Verausgabung der Ausgabereste erhalten. In der Nachfolge des HSP will es erreichen, dass die Länder keine Rücklagen aus Bundesmitteln bilden dürfen.

Das BMBF räumt ein, dass Unterschiede in der Qualität und Transparenz der Umsetzungsberichte festzustellen sind. In der Nachfolge des HSP will es die Berichtspflicht konkreter regeln. Die Berichterstattung soll sowohl quantitativ als auch qualitativ erfolgen. Die Umsetzung durch die Länder wie auch die Entwicklung der Indikatoren sollen kommentiert werden.

Die Notwendigkeit für eine Nachfolgevereinbarung habe nach Ansicht des BMBF der Wissenschaftsrat in seinem Positionspapier aus dem Jahr 2018 zum

HSP hergeleitet. Dort seien auch mögliche Ziele und Instrumente dargelegt. Die Nachfolgevereinbarung des HSP soll regelmäßig evaluiert werden.

Unsere weiteren Feststellungen hinsichtlich der Mittelströme (Tz. 2.1.2), des Haushaltsvollzugs und der Verwendungsprüfung (Tz. 2.1.3) sowie hinsichtlich des Berichtswesens (Tz. 2.1.4) lässt das BMBF unbestritten.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung.

Zentrales Ziel des HSP ist es, den zusätzlichen Studienberechtigten ein qualitativ hochwertiges Hochschulstudium zu gewährleisten. Die Verschlechterung der Betreuungsrelation deutet darauf hin, dass die Hochschulen zusätzliche Studienberechtigte aufgenommen haben, ohne ihre Kapazitäten auszuweiten. Hiermit steht nicht nur die Qualität des Studiums in Frage, sondern auch, ob der HSP in vollem Umfang ursächlich war für die Aufnahme der zusätzlichen 900 000 Studieninteressierten.

Der Bundesrechnungshof hat den Ländern nicht vorgeworfen, gegen die Gegenfinanzierungspflicht zu verstoßen. Er hat die intransparenten Mittelströme aufgezeigt, die es unmöglich machen, die Verwendung der Mittel nachzuverfolgen. Der Rückgang der Pro-Kopf Ausgaben pro Studierende in einzelnen Ländern wirft trotz der zusätzlichen Bundesförderung Fragen auf. Der HSP sollte die finanzielle Mehrbelastung durch zusätzliche Studierende auffangen und demnach nicht zu Ausgaberückgängen an anderer Stelle führen.

Der Bundesrechnungshof hat nicht nur den Mitnahmeeffekt bei der Einbeziehung privater Hochschulen kritisiert. Er hat angesichts ihrer Geschäftsmodelle auch bezweifelt, dass sie öffentliche Mittel erhalten müssen und sieht Verstöße gegen das Zuwendungsrecht.

Die neue Sonderregelung für das Saarland hat sich nicht an einem gesamtstaatlichen Interesse orientiert. Es erbringt im HSP keine Ausbildungsleistung für andere Länder, sondern erhält zusätzliche Bundesförderung für den eigenen Bedarf. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bund im Saarland ein Studienangebot finanziert, dass für das Land nicht tragfähig ist. Er sieht durch diese und auch die anderen Sonderregelungen die Gefahr, dass einzelne Länder ohne den Bund ihre Hochschulen nicht mehr finanzieren können.

Wir stellen nicht in Frage, dass der Wissenschaftsrat ein bedeutendes Beratungsgremium für Wissenschaft und Politik ist. Sein Positionspapier zum HSP entbindet das BMBF aber nicht davon, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für ein Nachfolgeprogramm zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absichten des BMBF, in der Nachfolge des HSP die Zielsetzung anzupassen, auf Sonderregelungen zu verzichten, Rücklagen aus Bundesmitteln zu verhindern, die Finanzierung und das Berichtswesen transparent zu machen und die Nachfolgevereinbarung regelmäßig zu evaluieren. Es bleibt abzuwarten, inwieweit es dem BMBF gelingt, sich in den Verhandlungen mit den Ländern durchzusetzen. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Würdigung unter Tz. 2.2.

3 Qualitätspakt Lehre

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Unklare Ziele, keine finanzielle Beteiligung der Länder

Der Wissenschaftsrat forderte im Jahr 2008 – vor dem Start des QL – eine systematische und nachhaltige Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium.[62] Hierfür sollten die Hochschulen bedarfsgerecht ausgestattet werden und zwar „kontinuierlich und verlässlich" und „grundsätzlich nicht in Form befristeter Projekte".

Das BMBF griff diese Empfehlungen teilweise bei der Vorbereitung des QL auf. Der QL sollte der Verbesserung der Personalausstattung von Hochschulen für Lehre, Betreuung und Beratung sowie der Verbesserung der Betreuungsrelationen dienen.[63] Entgegen der Empfehlung des Wissenschaftsrates setzte das BMBF jedoch das Instrument der befristeten Projektförderung ein. Bei seiner Prüfung der ersten Förderphase stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der QL vom Umfang und den Förderbedingungen ungeeignet war, um dauerhaft eine bessere Qualität der Lehre sicherzustellen. Er kritisierte insbesondere, dass der Bund auf einen substanziellen Finanzierungsbetrag der Länder verzichtete. Diesen obliegen die Grundfinanzierung ihrer Hochschulen und die

---

62 Wissenschaftsrat: 2008: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium.

63 Siehe Verwaltungsvereinbarung über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre vom 18. Oktober 2010, § 1 Absatz 1 und Präambel, Absatz 1.

Gewähr für eine dauerhaft gute Lehre entsprechend ihrer Hochschulgesetze. Der Bundesrechnungshof kritisierte weiterhin, dass das BMBF in Kauf nahm, dass durch die fehlende finanzielle Beteiligung der Länder die Nachhaltigkeit der Projekte nicht gesichert war.

Der Bundesrechnungshof stellte im Weiteren fest, dass das BMBF bei der Vorbereitung des QL keine Kriterien für die Qualität der Lehre und den Erfolg der Förderung festlegte. Das BMBF überließ dies der begleitenden Evaluation. Der Bundesrechnungshof forderte das BMBF deshalb auf, sicherzustellen, dass anhand objektiver und verlässlicher Kriterien eine Bewertung möglich wird, inwieweit der Mitteleinsatz zur Erreichung der Ziele beigetragen hat.

3.1.2 Kein Erfolg in der Breite

(1) Die programmbegleitende Evaluation[64] stellte fest, dass es parallel zum QL ein breites Spektrum an Förderangeboten von Bund, Ländern und Stiftungen zur Unterstützung und Weiterentwicklung der Hochschullehre gibt. Auch die Akkreditierung von Studiengängen hat wesentlich hierzu beigetragen. Die Autoren stellten fest, dass die Verbindung verschiedener Ansätze und Förderprogramme mit einer Gesamtstrategie der Hochschule gelang. Nicht alle am QL beteiligten Hochschulen hatten eine solche Gesamtstrategie.

In einzelnen Studienfächern wirkten sich QL-Projekte zunächst positiv auf die Betreuungssituation aus. Das Anwachsen der Studierendenzahlen neutralisierte diese Effekte wieder.

Hochschulübergreifend kam es durch den QL zu einem Austausch zu lehrrelevanten Themen. Eine Übertragung gelungener Ansätze zwischen den Hochschulen fand aber kaum statt. Zwei Jahre vor Auslaufen der Fördermittel sehen die Autoren die Fortführung der Projekte kritisch.

Auch in den Expertenanhörungen der GWK Facharbeitsgruppe „Qualitätspakt Lehre“ [65] wies u. a. der Wissenschaftsrat auf die geringe Nachhaltigkeit der Projekte hin. Statt einer flächendeckenden Qualitätsverbesserung habe der QL

---

64 Qualitätspakt Lehre, Ergebnisbericht über den Evaluationszeitraum 2013 - 2018 und Abschlussbericht über die erste Förderphase (Jahre 2011 - 2016), siehe www.qualitaetspakt-lehre.de.

65 Facharbeitsgruppe „Qualitätspakt Lehre“ in der GWK, Ergebnisvermerk zu den Anhörungen am 4. Dezember 2018.

zu „Insellösungen" beigetragen. Die Projekte erreichten die Fakultäten und Lehrenden nicht in der Breite.

(2) Der QL sollte die Betreuung der Studierenden und die Lehrqualität in der Breite der Hochschullandschaft verbessern.[66] Seit dem Start des QL im Jahre 2011 verschlechterten sich die Betreuungsrelationen an Universitäten und Fachhochschulen allerdings kontinuierlich.[67]
Rein quantitativ ist fraglich, ob der QL die Hochschullandschaft in ihrer Breite erreichen konnte: An den deutschen Hochschulen sind 47 600 Professorinnen und Professoren tätig.[68] 235 Professuren wurden in der ersten Phase aus Mitteln des QL gefördert.[69] Nicht ermessen lässt sich die Wirkung des QL auf die Qualifizierung der gegenwärtig über 200 000 Personen, die als wissenschaftliches oder künstlerisches Personal an den Hochschulen angestellt sind.[70]

Die Länder berichten zur Umsetzung des Programms zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger auch über ihre Maßnahmen, um mehr Studierende qualitätsgesichert zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen (siehe Tz. 2.1.4). Projekte des QL wurden in diesem Zusammenhang bislang nicht genannt.

3.1.3 Organisation zur Förderung der Hochschullehre

(1) Zur Nachfolge des QL fordert der Bund die Gründung einer eigenständigen Organisation. Diese soll mittels Projektförderungen Impulse für die Erneuerungsfähigkeit und Wertschätzung der Hochschullehre geben und bundesweit den Austausch zu guter Hochschullehre fördern.[71] Die Länder lehnten die Neugründung einer solchen Organisation bislang ab. Bereits im Jahr 2010 konnte

---

66 Siehe Bund-Länder Vereinbarung über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre vom 18. Oktober 2010, Präambel.

67 Bezogen sowohl auf das Verhältnis Studierende zu Professoren wie auch bezogen auf das Verhältnis Studierende zu wissenschaftlichem Personal.

68 Davon ca. 2 500 Professoren an privaten Hochschulen. Private Hochschulen sind im QL von der Förderung ausgenommen.

69 Siehe Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Ausgaben für den Qualitätspakt Lehre (III 2 - 2013 - 5084 vom 15. Dezember 2015), S. 14.

70 Statistisches Bundesamt Personal an Hochschulen: Deutschland, Jahre, Personalgruppen nach Beschäftigungsverhältnis, Geschlecht.

71 Siehe u. a. Artikel vom 18. März 2019: „Das will das BMBF" unter https://www.jmwiarda.de/2019/03/18/hochschulpakt-das-will-karliczeks-ministerium/.

das BMBF eine „Akademie für Studium und Lehre" mit vergleichbaren Zielen bei den Ländern nicht durchsetzen.[72]

(2) Der Koalitionsvertrag sieht in Anlehnung an die Empfehlungen des Wissenschaftsrates die Verstetigung des QL vor.[73] Dieser hatte im Jahr 2017 die Einrichtung einer eigenständigen Organisation für die Lehre angeregt.[74] Diese Anregung griff das BMBF in seinen Konzepten auf, führte hierzu vorher aber keine tiefergehende Untersuchung durch. Nach dem Haushaltsrecht sind vor einer Neukonzeption oder Fortschreibung einer finanzwirksamen Maßnahme die Ausgangslage und der staatliche Handlungsbedarf zu untersuchen.[75] Das BMBF betrachtete in diesem Zusammenhang auch nicht die Ziele und Wirkungen anderer Maßnahmen des Bundes und der Länder. Bereits in der Nachfolge der ersten Säule des HSP, dem Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger, sollen Qualitätsentwicklung und Qualitätssteigerung im Fokus stehen, so dass sich schon in den Planungen der Nachfolgevereinbarungen Überschneidungen ergeben. Das BMBF fördert zudem in eigenen Programmen die Qualitätsentwicklung an den Hochschulen, z. B. mit seinem Förderschwerpunkt „Wissenschafts- und Hochschulforschung". Die Länder haben 59 eigene Förderprogramme zu diesem Zweck, für die sie jährlich rund 1 Mrd. Euro aufwenden.[76]

Im Ergebnisbericht der Evaluation des QL sah das BMBF eine „evidenzbasierte Grundlage" für die Gründung einer neuen eigenständigen Organisation zur Verbesserung der Hochschullehre. Der Bericht ging allerdings weder in seinen Erhebungen noch in seinen Empfehlungen auf eine solche Organisationsgründung ein.

(3) Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) lehnte auf ihrer Mitgliederversammlung im Mai 2017 die Vorschläge des Wissenschaftsrates für die Gründung einer neuen, eigenständigen „Lehrinstitution" ab. Sie wies darauf hin,

---

72 Abschließende Mitteilung an das BMBF über die Prüfung der Ausgaben für den Qualitätspakt Lehre (III 2 - 2013 - 5084 vom 15. Dezember 2015).

73 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, S. 32.

74 Wissenschaftsrat, 2017: Positionspapier „Strategien für die Hochschullehre". Der Vorschlag wurde diskutiert als „(Deutsche) Lehrgemeinschaft".

75 Siehe § 7 BHO und die Verwaltungsvorschriften sowie die Erweiterte Geschäftsordnung des BMBF 9.6.

76 Qualitätspakt Lehre, Ergebnisbericht über den Evaluationszeitraum 2013 - 2018, S. 50.

dass es keine Standards und etablierten Kriterien für gute Lehre gebe und sah die Gefahr einer weiteren institutionellen Zersplitterung der Förderlandschaft.[77] In einem Schreiben an die Ministerin verdeutlichte der Präsident der HRK seine Position: Der für ihn entscheidende Faktor, um die Qualität der Lehre zu sichern und innovativ weiterzuentwickeln, sei eine starke Grundfinanzierung. Er sehe dies als Teil der Nachfolge (der ersten Säule) des HSP und nicht in der Nachfolge des QL.

3.2 Würdigung

Das BMBF hat im QL Daueraufgaben der Hochschulen gefördert und zugelassen, dass die künftige Gesamtfinanzierung der Projekte nicht gesichert war. Schon hierdurch hat es die Wirksamkeit seiner Förderung nicht sicherstellen können.

Hinsichtlich der Verbesserung der Betreuungssituation hat das BMBF ein wesentliches Programmziel des QL nicht erreicht. Darüber hinaus hat es die weiteren Ziele des QL nicht spezifiziert, so dass keine Grundlage vorhanden war, um den Erfolg des QL und die Wirtschaftlichkeit der Förderung präzise zu beurteilen. Die Evaluation hat gezeigt, dass das Programm nicht wie erhofft in die Breite gewirkt hat.

Angesichts des Mittelaufwands von 2 Mrd. Euro hält der Bundesrechnungshof die erzielten Ergebnisse nicht für überzeugend und stellt den Gesamterfolg des QL in Frage.

Das BMBF hält weiterhin daran fest, die Qualität der Lehre und die Hochschulen mit befristeten Projektförderungen strategisch-strukturell zu stärken. Es hat hierfür bislang nicht hinreichend und systematisch dargelegt, warum ein weiteres Handeln des Bundes notwendig ist und wie es sich zu anderen identischen Förderungen, wie z. B. in einer Nachfolge der ersten Säule des HSP verhält. Es hat auch nicht tiefergehend untersucht, warum eine eigene Organisation die Förderung durchführen sollte. Ohne eine vorangehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung würde es bei einer wie auch immer ausgestalteten Weiterführung des QL den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit verletzen.

---

[77] Diskussionspapier der HRK zum QL ab 2020, Stand: 16. November 2018 zu den Anhörungen in der GWK.

3.3 Stellungnahme des BMBF

Hinsichtlich der unklaren Zielsetzung und der fehlenden finanziellen Beteiligung der Länder sieht das BMBF die Kritik des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2015 als widerlegt an. Es verweist hierzu auf seine Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung.

Das BMBF vertritt unter Berufung auf die Evaluation die Ansicht, dass der QL flächendeckend an den Hochschulen einen Kultur- und Einstellungswandel zugunsten der Hochschullehre angestoßen habe, der über die Förderung hinaus fortwirken werde. Dieser Kultur- und Wertewandel sei ein großer Erfolg an und für sich. Insgesamt sei die Lehre durch den QL erheblich aufgewertet worden.

Da die Projekte noch bis zum Jahresende 2020 laufen, sieht das BMBF eine Aussage dazu, inwieweit einzelne Projekte, Strukturen und Maßnahmen vonseiten der Hochschulen verstetigt werden, als verfrüht an.

Das BMBF wendet ein, dass es nicht Ziel des QL gewesen sei, die quantitative Betreuungsrelation zu verbessern. Es sei um eine qualitative Verbesserung der Betreuung, Beratung und Begleitung während des Studiums gegangen. Die kapazitätsneutrale Aufstockung des Personals habe beispielsweise zu einer Verbesserung der Betreuungssituation beigetragen und mit anderen Förderungen eine Verbesserung der Studienbedingungen bewirkt.

Leitend für das Handeln des BMBF seien u. a. die Empfehlungen des Wissenschaftsrates, der die Einrichtung einer neuen eigenständigen Organisation zur Förderung der Hochschullehre empfiehlt. Dies solle durch die Nachfolge des QL mit Projektförderungen zur Erneuerung der Lehre gewährleistet werden.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Einschätzungen. Er hat in seiner abschließenden Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2015 die Stellungnahme des BMBF wiedergegeben und berücksichtigt. In der abschließenden Würdigung hat der Bundesrechnungshof dargelegt, warum seine Argumente nicht widerlegt wurden. Da das Programm zu diesem Zeitpunkt nicht mehr korrigierbar war, hat er dies nicht weiter vertieft. Nach wie vor fehlt es jedoch an einer klaren Zielsetzung sowie einer finanziellen Beteiligung der Länder.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Evaluation keinen Beleg für einen flächendeckenden Kultur- und Einstellungswandel durch den QL. Die Evaluation

weist vielmehr auf die Unterschiedlichkeit der Projekte und ihre Wahrnehmung an den beteiligten Hochschulen hin. Der Grad eines Kultur- und Einstellungswandels war nicht messbar. Veränderungen gingen nicht einzig auf den QL zurück, sondern standen in Wechselwirkung mit Verfahren zur Qualitätssicherung und Akkreditierung, die auch zur Aufwertung der Hochschullehre führten.

Der Bundesrechnungshof sieht sich darin bestätigt, dass die Nachhaltigkeit der Projekte ungewiss ist. Anderthalb Jahre vor Auslaufen der Förderung droht die Gefahr, dass bei den Hochschulen auf Dauer angelegte Projekte und die mit ihnen verbundenen Strukturen verloren gehen.

Ausdrückliches Ziel des QL war die Verbesserung der Betreuungsrelationen. Das BMBF kann weiterhin nicht überzeugend darlegen, dass der QL dieses Ziel in der Breite der Hochschullandschaft erreicht hat. Der Verweis auf die Förderbedingungen und das mögliche, punktuelle Zusammenwirken mit dem HSP sehen wir nicht als hinreichend an, um den Erfolg zu belegen.

In seinem Positionspapier hat der Wissenschaftsrat seine Position bekräftigt, dass Daueraufgaben in der Lehre nicht durch Projektmittel finanziert werden sollten. Er hat empfohlen, die Einrichtung einer eigenständigen Organisation zu prüfen. Seine Empfehlungen zur Nachfolge des QL entbinden das BMBF nicht davon, eigenständig die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für ein Nachfolgeprogramm zu schaffen und die Ausgangslage sorgfältig zu analysieren.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Würdigung unter Tz. 3.2.

4 Gesamtwürdigung und Empfehlungen

4.1 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof sieht Finanzverflechtungen grundsätzlich kritisch, da sie den Zusammenhang zwischen Aufgaben- und Finanzverantwortung auflösen. Der HSP zeigt beispielhaft Effizienz- und Transparenzprobleme in der Bund-Länder Förderung. Auch der QL ist beispielhaft dafür, dass sich der Bund weitgehend auf die Rolle eines „Geldgebers" reduziert und Länderanliegen selbst dann finanziert, wenn sie nicht im Bundesinteresse liegen. Der Bundesrechnungshof warnt davor, die Nachfolge des HSP für einen weiteren Länderfinanzausgleich zu nutzen. Er verweist auf die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems. Ländern, die im Durchschnitt weniger Mittel

nach Artikel 91b Grundgesetz erhalten als andere, wird der Bund ab dem Jahr 2020 Ergänzungszuweisungen von jährlich 181 Mio. Euro gewähren.[78]

Die Verhandlungen zur Nachfolge der ersten Säule des HSP und des QL müssen deshalb Anlass sein, die Transparenz und Effizienz in der Förderung zu verbessern und auf Bundesziele zu fokussieren. Auf Basis seiner Erkenntnisse gibt der Bundesrechnungshof deshalb folgende Empfehlungen:

4.1.1 Befassung des Haushaltsauschusses des Deutschen Bundestages

Der Koalitionsvertrag sieht eine Verstetigung beider Programme vor. Er gibt aber keine abschließenden Vorgaben hinsichtlich der Ziele, der Mittel und der Instrumente. Angesichts der erheblichen Bundesmittel, die in der Diskussion sind und über mehrere Jahre gebunden werden sollen, empfiehlt der Bundesrechnungshof eine Beteiligung und Beschlussfassung durch den Haushaltsauschuss vor Abschluss neuer Bund-Länder Vereinbarungen.

Auch bei unbefristeten Bund-Länder Vereinbarungen müssen die Kontroll- und Steuerungsrechte des Haushaltsgesetzgebers gewahrt bleiben. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unabdingbar, dass der Bund ein Kündigungsrecht erhält und die Folgen für den Bundeshaushalt befristet werden. Er sieht die Gefahr, dass die Vereinbarungen zu einem unkündbaren Finanztransfer an die Länder führen. Dies würde die künftigen Möglichkeiten des Bundes zur Haushaltskonsolidierung und zum Schuldenabbau weiter einengen.

4.1.2 Bund muss klare Ziele definieren und einfordern

Wesentliche Gründe für den HSP waren in der Vergangenheit die Aussetzung der Wehrpflicht, doppelte Abiturjahrgänge und die gestiegene Studiernachfrage. Herausforderungen dieser Art sind aktuell nicht mehr gegeben.

Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern sieht das Grundgesetz in Fällen von überregionaler Bedeutung vor. Eine dementsprechende Zielsetzung muss auch für eine Nachfolge des HSP vorliegen. Ein Programm, das einzig den re-

---

[78] Siehe schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 15. März 2017 zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu den Entwürfen eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135). Die Neuregelung des Finanzkraftausgleichs wird für den Bund insgesamt zu jährlichen Mehrbelastungen von rund 10 Mrd. Euro führen.

gionalen Interessen der Länder und ihren Finanzwünschen an den Bund entspricht, wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof rät in diesem Zusammenhang auch von jeglichen, rein finanziell begründeten Sonderregelungen für einzelne Länder oder Ländergruppen ab. Hierzu gehört auch die landesseitige Forderung nach einer Verlängerung der Auslaufphase des derzeitigen HSP über das Jahr 2024 hinaus. Sie ist rein verteilungspolitisch begründet und steht einer sachlichen Zielorientierung entgegen.

Sofern tatsächlich ein Handeln des Bundes notwendig ist, sollte in einer Nachfolgevereinbarung eine klare thematische Fokussierung hervortreten und Teil der Förderbedingungen sein, wie z. B. die Verbesserung der professoralen Betreuung in der Lehre. Grundsätzlich sollten die Ziele so gewählt werden, dass sie konkret fassbar sind und sich ihr Erfolg überprüfen lässt. Eine Zielsetzung wie „strategische Weiterentwicklung des Wissenschaftsstandortes Deutschland mit Hochschulen auch von internationaler Anziehungskraft" genügt dem nicht. Für eine Erfolgskontrolle müssten sich die Ziele auch klar abgrenzen von den Grundaufgaben der Hochschulen. Zu denen gehört es grundsätzlich, Studium und Lehre in hoher Qualität anzubieten.

4.1.3 Keine Bundesförderung für „Innovation in der Hochschullehre"

Der Bundesrechnungshof sieht weder eine Grundlage noch eine Notwendigkeit, warum der Bund ein Programm und eine Organisation zur „Innovation in der Hochschullehre" fördern sollte. Er sollte hierauf verzichten.

Nach der föderalen Aufgabenverteilung fällt die Lehre als eine Kernaufgabe der Hochschulen in die Zuständigkeit und Gesetzgebungskompetenz der Länder. Sie muss dauerhaft und in bestmöglicher Qualität gesichert werden. Die Länder müssen hierfür auskömmliche Mittel bereitstellen und die Qualität der Lehre sicherstellen. Sie können dies z. B. durch Aus- und Weiterbildung leisten, Erneuerungsanreize setzen oder den länderübergreifenden Austausch guter Praxis fördern. Beim QL zeigte sich, dass der Bund der Vielfältigkeit des Themas nicht gerecht werden konnte.

Studienkapazitäten sowie Qualität und Erneuerungsfähigkeit der Lehre sollten nicht Gegenstand unterschiedlicher Förderungen sein. Gefragt ist vielmehr eine integrierte Förderung, die auf die spezifische Situation jeder Hochschule eingeht.

4.1.4 Individuelle Ausführungsvereinbarungen mit den Ländern abschließen

Das BMBF strebt in den Verhandlungen zur Nachfolge des HSP an, im Rahmen eines gemeinsamen Kanons von hochschulpolitischen Zielen bilaterale Vereinbarungen mit den Ländern abzuschließen. Es sieht hierin eine Möglichkeit, besser auf die individuelle Situation in den einzelnen Ländern eingehen zu können, die Mittelverwendung transparenter zu machen und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Die Länder haben solche Vereinbarungen in der Vergangenheit als unverhältnismäßig und als Eingriff in ihre Kernkompetenzen abgelehnt. Sie schlagen stattdessen einseitige und unverbindliche Selbstverpflichtungen vor.

Der Bundesrechnungshof sieht individuelle Ausführungsvereinbarungen als ein unverzichtbares Instrument an, um eine zielorientierte und wirksame Förderung zu ermöglichen. Mit Ausführungsvereinbarungen kann die Bundesförderung dem jeweiligen System der Verträge zwischen Land und Hochschulen besser gerecht werden und sich in die Landesstrategie einfügen. Sie könnten die Zielorientierung und Wirksamkeit der Bundeszuweisungen in entscheidender Weise verbessern. Auf diese Weise hätte der Bund auch die Möglichkeit, Fehlentwicklungen aus parameterbasierten Mittelzuweisung zu korrigieren. So birgt z. B. der Parameter „Regelstudienzeit" das Risiko, die Dauer von Studiengängen zu erhöhen oder späte Studienwechsel zu fördern.

Wenn die Länder verbindliche, bilaterale Vereinbarungen ablehnen und der Bund keine Möglichkeit hat, seine Förderung zielgerichteter und wirksamer auszurichten, empfiehlt der Bundesrechnungshof direkte Zuwendungen an die Hochschulen zu vergeben. Die in diesem Fall höheren Verwaltungskosten wären zu Gunsten eines Effizienzgewinns in Kauf zu nehmen. Die erhebliche Mitnahmeeffekte und Mängel des bisherigen Verfahrens sind nicht länger hinnehmbar.

4.1.5 Bedarfsgerechte Mittelbereitstellung, Gegenfinanzierung transparent machen

Angesichts der Ausgabereste aus HSP-Mitteln muss bei einer Nachfolge des HSP sichergestellt werden, dass die Mittel aus dem Bundeshaushalt bedarfsgerecht bereitgestellt werden und Ausgabereste von Bundesmitteln grundsätzlich nur im Bundeshaushalt zu bilden sind und nicht mehr in den Länderhaushalten.

Auch vor dem Hintergrund der Ausgabereste lehnt der Bundesrechnungshof einen stetigen jährlichen Aufwuchs der Bundesmittel für ein Nachfolgeprogramm ab. Prüfungen im Wissenschaftsbereich zeigten, dass solche Mittelsteigerungen nicht zwangsläufig zu mehr Leistung oder besserer Qualität führen. Sie vermindern vielmehr die Anreize, die Mittel wirtschaftlich auszugeben. Im Übrigen ist der Bund nicht für den von den Ländern geforderten Substanzerhalt ihrer Hochschulen verantwortlich.

Der Bundesrechnungshof hält es im Weiteren für zwingend, dass die Mittelbereitstellung der Länder in transparenter und nachvollziehbarer Weise stattfindet. Unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze muss erkennbar sein, welche Landesmittel sie ausschließlich und zusätzlich zu Zwecken einer HSP Nachfolge einsetzen. Sichergestellt werden muss darüber hinaus, dass die Länder die Preissteigerungen bei der Grundfinanzierung der Hochschulen aus eigenen Mitteln ausgleichen.

4.1.6 Jährliche Berichte zu den Haushaltsberatungen

Der HSP ist das größte gemeinsame Bund-Länder Programm auf der Grundlage des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz. Auch mit einem Nachfolgeprogramm sollen weiterhin über mehrere Jahre hinweg umfangreiche Bundesmittel bereitgestellt werden, die nicht mehr einer parlamentarischen Entscheidung unterliegen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, in gleichem Maße wie für andere Ausgaben des Bundes die Ausübung seiner Kontrollrechte zu wahren. Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass ihm deshalb zu den Haushaltsverhandlungen jährlich Bericht erstattet wird. Diese Berichte müssen sich auf die Ziele der Nachfolge des HSP konzentrieren, über die verausgabten Mittel von Bund und Ländern berichten und nachvollziehbar zeigen, welche Erfolge durch die Förderung erreicht wurden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMBF, den Ländern Vorgaben zu machen, wie sie die Mittelverwendung nachweisen sollen.

4.2 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF verweist darauf, dass es den Haushaltsausschuss regelmäßig über den Stand der Verhandlungen mit den Ländern zur Nachfolge des HSP informiert hätte. Der Haushaltsausschuss würde auch regelmäßig durch die Zulei-

tung der jährlichen Umsetzungsberichte informiert. Das Budgetrecht des Parlaments bleibe gewahrt, da die Bereitstellung der Haushaltsmittel unter dem Vorbehalt der gesetzgebenden Körperschaften stehe.

In der Nachfolge des HSP sei ein Kündigungsrecht für den Bund vorgesehen. Aufgrund des unbefristeten Charakters der geplanten Vereinbarung halte das BMBF eine längere Kündigungsfrist für sachgerecht.

Das BMBF wolle Ziele und Maßnahmen der Nachfolgevereinbarung im Entwurf der Verwaltungsvereinbarung konkretisieren. Sonderregelungen für bestimmte Länder oder Ländergruppen soll es nicht mehr geben. Sie seien begrenzt auf eine Übergangsphase.

Das BMBF will die länderspezifische Umsetzung in Verpflichtungserklärungen der Länder regeln. Sie sollen im Austausch mit dem Bund erstellt werden und mit Indikatoren unterlegt werden. Diese dienten laut dem BMBF der Nachverfolgung der Ziele.

Das BMBF lehnt eine regelmäßige, automatische Erhöhung der Bundesmittel ab. Sie sei nicht vorgesehen.

Um die zusätzliche Gegenfinanzierung zu belegen, will das BMBF, dass die Länder die Grundfinanzierung ihrer Hochschulen im Zeitverlauf darstellen. Aus Bundesmittel dürften sie keine Rücklagen mehr bilden.

Der Qualitätsanspruch erhalte nun Einzug in der Nachfolge des HSP. Der Fokus der Nachfolge des QL läge in der Erneuerungsfähigkeit der Hochschullehre. Das BMBF führt aus, dass eine Stelle, die die Hochschullehre dauerhaft in der Wissenschaftslandschaft verankere, Ausdruck eines überregionalen Bundesinteresses sei. Diese Stelle solle Projekte und den bundesweiten Austausch für die Erneuerungsfähigkeit der Hochschullehre fördern.

4.3 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen.

Der Haushaltsausschuss sollte vor dem Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern beteiligt werden. Informationen über den Verhandlungsstand sind hierfür nicht hinreichend, zumal Ziele und Maßnahmen noch nicht konkretisiert sind, wie das BMBF einräumt. Hierbei sollten die Ziele so

gewählt werden, dass sie konkret fassbar sind und sich ihr Erfolg überprüfen lässt.

Der Bundesrechnungshof sieht es als wesentlich an, dass im Fall einer Kündigung der Nachfolgevereinbarung die Folgen für den Bundeshaushalt befristet werden. Der Bund sollte nicht unbegrenzt die Folgekosten, z.B. für entfristete Landesbedienstete, tragen.

Die Verpflichtungserklärungen oder Zielvereinbarungen mit den Ländern hält der Bundesrechnungshof für ein unverzichtbares Instrument, um eine zielorientierte und wirksame Förderung zu ermöglichen. Der Bund sollte die Möglichkeit zur Sanktionierung haben und – wie das BMBF beabsichtigt – die Bundesmittel kürzen, wenn die Länder ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

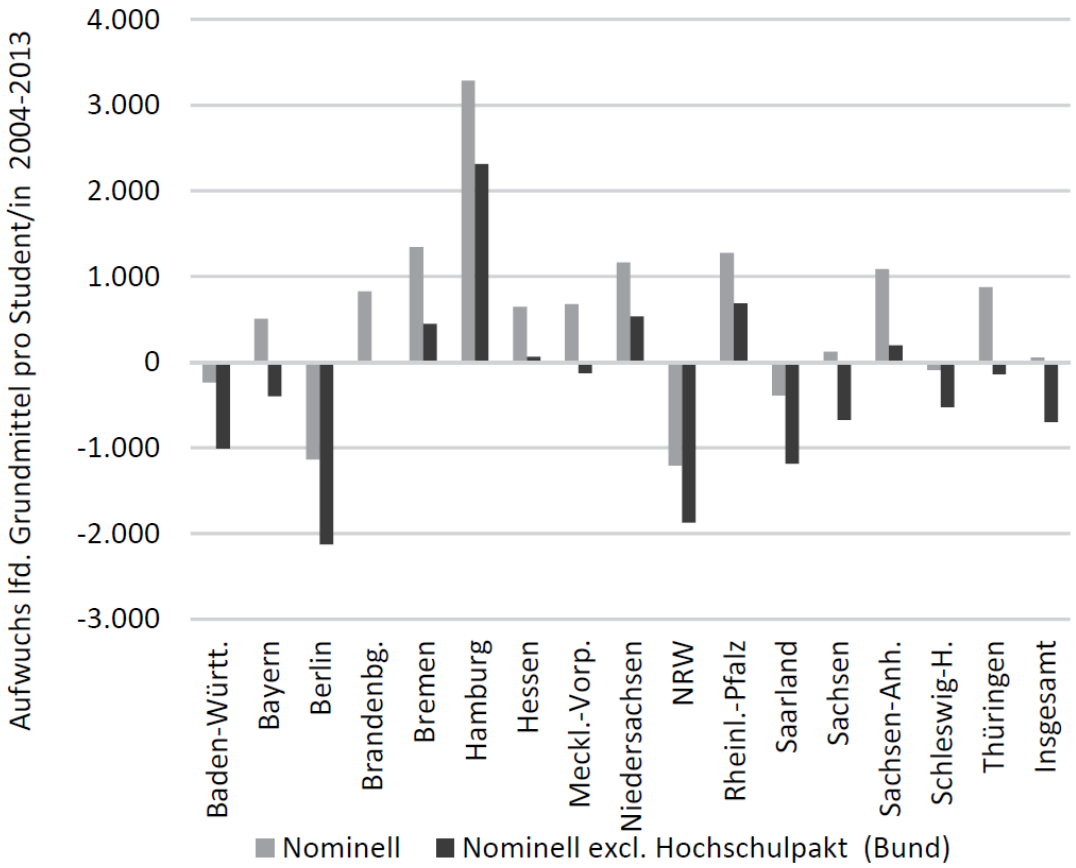
Der Bundesrechnungshof begrüßt die weiteren Absichten des BMBF. Es sollte sie in den Verhandlungen mit den Ländern nicht preisgeben. Insbesondere muss es verbindliche Zielvereinbarungen mit den Ländern und eine transparentere Berichterstattung erreichen. Es darf keine weiteren Sonderregelungen mehr für einzelne Länder zulassen. Ggf. sollte es den Abschluss der geplanten Nachfolgevereinbarungen verschieben und mit den Ländern Verbesserungen verhandeln.

Auch weiterhin ist der Bundesrechnungshof der Ansicht, dass „Innovation in der Hochschullehre" keine Aufgabe des Bundes ist. Er sollte keine Anreize setzen, die es den Ländern erlauben, sich ihrer Verantwortung für diese Aufgabe und der Qualität der Lehre zu entziehen. Studienkapazitäten, Lehrqualität und Erneuerungsfähigkeit der Lehre sollten nicht Gegenstand unterschiedlicher Förderungen sein. Mit der Nachfolge des HSP besteht die Chance, eine Förderung „aus einem Guss" zu schaffen, die auf die spezifische Situation der Länder und Hochschulen eingeht.

Ehmann Dr. Keller

Anlage

Bedeutung des Bundesanteils am HSP für die laufenden Grundmittel pro Studierende



Quelle: Justus Henke/Peer Pasternack: Hochschulsystemfinanzierung - Wegweiser durch die Mittelströme, HoF-Handreichungen 9, Halle-Wittenberg 2017, S. 39. (Basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes (2015) Fachserie 11, Reihe 4.5 und den in den Verwaltungsvereinbarungen zum „Hochschulpakt 2020" ausgewiesenen Bundesmitteln sowie Berechnungen der Autoren)