Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung restlicher Hochschulpaktmittel und der Bedingungen des Zukunftsvertrags *Studium und Lehre stärken*

Kapitel 3003 Titel 632 05

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 - 0313/3

Bonn, den 21. September 2020

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 4

0 Zusammenfassung 5

1 Einführung 13

1.1 Vorbemerkung 13

1.2 Anlass 15

2 Hochschulpakt 16

2.1 Verwendung der Mittel 16

2.2 Gemeldete Ausgabereste 18

2.2.1 GWK Bericht für das Jahr 2017 18

2.2.2 Abfrage für das Jahr 2018 20

2.2.3 Bilanzierung der Hochschulen 22

2.3 Entwicklung der Ausgabereste 27

2.4 Ausgabeplanungen 28

2.5 Baumaßnahmen 30

2.6 Rückforderung von Mitteln 34

2.7 Würdigung 38

2.8 Empfehlung 41

2.9 Stellungnahme 43

2.10 Abschließende Würdigung 44

3 Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken 47

3.1 Gegenfinanzierung der Länder 47

3.2 Zuweisungen an die Hochschulen 49

3.3 Durchsetzung überregionaler Ziele 50

3.4 Würdigung 52

3.5 Empfehlung 54

3.6 Stellungnahme 57

3.7 Abschließende Würdigung 58
4 Finanzbedarf der Hochschulen 59
4.1 Sachverhalt 59
4.2 Würdigung 62
4.3 Empfehlung 62
4.4 Stellungnahme 63
4.5 Abschließende Würdigung 63
5 Gesamtwürdigung 64
5.1 Weitere Zuweisungen für den HSP kontrollieren 64
5.2 BMBF muss von den Ländern Transparenz einfordern 66
Anlagen

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
FH	Fachhochschule
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
Haushaltsausschuss	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HSP	Hochschulpakt
HWFO	Hochschulwirtschaftsführungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
LHO	Landeshaushaltsordnung
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft (des Landes Nordrhein-Westfalen), in den Jahren 2010 bis 2017: Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MWK	(Hessisches) Ministerium für Wissenschaft und Kunst
VV	Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes
ZSL	Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken*

0 Zusammenfassung

0.1 Der Hochschulpakt (HSP) ist das größte gemeinsame Bund-Länder-Programm auf der Grundlage des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz. Er wird gleichgesetzt mit dem „Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger". Für die Jahre 2007 bis 2020 und zur Ausfinanzierung bis zum Jahr 2023 haben der Bund 20,2 Mrd. Euro und die Länder ca. 18,3 Mrd. Euro zugesagt. Mit den Mitteln sollte vor allem zusätzliches Personal an den Hochschulen eingestellt werden. Neben den HSP wird ab dem Jahr 2021 der unbefristete „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken" (ZSL) treten.
Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) beschloss am 12. Februar 2020, dass die Bundesregierung ihn künftig zu den Haushaltsberatungen über die im Vorjahr noch nicht verausgabten HSP Bundes- und Landesmittel informieren soll. Zugleich bat er den Bundesrechnungshof, die Umsetzung des HSP sowie den Übergang zum ZSL weiter zu verfolgen.
Der vorliegende Bericht des Bundesrechnungshofes schließt an seinen letzten Bericht aus dem Jahr 2019 an. Er hat hierfür den aktuell vorliegenden Umsetzungsbericht von Bund und Ländern für das Jahr 2017 (GWK Bericht) ausgewertet und weitere Erhebungen, auch in den Ländern und zu einzelnen Hochschulen durchgeführt. Die Hinweise des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW) des Landes Nordrhein-Westfalens zum Sachverhalt und die Stellungnahme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) hat er hierbei berücksichtigt. (Tz. 1)

0.2 Das Betreuungsverhältnis von Studierenden zu wissenschaftlichem Hochschulpersonal blieb im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert und lag nach wie vor unter dem Wert des Jahres 2005. Die Länderberichte für das Jahr 2017 waren weiterhin unvollständig und intransparent. Entwicklungen, auf die der Bundesrechnungshof bereits hingewiesen hatte, setzten sich im Berichtsjahr fort.
Im GWK Bericht nannten die Länder erstmalig auch Ausgabereste der Hochschulen. Eine einheitliche Definition lag dem nicht zugrunde. Mit den Resten in den Landeshaushalten meldeten sie 3,7 Mrd. Euro. Die

Länder erfassten die Reste jedoch nicht vollständig, da sie nicht alle HSP Maßnahmen und die Ausgaben aller Hochschulen einbezogen hatten. Mit den gleichen Einschränkungen meldeten die Länder dem Bundesrechnungshof Ausgabereste aus dem Jahr 2018 in nahezu gleicher Höhe.

Die Auswertung von Jahresabschlüssen der Hochschulen zeigte, dass nicht ausgegebene HSP Mittel in unterschiedliche Bilanzposten und in das Vermögen der Hochschulen eingegangen waren. Einige Hochschulen verfügten über eine außergewöhnlich hohe Liquidität. Teilweise hatten sie noch Mittel aus dem HSP I, der schon im Jahr 2013 auslief.

Das Land Nordrhein-Westfalen wies darauf hin, dass für den HSP nicht die Hochschulbilanzen, sondern nur seine eigenen internen Sachstandsberichte ausschlaggebend seien. Nicht ausschließen konnte es, dass die Hochschulen in Folge des HSP aus anderen Mitteln Ausgabereste bilden. (Tzn. 2.1 – 2.2)

0.3 Im GWK Bericht erklärten alle Länder, dass sie die HSP Mittel bis zum Jahr 2023 vollständig ausgeben werden. Einzelne Länder werden allerdings mehr HSP Mittel als erwartet erhalten ohne dies einberechnet zu haben. Die Anpassung zukünftiger Zuweisungen haben Bund und Länder nicht transparent gemacht.

Ein lineares Abschmelzen der im Jahr 2018 *gemeldeten* Reste von knapp 3,7 Mrd. Euro wäre erst bei jährlichen Zusatzausgaben von mehr als 730 Mio. Euro realistisch.

Die Verwendungsplanungen der Hochschulen umfassten nicht alle HSP Mittel, waren in weiten Teilen unkonkret und wiesen nach dem Jahr 2023 noch Reste aus. Ob die Planungen auch zweckentsprechend sind, prüften die Länder nicht durchgehend. Schon durch den kontinuierlichen Rückgang von Studienanfängerzahlen an einzelnen Hochschulen steht dies in Frage.

Die Verwendungsplanungen für die HSP Mittel enthielten in hohem Umfang Maßnahmen des Hochschulbaus. Dies ist seit dem Jahr 2006 eine reine Länderaufgabe, für die der Bund den Ländern dauerhaft umfangreiche Kompensationsmittel gewährt. Baumaßnahmen, die aus HSP Mitteln finanziert werden, machten einzelne Länder nicht in gleichem Maße transparent wie Maßnahmen, die sie ausschließlich aus

eigenen Mitteln finanzierten.
Das BMBF beabsichtigt, die Länder darauf hinzuweisen, dass nicht zweckentsprechend verwendete HSP Mittel zurückzuzahlen sind. Die Länder zweifeln öffentlich an dieser Möglichkeit. Im HSP fehlen entsprechende Regelungen und ein gemeinsames Verständnis der Programmumsetzung. Der Haushaltsausschuss sperrte in einem vergleichbaren Fall mit hohen Ausgaberesten die Zuweisung weiterer Haushaltsmittel. Über die ausstehenden 2,53 Mrd. Euro für den HSP muss er noch entscheiden. (Tz. 2.3 – 2.6)

0.4 Der Bundesrechnungshof hält die lückenhafte Berichterstattung der Länder und die über Jahre gebildeten Ausgabereste im HSP für nicht hinnehmbar. An einzelnen Hochschulen blieben dadurch ganze Jahrgänge von Studierenden von den HSP Mitteln ausgeschlossen. Dass der Bund nicht zeitgleich mit den Ländern und inhaltlich gleichwertig über die Umsetzung informiert wird, ist nicht nachzuvollziehen. Die Mittelströme im HSP haben eine Intransparenz erreicht, die auch die Länder kaum noch überblicken. Das BMBF duldete, dass sich hierdurch der gemeinsame Programmrahmen auflöste. Die Intransparenz spiegelte sich auch in der Bilanzierung der HSP Mittel bei den Hochschulen wieder, der es an der nötigen Klarheit und Stetigkeit mangelte. Sie gab auch die Zweckbindung der Mittel nicht vollständig wieder.
Die zurückgelegten Mittel der Hochschulen beeinträchtigen die Einheit der Landeshaushalte und erschweren es auch für den Bund, daraus den Finanzbedarf der Hochschulen zu erkennen. Dass einige Länder eine unbegrenzte Rücklagenbildung zuließen, widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Länder nun einen Ausgabendruck aufbauen, indem sie die Hochschulen anhalten, die HSP Mittel bis zum Jahr 2023 restlos auszugeben. Schon bei den gemeldeten Ausgaberesten erscheint dem Bundesrechnungshof eine zweckentsprechende Verwendung bis zum Jahresende 2023 unwahrscheinlich. So sind etwa Maßnahmen des Hochschulbaus geplant, die die Länder nach den Vereinbarungen mit dem Bund alleine tragen sollten und bei denen fraglich ist, ob sie etatreif veranschlagt wurden. Der Bundesrechnungshof hält es für inakzeptabel, wenn Investitionen aus HSP Mitteln nicht

mit der gleichen Sorgfalt behandelt werden, wie reine Investitionen des Landes. (Tz. 2.7)

0.5 Das BMBF muss dafür sorgen, dass die Ausgabereste in vollem Umfang transparent werden und sich nicht in den Globalhaushalten der Hochschulen verlieren. Es darf nicht länger dulden, dass Bundes- und Landesmittel innerhalb des HSP unterschiedlich behandelt werden. Die Länder müssen ihre Gegenfinanzierung vollständig und nachvollziehbar leisten. Nur anhand der tatsächlich geleisteten Gesamtausgaben bestimmen sich die Ausgabereste. Sie müssen vollständig und unter Einschluss aller Hochschulen ausgewiesen werden. Zur Verbesserung der Transparenz empfiehlt der Bundesrechnungshof grundsätzlich eine Offenlegung der Jahresabschlüsse der Hochschulen.
Nicht zulassen darf das BMBF, dass der HSP sich durch den Abbau der Ausgabereste in größerem Umfang zu einer gemeinsamen Förderung des Hochschulbaus wandelt. Sämtliche HSP Ausgaben müssen überdies sorgfältig und wirtschaftlich veranschlagt werden. Nicht mehr benötigte Mittel muss das BMBF zurückfordern. Eine Übertragung in den ZSL darf es nicht hinnehmen.
Der Haushaltsausschuss hat die Möglichkeit, die weiteren Zuweisungen mit Auflagen zu versehen. Die Auszahlung von Bundesmitteln könnte davon abhängig gemacht werden, dass ein Nachweis über eine dem Zweck entsprechende Verplanung der Ausgabereste vorliegt.
Darüber hinaus könnte der Haushaltsausschuss sich zeitnah über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Bauprojekte und Ausgabereste aus dem Vorjahr informieren lassen. (Tz. 2.8)

0.6 Das BMBF hat die Kritik an der Zielerreichung und Mittelverwendung zurückgewiesen. Das Personal an den Hochschulen sei gegenüber dem Jahr 2005 angestiegen. Die im Jahr 2017 berichteten Maßnahmen erfüllten die Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung. Die Prüfung der Mittelverwendung obliege darüber hinaus den Ländern.
Hinsichtlich der Ausgabereste teilt das BMBF die Beurteilung des Bundesrechnungshofes weitestgehend. Eine zweckentsprechende Verwendung bis zum Jahr 2023 halte es jedoch für möglich, da die Zahl der zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfänger weiterhin über

dem Jahr 2005 liege. Baumaßnahmen könnten nur anteilig angerechnet werden, wenn sie den zusätzlich anfangenden Studierenden zugutekäme.
Eine Mittelsperre hält das BMBF nicht für zielführend. Restmittel wolle es zurückfordern. Hierfür kläre es noch die Rechtsgrundlagen. (Tz. 2.9)

0.7 Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Der GWK Bericht zeigte, dass das Personal nicht in gleichem Maße wie die Studienanfängerinnen und Studienanfänger anwuchs und sich das Betreuungsverhältnis verschlechterte. Von der Programmumsetzung muss sich das BMBF auch in einem gemeinsamen Programm selbst überzeugen. Unabdingbar ist, dass die Länder vollständig über den HSP berichten. Nur so lässt sich auch nachverfolgen, ob sie der Gegenfinanzierung nachkommen. Nicht hinnehmbar ist, dass das länderinterne Berichtswesen zum HSP nicht im Einklang mit den Jahresabschlüssen der Hochschulen steht. Das BMBF muss auf eine einheitliche und transparente Hochschulrechnung hinwirken.
Die Ausgabereste dürfen nicht dazu führen, den HSP stillschweigend zu verlängern, indem die Mittel über das Jahr 2023 hinaus gebunden werden. Im ZSL ist bereits eine Übergangsfinanzierung vorgesehen, die Studienanfängerinnen und Studienanfängern ab dem Jahr 2021 zugutekommen soll. Ebenso darf das BMBF unzulässige Hochschulbaumaßnahmen nicht akzeptieren. Die Berichterstattung hierzu entspricht nicht den Vereinbarungen und muss für eine rechtzeitige Gegensteuerung auch die Planungen wiedergeben.
Ungewiss bleiben die Möglichkeiten des BMBF, Mittel zurückzufordern. Es muss im Sinne des Programmziels darauf bestehen, dass bis Ende 2023 nicht ausgegebene Mittel an den Bund zurückfließen oder dass eine Verrechnung mit seinen künftigen Zuweisungen erfolgt. Um weitere Überzahlungen zu vermeiden spricht sich der Bundesrechnungshof für eine Mittelsperre ab dem Jahr 2021 aus. (Tz. 2.10)

0.8 Im ZSL können die Länder die intransparenten Gegenfinanzierungen des HSP fortführen. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass Länder vorhandene und bereits zugesagte Mittel nun als ZSL Mittel deklarieren. Wenn sie aber keinen Mittelaufwuchs darstellen, bliebe die

Hebelwirkung des ZSL aus. Damit verfehlte er als gemeinsames Programm ein zentrales Ziel.

Der Bundesrechnungshof hält es für einen Fehlanreiz, dass zweckgebundene Investitionsprogramme für den Hochschulbau bei der Ermittlung der Grundfinanzierung unberücksichtigt bleiben. Da Investitionen vom ZSL nicht ausdrücklich ausgenommen sind, ist dies für die Länder ein Anreiz diese Programme abzuschmelzen und in den ZSL zu verlagern. Der ZSL bietet aber ebenso wenig wie der HSP einen zulässigen Rahmen für eine stillschweigende Beteiligung des Bundes am Hochschulbau.

Die Fortführung von alten Verteilmustern, die im HSP zu hohen Ausgaberesten führten und nicht die beabsichtigten Qualitätsverbesserungen brachten, sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Er sieht die Gefahr, dass die neuen Parameter des ZSL dadurch nicht die erhoffte Steuerungswirkung entfalten können.

Wie beim HSP hat das BMBF es beim ZSL versäumt, Haftungstatbestände für den Fall zweckwidriger Verwendungen zu formulieren. (Tz. 3.1 – 3.4)

0.9 Das BMBF muss darauf bestehen, dass deutlich wird, aus welchen Haushaltstiteln die Länder die einzelnen ZSL Maßnahmen finanzieren. Es muss sich hier für ein stimmiges Berichtswesen einsetzen. Anrechnungen, die nicht zusätzlich im Sinne des ZSL sind, darf es nicht akzeptieren.

Auch weiterhin hält der Bundesrechnungshof es für notwendig, die Entwicklung der Ausgabereste bei den Ländern und insbesondere an den Hochschulen zu beobachten. Das BMBF sollte ferner darauf hinwirken, dass alle Länder ein Rücklagenmanagement mit den Hochschulen vereinbaren, das die ZSL Mittel vollständig umfasst.

Das BMBF darf das Bundesinteresse beim ZSL nicht aus den Augen verlieren. Bei Fehlentwicklungen muss es den ZSL rechtzeitig nachverhandeln und Haftungstatbestände einbringen.

Der Haushaltsausschuss hat die Möglichkeit, auch für den ZSL einen jährlichen Bericht zur Ausgabenentwicklung aus dem Vorjahr zu fordern. Er könnte das BMBF bitten, in diesem Bericht den Programmfortschritt aus seiner Sicht zu bewerten. (Tz. 3.5)

0.10 Das BMBF hat die Auffassung vertreten, dass die Gegenfinanzierung der Länder im ZSL transparenter werde. Bestätigt hat es, dass die Länder ihre bisherige Gegenfinanzierung des HSP im ZSL fortführen können. Das BMBF hat es fachlich für sinnvoll gehalten, wenn Länder von der vereinbarten Mittelverteilung abweichen.
Den Ländern sei es im ZSL verboten, Ausgabereste aus Bundesmitteln zu bilden. Den Hochschulen die Bildung von Rücklagen zu verbieten, liege nicht in der Kompetenz des BMBF. Fordere ein Land HSP Mittel von den Hochschulen zurück, müsse es nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz auch die Bundesmittel erstatten.
Den Ländern habe das BMBF kommuniziert, dass der allgemeine Hochschulbau nicht unter die gemeinsame Förderung fällt. Der ZSL zeige hierzu sehr enge Grenzen auf, die die Länder in ihren Verpflichtungserklärungen beachtet hätten.
Bei den Abstimmungen zu den Verpflichtungserklärungen wäre das BMBF in „verfassungskonformer" Weise beteiligt gewesen. (Tz. 3.6)

0.11 Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Das BMBF darf es nicht bei der Fortführung der intransparenten Strukturen des HSP belassen, sondern muss die vereinbarte Transparenz einfordern. Sind die Angaben der Länder nicht zweifelsfrei nachvollziehbar, sind sie zurückzuweisen.
Ein besonderes Augenmerk muss das BMBF auf die länderseitigen Hochschulinvestitionen richten. Maßnahmen des allgemeinen Hochschulbaus darf das BMBF im ZSL nicht akzeptieren. Dies sollte es z. B. bei einer Einführung von Haftungstatbeständen berücksichtigen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist zu unspezifisch, um Ansprüche durchzusetzen.
Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, dass das BMBF den Hochschulen die Bildung von Rücklagen verbietet. Er sieht jedoch weiterhin die Gefahr, dass sie übermäßige Ausgabereste bilden. Das BMBF muss dies weiterhin mit hoher Aufmerksamkeit beobachten. Dabei sollte es ferner auf ein Rücklagenmanagement hinwirken, das alle ZSL Mittel umfasst.
Auch wenn es bei den Verpflichtungserklärungen Abstimmungsprozesse gab, muss das BMBF seiner Verantwortung noch stärker gerecht

werden, indem es die Finanzierungsbedingungen der Hochschulen selbst beobachtet. (Tz. 3.7)

0.12 Trotz der nun auch dauerhaften Beteiligung an der Grundfinanzierung der Hochschulen hat das BMBF sich nicht näher mit der Frage befasst, ob seine Mittel zur Hochschulfinanzierung notwendig sind und wirtschaftlich eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Länder sich aus ihrer Verantwortung ziehen, die Hochschulen auskömmlich zu finanzieren. Das BMBF muss durchsetzen, dass die Finanzmittel der Hochschulen transparenter werden. Es muss im Weiteren der Frage nachgehen, ob die Länder die Hochschulen auskömmlich grundfinanzieren und ihr Liquiditätsmanagement wirtschaftlich ist.

Das BMBF hat eingewandt, dass die dauerhafte Bereitstellung von Bundesmitteln Ausdruck einer politischen Prioritätensetzung sei. Die Höhe der für den ZSL jährlich bereitgestellten Mittel ergebe sich aus der Mittelhöhe des HSP. Das BMBF sehe nicht, dass sich die Länder aus ihrer Finanzierungsverantwortung ziehen. Die Regelungen im ZSL verhinderten Einsparungen der Länder bei der Grundfinanzierung.

Der Bundesrechnungshof stellt die politische Prioritätensetzung für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht in Frage. Ob die Bundesmittel für die Hochschulen notwendig sind und wirtschaftlich eingesetzt werden, bleibt jedoch unklar und muss an den haushaltsrechtlichen Regelungen gemessen werden. Um diese Frage zu beantworten müssen die Bundesmittel in einer Gesamtbetrachtung der Hochschulfinanzierung berücksichtigt werden und in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen abgebildet werden. Eine schlichte Fortschreibung der Haushaltsansätze aus dem HSP und der Grundfinanzierung der Länder wird dem nicht gerecht. (Tz. 4)

1 Einführung

1.1 Vorbemerkung

(1) Der Hochschulpakt (HSP) ist das größte gemeinsame Bund-Länder-Programm auf der Grundlage des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz. Es machte im Haushaltsjahr 2019 knapp 13 % aller Ausgaben aus dem Einzelplan 30 aus. Der HSP umfasst drei Säulen. Die erste Säule ist das „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 und die steigende Zahl der Studienberechtigten entstanden ist. Hierzu fördern Bund und Länder insbesondere den Ausbau bzw. den Erhalt von Ausbildungskapazitäten an Hochschulen. Dieses Programm ist der bedeutendste Teil des HSP und hiermit begrifflich gleichgesetzt.[1]

Bund und Länder gingen für jede zusätzliche Studienanfängerin und jeden zusätzlichen Studienanfänger von einem pauschalen Beitrag für ein Studium aus, den sie als „erforderlich" bezeichneten um die notwendigen Ausbildungskapazitäten zu schaffen und ein hochwertiges Studium zu bieten. Dieser Betrag liegt in der jetzigen Phase bei 26 000 Euro. Der Bund stellt seinen Anteil daran verteilt über vier Jahre bereit.

Die Mittelbereitstellung orientierte sich an den prognostizierten Zahlen der Anfängerinnen und Anfänger. Die Raten des Bundes für die einzelnen Länder sind für den gesamten Zeitraum des HSP in der Bund-Länder Vereinbarung aufgeführt.[2] Insgesamt haben der Bund 20,2 Mrd. Euro und die Länder ca. 18,3 Mrd. Euro zugesagt.

Der HSP umfasst seit dem Jahr 2007 drei zeitlich ineinander übergreifende Phasen mit eigenen Verwaltungsvereinbarungen.[3] Für die zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfänger des Jahres 2020 sagten Bund und Länder letztmalig eine vierjährige Förderung zu, die im Jahr 2023 ausläuft. Eine

---

1 Darüber hinaus umfasst der HSP in seiner zweiten Säule die Finanzierung von Programmpauschalen bei Förderprojekten der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Der „Qualitätspakt Lehre" ist die dritte Säule und in einer eigenen Bund-Länder Vereinbarung geregelt.

2 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den „Hochschulpakt 2020" vom 11. Dezember 2014 (VV HSP III), Anlage 1.

3 Siehe https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-hochschulen/hochschulpakt-zukunftsvertrag/.

solche, dreijährige „Ausfinanzierung" des letzten Jahres gab es auch in den Phasen zuvor. In den Phasen zuvor stellten Bund und Länder jedoch zeitgleich neue Mittel für die Studienanfängerinnen und Studienanfänger der folgenden Jahre bereit.

Tabelle 1

Die drei ineinander übergreifenden Phasen des HSP

	Laufzeit	**Ausfinanzierung**	**Bundesmittel in Mrd. Euro**
HSP I	2007 - 2010	2011 – 2013	2,03
HSP II	2011 - 2015	2016 – 2018	8,28 (hiervon 4,27 aus dem HSP III)
HSP III	2016 - 2020	2021 – 2023	9,89
Gesamt	2007 - 2023		20,2

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Mittel des Bundes fließen in die Haushalte der Länder, die über deren Bewirtschaftung entscheiden. Mit den Mitteln des HSP sollte vor allem zusätzliches Personal an den Hochschulen eingestellt werden. Darüber hinaus legten die Bund-Länder-Vereinbarungen zum HSP nicht fest, wofür die Mittel ausgegeben werden können.

(2) Im Bundeshaushalt ist das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studierender im Kapitel 30 03 Titel 632 05 veranschlagt. Im Jahr 2020 beträgt das Soll 1,736 Mrd. Euro. Für die Jahre 2021 bis 2023 hat der Bund Mittel in Höhe von insgesamt 2,53 Mrd. Euro in Aussicht gestellt. Hierfür sind im Einzelplan 30 keine Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen.

Dem HSP wird ab dem Jahr 2021 die Bund-Länder-Vereinbarung über den Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken* (VV ZSL) folgen. Die Verwaltungsvereinbarungen sehen keine Übertragbarkeit der Mittel zwischen den Programmen vor. Ab dem Jahr 2021 beabsichtigt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), für HSP und Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken* (ZSL) zusammen jährlich 1,88 Mrd. Euro bereitzustellen. Nach dem

Auslaufen des HSP hat das BMBF ab dem Jahr 2024 für den ZSL jährlich 2,05 Mrd. Euro. zugesagt.[4]

1.2 Anlass

(1) Im November 2019 veröffentlichte die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) den aktuellen Umsetzungsbericht des HSP für das Jahr 2017. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) übersandte ihn am 21. Januar 2020 an den Haushaltsauschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), der ihn in der Sitzung am 12. Februar 2020 ohne weitere Aussprache zur Kenntnis nahm.[5] Zugleich beschloss er, dass die Bundesregierung ihm künftig zu den Haushaltsberatungen eine Übersicht der von den Bundesländern bzw. Hochschulen jeweils im Vorjahr noch nicht verausgabten Bundes- und Landesmitteln übermitteln soll. Den Bundesrechnungshof bat der Haushaltsausschuss, die Umsetzung des HSP sowie den Übergang zum ZSL zu verfolgen und Parameter für das künftige Monitoring vorzuschlagen.

(2) Der Bundesrechnungshof griff die Bitte des Haushaltsausschusses auf, über die weitere Entwicklung des HSP zu berichten. Der vorliegende Bericht schließt an seinen letzten an.[6] Der Bundesrechnungshof hat hierfür den aktuell vorliegenden Umsetzungsbericht der GWK für das Jahr 2017 ausgewertet, Erhebungen im BMBF durchgeführt und alle Länder schriftlich befragt. Vertiefende Erhebungen, auch zu Hochschulen, führte der Bundesrechnungshof in Nordrhein-Westfalen durch. Das Land betreffende Sachverhalte des Berichtsentwurfs hat er dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) des Landes Nordrhein-Westfalen übermittelt. Seine Hinweise, die auch das BMBF erhielt, hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt. Das BMBF hatte Gelegenheit zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Seine Stellungnahme ist hier berücksichtigt.

---

4 Die Mittel für den ZSL werden ebenfalls unter Kapitel 30 03 im Titel 632 05 veranschlagt. Die Zweckbestimmung des Titels ändert sich in „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken". Titel der Hauptgruppe 6 sind für konsumtive Ausgaben vorgesehen und nicht für Investitionen bzw. Baumaßnahmen (siehe auch Tz. 2.5).

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

6 Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO (Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO) zur Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes (Gz.: III 2 - 2018 - 0313 vom 7. Mai 2019), veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

2 Hochschulpakt

2.1 Verwendung der Mittel

(1) Vom letzten GWK Bericht zur Umsetzung des HSP erstellte das BMBF für den Haushaltsausschuss eine Zusammenfassung. Es hob hervor, dass die Hochschulen im Jahr 2017 eine hohe Zahl zusätzlicher Studienanfängerinnen und Studienanfänger aufnahmen und hierfür zusätzliches Personal einstellten. Die Ziele des HSP seien demnach auch im Jahr 2017 erreicht worden.

Die Einstellung zusätzlichen Personals steht im Mittelpunkt des HSP.[7] Ein Indikator hierfür ist das Betreuungsverhältnis von Studierenden zu wissenschaftlichem Hochschulpersonal. Der GWK Bericht zeigte, dass das Verhältnis gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert blieb und weiterhin unter dem Wert des Jahres 2005 lag. Bei den Fachhochschulen verschlechterte sich das Verhältnis im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr.[8] Sachsen-Anhalt räumte im GWK Bericht ein, dass gegenüber dem Jahr 2005 kein zusätzliches Personal an den dortigen Hochschulen eingestellt wurde.[9]

Der GWK Bericht wies darauf hin, dass zum Personalaufwuchs verschiedene Ländermaßnahmen und auch andere Bund-Länder-Programme beitrugen. Den Anteil des HSP hieran bezifferte er nicht.[10]

Für die Länderberichte im GWK Bericht hatten Bund und Länder verabredet, dass dort alle Maßnahmen des HSP, das Mittelvolumen und ihre Abbildung im Landeshaushalt aufgeführt werden sollten.[11] Die meisten Länderberichte waren in dieser Hinsicht jedoch unvollständig und intransparent.[12] Sie deckten sich nicht mit anderen Berichten und vermittelten so ein zumindest missverständli-

---

7 VV HSP III Artikel 1 § 1 Absatz 3.
8 GWK Bericht 2017, S. 14.
9 GWK Bericht 2017, S. 105.
10 GWK Bericht 2017, S. 13.
11 Neufassung der Eckpunkte zur Gliederung der Länderberichte zur Umsetzung des Hochschulpaktes vom 12. September 2014 (GWK STS AG 14.28).
12 Dies traf insbesondere für den Gliederungspunkt 2b zu („Hochschulpolitische Programme der Länder, die auch den zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfängern zugutekommen").

ches Bild vom Mitteleinsatz.[13]

Im Jahr 2017 setzten sich somit im HSP Entwicklungen fort, auf die der Bundesrechnungshof schon in seinem letzten Bericht hinwiesen hatte.[14]

(2) Die Länderberichte im GWK Bericht beruhen auf Sachstandsberichten bzw. Verwendungsnachweisen, die die Hochschulen für die zuständige Landesbehörde erstellen. Das BMBF erhält diese Berichte nicht.

Nordrhein-Westfalen setzt den HSP über verschiedene Landesprogramme und Einzelförderungen um. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Sachstandsberichte den HSP nicht vollständig erfassten.

Aus den Sachstandsberichten ging hervor, dass die Hochschulen HSP Mittel auch verwendeten für:

- Die Geschäftsführung eines „Collegium Musicum",
- die Restaurierung eines Konzertflügels und Musikergagen,
- die Finanzierung einer Tribüne im Studierendentheater,
- die Arbeitsplatzausstattung einer wissenschaftlichen Hilfskraft in der Forschung,
- einen externen Dienstleister zur Prüfung der Studienzulassung,
- Maßnahmen zur Umsetzung des Hochschulstatistikgesetzes,
- Neubaumaßnahmen, wie die Errichtung von Büro- und Seminargebäuden und einem Parkhaus.

Das MKW Nordrhein-Westfalen tolerierte solche Ausgaben, wenn sie überwiegend Studium und Lehre dienten.

Eine Hochschule berichtete, dass sie HSP Mittel einsetzte, um dauerhafte Kürzungen bei ihrer Grundfinanzierung aufzufangen. Aus dem Landeszuschuss

---

13 Beispiel Nordrhein-Westfalen: Die Darstellung für den Landtag (Landtag Nordrhein-Westfalen Vorlage 17/621 „Bericht der Landesregierung über den Sachstand der Mittelverausgabung im Bereich des Hochschulpaktes" vom 7. März 2018) deckt sich nicht mit dem GWK Länderbericht. Das Land gab dort an (S. 80), dass die Hochschulen 12 % der HSP Mittel für Investitionen ausgaben. Aus dem Bericht an den Landtag ging hervor, dass sie hierfür mindestens 30 % vom Land erhielten. Während der eine Bericht die Ausgaben der Hochschulen nannte, nannte der andere die Ausgaben des Landes und damit die Einnahmen der Hochschulen (ohne Nennung der Ausgabereste). Einen gegenseitigen Bezug stellten die Berichte nicht her.

14 Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 7. Mai 2019, Tz. 2.1.1 und 2.1.4.

konnte sie nur noch 80 % ihrer Personalausgaben finanzieren. Auf die Vorhaltung des Bundesrechnungshofes teilte das MKW Nordrhein-Westfalen mit, dass die HSP Mittel zweckbestimmt zu verwenden sind. Eine Kompensation der Grundfinanzierung scheide damit aus. Es werde die Hochschule um eine Stellungnahme bitten.

In Baden-Württemberg nutzte eine Hochschule HSP Mittel für den Auf- und Ausbau von Strukturen der wissenschaftlichen Weiterbildung. Dies gab das Land in seinem Beitrag für den GWK Bericht nicht wieder.

2.2 Gemeldete Ausgabereste

2.2.1 GWK Bericht für das Jahr 2017

Als Reaktion auf den Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2019 hatte das BMBF die Länder aufgefordert, im GWK Bericht die Ausgabereste aufzuführen. Weitere Vorgaben hierzu, wie z. B. die Ausgabereste an den Hochschulen zu erfassen sind, machte es nicht. Im Jahr 2017 betrugen sie demnach

- in den Landeshaushalten 533 Mio. Euro und
- bei den Hochschulen 3,2 Mrd. Euro.

Die Summe von 3,7 Mrd. Euro entsprach 85 % der im Jahr 2017 von Bund und Ländern für den HSP bereitgestellten Mittel von 4,36 Mrd. Euro bzw. 150 % der vom Bund alleine bereitgestellten Mittel in Höhe von 2,446 Mrd. Euro. Damit lagen die Ausgabereste deutlich über dem Betrag, von dem der Bundesrechnungshof im Mai 2019 ausging.[15]

Die Angaben zu den nun im GWK Bericht veröffentlichten Ausgaberesten erwiesen sich nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes als ungenau:

- Grundsätzlich gilt, dass die Länder für den HSP zusätzliche finanzielle Leistungen erbringen, die den Bundesmitteln für zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger entsprechen. Auch die Landesmittel sind in voller Höhe im Sinne des HSP zweckentsprechend zu verwenden. Die Länder sind nicht verpflichtet den Bundesanteil am HSP getrennt von ihren eigenen Mittel auszuweisen.[16] Ob sie bei den gemeldeten Resten auch die

---

15 Der Bundesrechnungshof ging am 19. Mai 2019 von mindestens 2,6 Mrd. Euro aus.
16 Siehe VV HSP III Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 1.

Reste aus ihren eigenen Mitteln angaben, ging aus der Darstellung nicht hervor. Ebenso war nicht aufgeführt, wann die jeweiligen Reste gebildet wurden.

Der Bundesrechnungshof hatte schon in seiner letzten Prüfung die intransparenten Mittelströme kritisiert, die es anhand der Haushaltspläne unmöglich machten die Gegenfinanzierung des HSP nachzuverfolgen.[17]

Während alle Länder die Bundeszuweisungen für den HSP in ihrem Kernhaushalt vereinnahmen, nutzt Rheinland-Pfalz hierzu das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft". Der Landesrechnungshof kritisierte im Jahr 2011, dass dieses Sondervermögen die Transparenz der Hochschulfinanzierung weiter einschränkte (siehe Abbildung 2 in der Anlage) und gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstieß.[18] Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass im Einnahmetitel des Sondervermögens für die Bundesmittel zum HSP ein Haushaltsvermerk fehlte, der die Zweckbindung und Deckungsfähigkeit der Mittel zu anderen Titeln aufzeigte.[19]

Zum Beleg seiner HSP Mittel machte Rheinland-Pfalz Beiträge aus dem Zentralkapitel des Wissenschaftsministeriums, die Hochschulkapitel und Einzahlungen des Landes in das Sondervermögen geltend.[20] Der Landesanteil am HSP[21] ließ sich indes weder in den Haushaltsplänen noch in den Haushaltsrechnungen nachverfolgen. Ausgabereste wurden nicht vollständig ausgewiesen, sondern einer Ausgleichsrücklage zugeführt.

Zu berücksichtigen ist bei einem Gesamtbild der Ausgabereste ferner, dass einzelne Länder ihre HSP Mittel nicht über spezifische Programme leisten, sondern auch über die Grundfinanzierung der Hochschulen. Eine Zuordnung von Ausgaberesten der Hochschulhaushalte zum HSP, die aus der Grundfinanzierung stammen, ist in einzelnen Ländern nicht möglich.[22] Der Bundesrech-

17 Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 7. Mai 2019, Tz. 2.1.2.
18 Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Jahresbericht 2011, Nr. 23 Hochschulprogramm „Wissen schafft Zukunft".
19 Rheinland-Pfalz Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2019/2020, Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft" Titel 231 02 (S. 474 ff).
20 Siehe GWK Bericht zur Umsetzung des HSP im Jahr 2017, S. 84.
21 Laut Tabelle 11 des GWK Berichts zur Umsetzung des HSP.
22 Z. B. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

nungshof geht daher davon aus, dass diese Reste nicht vollständig erfasst wurden (siehe auch nachfolgende Tz. 2.2.3).

- Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen wiesen die Ausgabereste ihrer Hochschulen aus HSP Mitteln im GWK Bericht nicht aus.[23]
- Einige Länder sehen die zweckentsprechende Verwendung der HSP Mittel durch die Hochschulen als erfüllt an, sobald die prognostizierten Zahlen zusätzlicher Studienanfängerinnen und Studienanfänger erreicht sind. Sie fragen nicht weiter, ob die Mittel tatsächlich verausgabt wurden und verweisen auf die Eigenständigkeit der Hochschulen.[24]

2.2.2 Abfrage für das Jahr 2018

Die Hochschulen berichten den Wissenschaftsministerien der Länder jeweils bis zur Jahresmitte über durchgeführte Maßnahmen und Ausgaben aus HSP Mittel des Vorjahres. Bei der Herausgabe des GWK Berichts für 2017 lagen in den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden schon die Werte für 2018 vor. Die Wissenschaftsministerien in Niedersachsen[25] und Schleswig-Holstein[26] informierten auch bereits die Landtage über die Ausgabereste bzw. Rücklagen aus HSP Mitteln für das Jahr 2018. Der Bericht in Schleswig-Holstein führte auch auf, wofür die Hochschulen HSP Mittel ausgaben, wie hoch ihre Rücklagen aus HSP Mittel waren und welche Baumaßnahmen sie daraus planten. Die GWK berichtete hierüber nicht.

Der Bundesrechnungshof fragte für den vorliegenden Bericht bundesweit die Ausgabereste für das Jahr 2018 ab.[27] Trotz mehrfacher Nachfragen bis zur Fertigstellung dieses Berichts beantwortete das Wissenschaftsministerium des

---

23 Darüber hinaus wies der GWK Bericht nicht immer eindeutig aus, wo die Reste gebildet wurden. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wurden sie im Landeshaushalt gebildet und nicht bei den Hochschulen.

24 Z. B. in Sachsen. (Siehe auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 7. Mai 2019, Tz. 2.1.3.).

25 Niedersächsischer Landtag Drucksache 18/4071 vom 24. Juni 2019.

26 Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdrucke 19/2669 vom 19. Juni 2019 und 19/3438 vom 11. Dezember 2019. Zu den Rücklagen im Jahr 2019 und zur Verwendungsplanung siehe Umdruck 19/4184 vom 9. Juni 2020.

27 Der Bundesrechnungshof fragte zum einen nach den Ausgaberesten aus HSP Mitteln im Landeshaushalt. Zum anderen bat er um die Nennung von Ausgaberesten bei den Hochschulen. *Beispielhaft* zählte er hierzu Bilanzposten wie „Verbindlichkeiten, Rücklagen, Rechnungsabgrenzungsposten etc." auf.

Landes Rheinland-Pfalz seine Fragen jedoch nicht. Auch auf eine parlamentarische Anfrage nannte es nicht die Höhe der Rücklagen.[28]

Die dem Bundesrechnungshof von den Ländern zum Stichtag 31. Dezember 2018 genannten Ausgabereste betrugen 3,7 Mrd. Euro (inkl. Hochschulen). In zehn Ländern übertrafen sie die noch zu erwartenden HSP-Zuweisungen des Bundes für die Jahre 2021 bis 2023.[29] Im Vergleich zu den Vorjahresmeldungen gingen sie um 5 % zurück (siehe Tabelle 2 in der Anlage). Die Angaben unterliegen den zuvor in Tz. 2.2.1 genannten Ungenauigkeiten.

Zum Jahresende 2018 verfügten die nordrhein-westfälischen Hochschulen über 1,917 Mrd. Euro nicht ausgegebener HSP Mittel. Dies entsprach den Pauschalen für 80 681 zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger.[30] Vom Jahr 2019 bis zum Ende des HSP erhalten die Hochschulen weitere Mittel für voraussichtlich 76 882 zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger.

An einer Universität im Ruhrgebiet entsprachen die Ausgabereste Ende 2017 dem 4,5-fachen ihrer HSP Ausgaben in diesem Jahr. An einer rheinischen Fachhochschule (FH) entsprachen sie dem 5,5-fachen. Von den zwischen 2007 und 2018 insgesamt eingenommenen HSP Mitteln gab eine westfälische FH nur 62 % aus.

---

28 Landtag Rheinland-Pfalz: Drucksache 17/10486 (Antwort des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur) vom 7. November 2019 zur Drucksache 17/10304.

29 Für Rheinland-Pfalz mit einer Schätzung des Bundesrechnungshofes, da das Land keine Werte nannte (siehe Erläuterung Tabelle 2 in der Anlage).

30 Artikel 1 § 2 Absatz 1 der VV HSP III geht von einem Pauschalbetrag von 26 000 Euro pro zusätzlicher Studienanfängerin bzw. zusätzlichem Studienanfänger aus. Hiervon sind jedoch die Pauschalen für einzelne Länder abzuziehen, so dass der Bund in Nordrhein-Westfalen nur 11 880,05 Euro pro zusätzlicher Studienanfängerin bzw. pro zusätzlichem Studienanfänger bereitstellt. In dieser Höhe erbringt auch das Land Nordrhein-Westfalen seinen Anteil (nach Artikel 1 § 2 Absatz 5 Satz 1 VV HSP III).

2.2.3 Bilanzierung der Hochschulen

(1) Die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen der staatlichen Hochschulen enthalten in den meisten Ländern keine Informationen zu deren Ausgaberesten bzw. Rücklagen, insbesondere aus dem HSP.[31] Ein umfassenderes Bild geben hierüber die kaufmännischen Jahresabschlüsse der Hochschulen.[32] Nur in Hamburg und Niedersachsen sind die Hochschulen verpflichtet, ihre Jahresabschlüsse zu veröffentlichen.

(2) Das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen gab im Bericht der GWK zur Umsetzung des HSP an, dass die Hochschulen die nicht ausgegebenen HSP Mittel als „Verbindlichkeiten" in ihren Bilanzen auswiesen.[33] Der Bundesrechnungshof stellte allerdings fest, dass die Ausgabereste in mehreren Posten der Bilanzen zu finden waren: Nicht nur in den „Verbindlichkeiten" (unter Fremdkapital), sondern auch in den „Rücklagen" (unter Eigenkapital) und dem „Rechnungsabgrenzungsposten"[34]. In Eröffnungsbilanzen wurden sie auch nur als Bankguthaben ausgewiesen oder als Überschuss in der Ergebnisrechnung.

Bundeseinheitliche Regelungen für die Hochschulen zur Bilanzierung gibt es nicht.[35] Im Saarland z. B. weist die Universität die HSP-Restmittel nicht als

---

31 Bis auf Bayern haben alle Länder für ihre Hochschulen Globalhaushalte eingeführt. Umfassend informieren hierüber die Haushaltspläne von Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Sie veröffentlichen dort neben den Wirtschaftsplänen auch die Kapitalflussrechnungen der Hochschulen. Nicht in allen Ländern umfassen die Wirtschaftspläne der Hochschulen allerdings auch die HSP Mittel (z. B. in Brandenburg).

32 Die Hochschulen stellen Jahresabschlüsse nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften auf. Dieser umfasst neben einer Bilanz sowie einer Gewinn- und Verlustrechnung einen Lagebericht mit Finanzrechnung (Kapitalflussrechnung bzw. Cash-flow Rechnung). Siehe u. a. Bilanzierungsrichtlinie, Grundlagen der Buchführung für Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen, 1. Oktober 2010, S. 126.

33 GWK Bericht zur Umsetzung HSP im Jahr 2017, S. 78.

34 Bilanzposten zur Rechnungsabgrenzung dienen der Periodenabgrenzung. Hier werden zeitliche Abweichungen zwischen Zahlungen und tatsächlichen Aufwänden oder Erträgen berücksichtigt (§ 250 HGB).

35 Die Standards für die staatliche doppelte Buchführung nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) i. V. m. § 49a HGrG gelten für Hochschulen optional. Hierüber entscheidet jedes Land in eigener Zuständigkeit (S. 13), siehe: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/haushaltsrecht_systematik.html.

Verbindlichkeit, sondern im passiven Rechnungsabgrenzungsposten aus.[36] Einzelne Länder änderten ihre Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinien mehrfach, so dass die Hochschulen wählen konnten, wie sie die Reste bilanzieren.[37] Grundsätzlich unterliegen die Jahresabschlüsse den handelsrechtlichen Bestimmungen und Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung. Einmal gewählte Ansatzmethoden sind demnach beizubehalten.[38]

(3) Die Anhänge und Lageberichte zu den Jahresabschlüssen vermittelten ein Bild vom Umfang der Ausgabereste an einzelnen Hochschulen:

Nach dem Jahresabschluss 2018 verfügte eine Universität im Ruhrgebiet bei einer Bilanzsumme von 420 Mio. Euro über 278 Mio. Euro liquide Mittel. Knapp 60 % der liquiden Mittel, konkret 161 Mio. Euro stammten aus HSP Mitteln. Hiervon waren in der Bilanz jedoch nur 125,3 Mio. Euro als Verbindlichkeiten aus HSP Mitteln ausgewiesen, so wie es die Bewertungsrichtlinien vorsehen.[39] Nicht in die Verbindlichkeiten gingen Reste aus den HSP Mitteln der Grundfinanzierung („verstetigte Mittel") ein. Weitere Differenzen zu den liquiden Mitteln erklärte die Universität u. a. mit möglichen Bewertungsveränderungen in der Vergangenheit.

Ende 2018 betrug die Bilanzsumme einer westfälischen FH 200 Mio. Euro. Davon waren 162 Mio. Euro Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten. Hiervon stammten 111 Mio. Euro aus dem HSP[40], die in folgenden Bilanzposten verbucht waren:

---

36 Siehe Universität des Saarlandes: Jahresberichte und Jahresabschlüsse, zum Download unter https://www.uni-saarland.de/universitaet/organisation/praesidium/papiere/jahresbericht.html. Zur vollständigen Verbuchung der Reste als passiver Rechnungsabgrenzungsposten teilte die Staatskanzlei dem Bundesrechnungshof mit, dass die HSP Mittel der Universität bereits langfristig verplant und damit gebunden seien. Bilanzielle Rücklagen aus HSP Mitteln gäbe es nicht.

37 Z. B. in Nordrhein-Westfalen, siehe Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen, Januar 2017, S. 88 ff.

38 § 246 Handelsgesetzbuch Absatz 3.

39 Jahresabschluss der Universität: Anlage 3, S. 7 und Anlage 4 (Lagebericht für das Wirtschaftsjahr 2018), S. 25 f.; Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen, Januar 2017, S. 90/91.

40 Jahresabschluss 2018 der FH Z, Anlage 4 (Lagebericht), S. 38 (Inklusive Ausgabereste aus anteiligen Landesmitteln von 1,3 Mio. Euro.) Die Summe entspricht den an das MKW Nordrhein-Westfalen gemeldeten Ausgaberesten.

Bilanzposten	Betrag (in Euro)	Herkunft
Nettoposition	2.653.000	HSP I (Bankguthaben aus der Eröffnungsbilanz aus 2010)
Allgemeine Rücklage	21.227.374	HSP bis 2012 und Reste aus Grundfinanzierung ("UT-8")
Sonderrücklage	8.416.000	HSP I - III
Verbindlichkeit	53.550.000	HSP III
passiver Rechnungsabgrenzungsposten	25.069.000	HSP II (darunter auch Masterprogramm und übrige)
Summe	110.915.374	

Die allgemeine Rücklage betrug Ende 2018 insgesamt 59 Mio. Euro. Sie unterliegt nicht der Zweckbindung des HSP.[41]

Das Risiko, dass das Land liquide Mittel abzieht, bewertete die Hochschule als gering. Die Restmittel des HSP unterliegen weitestgehend auch nicht dem landesweiten Liquiditätsverbund, sondern liegen auf hochschuleigenen Konten.[42]

Die Hochschule schätzte im Lagebericht, dass die Restmittel des HSP bis zum Ende der Laufzeit ausgegeben sein werden. Andererseits werde sie aber aus den weiteren Landeszuschüssen, die auch einen Teil der HSP Mittel ausmachen („verstetigte Mittel"), erhebliche neue Restmittel erwirtschaften.[43]

„Grundlage der hohen Liquidität sind insbesondere – wie in Vorjahren – die Hochschulpaktmittel, die zu einer guten Finanzlage und einer problemlosen Begleichung laufender Verpflichtungen beitragen."[44]

An vielen Hochschulen wuchsen in der Laufzeit des HSP die Reste stetig an. Während sie an der Universität des Saarlandes Ende 2009 Null betrugen, lagen sie Ende 2012 bei 19 Mio. Euro und stiegen bis Ende 2018 auf 91 Mio. Euro an. Einzelne Hochschulen verfügten Ende 2018 noch über Reste aus dem HSP I.[45]

41 Jahresabschluss 2018 der FH Z, Anlage 4 (Lagebericht), S. 38.
42 Jahresabschluss 2018 der FH Z, Anlage 4 (Lagebericht), S. 47.
43 Jahresabschluss 2018 der FH Z, Anlage 4 (Lagebericht), S. 48.
44 FH Y: Jahresabschluss 2018, Anlage 4, S. 14.
45 Entsprechende Hinweise fanden sich in Jahresabschlüssen und Berichten von Hochschulen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.

(4) Einzelne Länder leisten einen Teil ihrer HSP Mittel über die Grundfinanzierung der Hochschulen.[46] Die Grundfinanzierung („Erstmittel") unterliegt z. B. in Nordrhein-Westfalen anderen Buchungsregeln als programmbezogene Zuweisungen oder Zuwendungen. Sie fließen in den Haushalt der Hochschule, sind zur Selbstbewirtschaftung bestimmt und gegenseitig deckungsfähig.[47] Die Hochschulen verbuchen sie – unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben – direkt ertragswirksam. Nicht verbrauchte Mittel aus der Grundfinanzierung gehen in die allgemeine, *nicht* zweckgebundene Rücklage der Hochschule und damit in ihr Vermögen ein.[48] Dem liegt die Annahme zugrunde, dass es bei den Erstmitteln keine Rückzahlungsverpflichtung gibt, da Erstmittel für sämtliche Aufgaben der Hochschulen verwendet werden dürfen.

Nicht verwendete Mittel aus programmbezogenen HSP Zuweisungen (z. B Prämien) sind laut der Bewertungsrichtlinie des Landes Nordrhein-Westfalen als Verbindlichkeiten auszuweisen und müssen zweckentsprechend ausgegeben werden.[49]

Eine ertragswirksame Verbuchung von HSP Mitteln *ohne* zweckentsprechende Ausgaben – wie bei den Erstmitteln – sehen Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer jedoch kritisch. Die Zweckbindung des HSP sei nicht damit erfüllt, die Studienanfängerinnen und Studienanfänger nur aufzunehmen. Nötig sei es, dass auch tatsächlich Ausgaben geleistet werden.[50]

---

46 Nordrhein-Westfalen bezeichnet diesen Anteil als „verstetigte Landesmittel". In Sachsen sind die Landesmittel im Globalbudget gemäß § 11 Absatz 6 SächsHSFG enthalten. Ein gesonderter Nachweis von „Ausgaberesten aus HSP-Mitteln" findet daher für diesen Anteil nicht statt.

47 Von daher werden sie auch „Globalmittel" genannt. Die nordrhein-westfälischen Hochschulen dürfen sie auch für Maßnahmen im Hochschulbau verwenden. (Siehe Haushaltsplan 2020 Nordrhein-Westfalen, Haushaltsvermerk zu Titel 06 100 und Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen, Januar 2017, S. 94).

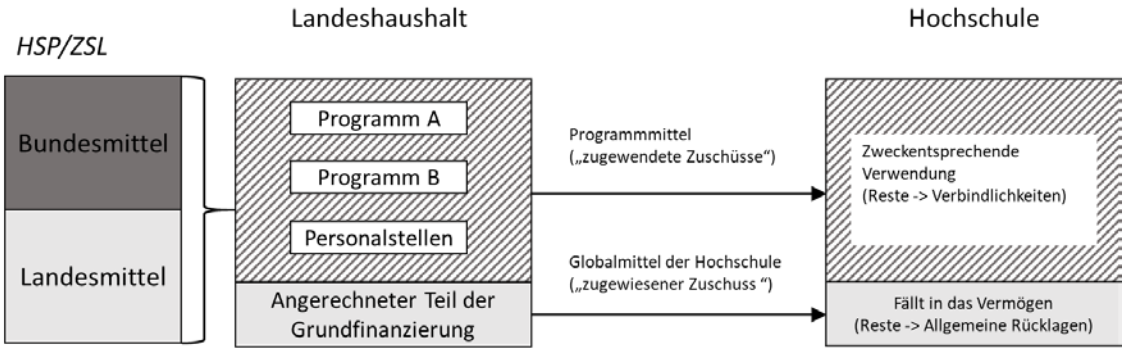
48 An der FH Z werden Ausgabereste aus den „verstetigten" HSP Mitteln der Grundfinanzierung erstmals seit dem Jahr 2019 als „Forderungen gegenüber dem Land NRW" in der Bilanz ausgewiesen. Zuvor wurden sie bilanziell nicht berücksichtigt. Eine solche Abgrenzung schrieb die Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht vor (S. 55 und 91). Dort heißt es nur: „Bei der Berichterstattung zu den Hochschulpaktmitteln gegenüber dem Ministerium sind die verstetigten Mittel jedoch unter die globalen Hochschulpaktmittel zu fassen."

49 Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen, Januar 2017, S. 90/91.

50 Kaufmann/Toeben: Drittmittel im Jahresabschluss einer Hochschule, in: Die Wirtschaftsprüfung 11/2015.

Abbildung 1

Abbildung von HSP/ZSL Mitteln im Landeshaushalt und in den Hochschulbilanzen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes (in Anlehnung an die Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen).

Für den Fall, dass der Bund HSP Restmittel zurückfordern würde, deutete das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen an, dass es auch die HSP Restmittel aus seiner Grundfinanzierung der Hochschulen zurückfordern werde.[51] Es erklärte dem Bundesrechnungshof, dass die Höhe der Ausgabereste sich nach den Angaben der Hochschulen in ihrem Sachstandsbericht zum HSP bestimme und nicht nach der Bilanzierung im Jahresabschluss. Die Sachstandsberichte umfassten alle HSP Mittel, auch den Anteil an der Grundfinanzierung („verstetigte Mittel"). Weder Verstetigungsmittel noch die Reste verlören ihre Zweckbindung.

Bei der Auswertung der Sachstandsberichte zum HSP räumte das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen ein, dass die Hochschulen wegen der HSP Mittel nun andere Mittel möglicherweise weniger nutzen. Hieraus könnten sie Ausgabereste an anderen Stellen bilden, die die HSP Berichte nicht erfassten und die das MKW nicht beurteilen könne.

---

[51] Der Entwurf des Sonder-Hochschulvertrags zum ZSL zwischen den Hochschulen und dem MKW des Landes Nordrhein-Westfalen (Anlage zur Verpflichtungserklärung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL) sieht eine Verrechnung der HSP Ausgabereste mit Zuweisungen aus dem ZSL vor. Für das Land würden entsprechend die Zuweisungen an die Hochschulen sinken.

2.3 Entwicklung der Ausgabereste

(1) Das BMBF hatte dem Haushaltsausschuss zugesagt, von den Ländern Planungen zur Verausgabung der HSP Restmittel zu verlangen. Bis Ende 2023 nicht verausgabte HSP Mittel wollte es zurückfordern.

Im GWK Bericht für das Jahr 2017 stellten alle Länder in Aussicht, die Mittel des HSP bis zum Jahr 2023 vollständig auszugeben. Sie erklärten allerdings auch, dass eine genaue Abbauplanung bis dahin noch nicht möglich sei.[52] Erst zum Winter 2020 werden die Zahlen der Studienanfängerinnen und Studienanfängern vorliegen, nach denen der Bund seine Mittel ab dem Jahr 2021 an die Länder verteilt.[53] Nach den endgültigen Zahlen der Studienanfängerinnen und Studienanfängern können sich im Jahr 2021 für die Jahre 2022 und 2023 noch letzte Anpassungen ergeben.

Beim Zwischenausgleich im Jahr 2017[54] ergaben sich für einzelne Länder bereits deutliche Änderungen gegenüber den Prognosen. Länder mit hohen Ausgaberesten, wie Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen erhalten für die Jahre 2018 bis 2020 mehr Zuweisungen als geplant. Sehr deutliche Minderungen der Bundeszuweisungen, die die für das Jahr 2017 ausgewiesenen Ausgabereste übersteigen, erfahren Brandenburg und Rheinland-Pfalz.

Nach der VV ist die Tabelle mit den aktuellen Jahresraten der Länder fortzuschreiben. Der GWK Bericht gab die letzten Anpassungen nicht wieder.[55]

(2) Im Weiteren ist zu berücksichtigen, wie sich die Ausgabereste aus dem Landesanteil des HSP entwickeln werden. Bund und Länder leisten ihre Anteile am HSP zeitlich versetzt. Während der Anteil des Bundes im Jahr 2017

---

52 Ergebnisprotokoll der Sitzung der GWK Facharbeitsgruppe HSP am 4. Juli 2019 (HSP 19.11).

53 Siehe VV HSP III Artikel 1 § 5. Die Abfrage des Bundesrechnungshofes zeigte, dass die Länder – bis auf Mecklenburg-Vorpommern – auch keine Schätzungen durchführten. Aktuelle Zahlen zu den Studienanfängerinnen und Studienanfängern veröffentlichte das Statistische Bundesamt zuletzt im November 2019.

54 Im Rahmen dieses Zwischenausgleiches werden die statistisch nachgewiesenen mit den prognostizierten zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfänger für den Zeitraum 2014 bis 2017 verglichen. Länder, die die Zahlen der Vorausberechnung nicht erreichten, verloren Ansprüche auf Bundesmittel zugunsten von Ländern mit mehr Studienanfängerinnen und Studienanfängern (siehe VV HSP III Artikel 1 § 4).

55 Siehe VV HSP III Artikel 1 § 7 Absatz 2 Satz 3. Nach der Aufforderung des GWK Büros zur Vorlage der Umsetzungsberichte zum HSP für das Jahr 2018, Anlage 3 (STS-AG 19.22 vom 7. Oktober 2019) war dies auch im Bericht für das Jahr 2018 nicht geplant.

deutlich überwog, sollen die Länder in den Jahren 2022 und 2023 einen größeren Anteil beitragen. Erst im letzten GWK Bericht, der im Jahr 2025 zu erwarten ist, ist vorgesehen, dass die Länder ihre Gegenfinanzierung vollständig ausweisen.

Einzelne Länder legten Reste aus HSP Mitteln strategisch an, um Minderungen bei künftigen Bundeszuweisungen abzufedern.[56] Schleswig-Holstein gab an, dass es Ausgabereste aus HSP Mitteln im Landeshaushalt für Nachzahlungen an die Hochschulen nutzen werde, falls das Land mehr Bundesmittel als geplant erhalte.[57]

(3) Die Länder und Hochschulen äußerten die Einschätzung, dass der Abschluss des ZSL im Juni 2019 den Hochschulen für künftige Ausgaben Planungssicherheit gebe. Sie könnten daher mehr unbefristetes Personal einstellen und mehr Restmittel ausgeben.
Damit ein lineares Abschmelzen der Ausgabereste realistisch wird, müssten nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes die Ausgabereste für das Jahr 2019 bei 3 Mrd. Euro liegen. Auch in den folgenden Jahren müssten jährlich mehr als 730 Mio. Euro ausgegeben werden, um die HSP Mittel bis Ende 2023 abzubauen. Gleichzeitig steigen die zugesagten Zuweisungen des Bundes im Rahmen des HSP und ZSL (siehe Abbildung 3 in der Anlage).

Die Ausgabereste für das Jahr 2019 werden erst nach Erscheinen dieses Berichts bekannt. Der Haushaltsausschuss hatte das BMBF gebeten ihm hierüber zu den Haushaltsberatungen im Spätherbst 2020 zu berichten (siehe Tz. 1.2).

2.4 Ausgabeplanungen

Die Abfrage des Bundesrechnungshofes zeigte, dass die meisten Länder von ihren Hochschulen Planungen zur zweckentsprechenden Verausgabung der HSP Mittel bis zum Jahr 2023 einforderten.[58]

---

56 Bericht nach § 88 BHO Absatz 2 vom 7. Mai 2019, Tz 2.1.3.

57 In der Antwort auf die Frage 1.12: „Wie planen Sie mit ggf. nicht verausgabten HSP-Mitteln nach dem Jahr 2023 umzugehen?"

58 Bis auf Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein. Die Länder Bremen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen ließen die Frage unbeantwortet (Abfrage des Bundesrechnungshofes bei den Ländern vom 18. März 2020).

Nordrhein-Westfalen: Das MKW bat die Hochschulen um tabellarische Übersichten ihrer Planungen für drei seiner HSP Programme.[59] Die Planungen umfassten schätzungsweise 67 % der HSP Mittel, die für das Land vorgesehen sind.[60] Zum Verbleib und den Planungen für die weiteren Mittel lagen keine Informationen vor.

Manche Hochschulen beschränkten sich in ihren Angaben auf stichwortartige Ausführungen („Baumaßnahmen", „Flächenerweiterung", „Baukostenzuschuss", „Ausstattung", „Investitionen", „strategische Ziele der Hochschule", „Neubau", „Reserven"). In den Planungen fanden sich:

- Neubaumaßnahmen von 25 Mio. Euro, die erst nach 2023 realisierbar sind,
- Bau eines Universitätssportzentrums im Jahr 2023 für 8,5 Mio. Euro,
- Vorzeitige Auszahlung von Baukostenzuschüssen,
- „Ersatzbau P" für 16,3 Mio. Euro in den Jahren 2022 und 2023,
- Bau eines Parkhauses für 3,7 Mio. Euro,
- Finanzierung von Graduiertenschulen,
- Ladestationen für E-Fahrzeuge,
- Einrichtung von Räumen der Stille.

Elf Hochschulen planten hohe Investitionsausgaben zum Laufzeitende des HSP. Sechs Hochschulen gaben an, dass nach dem Jahr 2023 Reste verbleiben. Eine Hochschule bot dem MKW des Landes Nordrhein-Westfalen die Rückgabe von 11 Mio. Euro an.

Das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen hinterfragte die Ausgabenplanungen nur bei hohen Investitionen, die zum Ende des HSP beginnen sollten oder bei Ausgaberesten, die nicht verplant waren. Es wies einzelne Hochschulen darauf hin, dass sie ein hohes finanzielles Risiko eingingen. Den Planungsstand der Investitionsprojekte hinterfragte es nicht. Dem Bundesrechnungshof teilte das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen mit, dass es die zweckent-

---

59 Hierbei handelt es sich um die HSP Landesprogramme „Prämien", „Master" und „FlexMittel".

60 Im Jahr 2017 stellten Land und Bund 1,36 Mrd. Euro für den HSP in Nordrhein-Westfalen bereit. Für die abgefragten Programme „Prämien", „Master" und „FlexMittel" wies das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen den Hochschulen schätzungsweise 907 Mio. Euro zu. Bezogen auf das Jahr 2017 entsprach dies rund 67 % der HSP Mittel.

sprechende Verwendung der HSP Mittel nicht über die Verwendungsplanungen, sondern über die Sachstandsberichte sicherstelle.

Einzelne Hochschulen teilten dem MKW des Landes Nordrhein-Westfalen mit, dass sie nun vorrangig die zeitlich bis Ende des Jahres 2023 befristeten HSP Mittel ausgeben würden. Für Verzögerungen von Investitionsvorhaben würden sie Rücklagen bilden und hierzu HSP Mittel nutzen.

Eine Hochschule wies darauf hin, dass die Beurteilung ihrer hohen Restmittel auch vor dem Hintergrund der Zweckbindung erfolgen müsse: Zweckgebundene HSP Mittel dienten der Finanzierung zusätzlicher Studienplätze. Seit dem Jahr 2016 verzeichnete sie sinkende Zahlen von Studienanfängerinnen und Studienanfängern. Ihre Auslastung sank seit dem Jahr 2011 kontinuierlich und lag im Jahr 2018 bei 83 %.[61]

Hessen: Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst (MWK) bat die staatlichen Hochschulen im August 2019 darüber zu berichten, wie sie ihre Rücklagen für Personalmaßnahmen und Investitionen abbauen wollen.[62] Knapp die Hälfte der Rücklagen, 213 Mio. Euro, sahen die Hochschulen für Investitionen vor. Diese Investitionen wiesen sie z. T. ausdrücklich als „Hochschulbau"[63] aus. Das MWK prüfte die Plausibilität der Planungen und nahm sie „zustimmend zur Kenntnis". Auch konsumtive Rücklagen sollen vorrangig für Baumaßnahmen verwendet werden.[64]
Bei der Betreuungsrelation von Studierenden zu wissenschaftlichem Hochschulpersonal lag Hessen im Jahr 2017 sowohl bei den Universitäten wie auch Fachhochschulen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und erzielte gegenüber dem Jahr 2005 keine Verbesserungen.[65]

2.5 Baumaßnahmen

(1) Aus Sicht des BMBF bietet die Anwendung von Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz keinen Raum für eine Förderung des allgemeinen Hochschulbaus. Dies würde der Abschaffung der ehemaligen Gemeinschaftsaufgabe allgemeiner

---

61 Jahresabschluss 2018 der FH Z, Anlage 4 (Lagebericht), S. 9/10..

62 In Hessen erhalten auch nichtstaatliche Hochschulen HSP Mittel. Ihr Anteil beträgt 3,6 % und wird hier nicht näher betrachtet.

63 Z. B. Pressemitteilung der Justus-Liebig-Universität Gießen, Nr. 131 vom 11. Juli 2018.

64 Hessischer Hochschulpakt 2021 – 2025 vom 11. März 2020, S. 45.

65 GWK Bericht für 2017, Tabelle 10, S. 5 (ohne Fächergruppe Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften mit dem zweitschlechtestem bzw. schlechtesten Verhältnis).

Hochschulbau aus dem Jahre 2006 und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus dem Jahr 2017 widersprechen. Bei der Grundgesetzänderung im Jahr 2014, bei der dem Bund eine dauerhafte Förderung der Hochschulen ermöglicht wurde, sei zudem bekräftigt worden, dass der Hochschulbau Aufgabe der Länder bleibe. Für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben gewährt der Bund den Ländern dauerhaft jährliche Kompensationsmittel: Bis ins Jahr 2019 als Zuweisungen[66], danach im Rahmen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen durch die Abgabe von Umsatzsteuerpunkten (rund 4 Mrd. Euro/Jahr).[67]

Die HSP Mittel veranschlagte das BMBF in seinem Einzelplan auch so, dass formal hieraus keine Investitionen getätigt werden dürften.[68]

Laut BMBF können die Länder aus HSP Mitteln jedoch Baumaßnahmen finanzieren, wenn diese im Zusammenhang mit der Aufnahme zusätzlicher Studienanfängerinnen und Studienanfänger stehen. Das BMBF hatte mit den Ländern verabredet, dass sie solche Baumaßnahmen zumindest in Teilen geltend machen können. Ausgenommen hiervon waren Medizin- und Forschungsbauten. Bund und Länder hielten dies in internen, nicht öffentlichen Eckpunkten zur Gliederung der Länderberichte zur Umsetzung des HSP fest.[69] Die VV HSP III enthält keine näheren Bestimmungen hierzu. Die Umsetzung prüfte das BMBF nicht.

(2) Die gemeinsamen Haushaltsgrundsätze von Bund und Ländern sehen vor, dass Baumaßnahmen erst dann veranschlagt werden dürfen, wenn Pläne,

---

66 „Entflechtungsmittel" nach Artikel 143c Grundgesetz.

67 Siehe Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 (https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/konferenz-der-regierungschefinnen-und-regierungschefs-von-bund-und-laendern-am-14-oktober-2016-in-berlin-beschluss-430850).

68 Der Haushaltstitel 3003/632 05 für den HSP fällt unter die Hauptgruppe 6. Nach dem Gruppierungsplan (Standard nach § 10 Absatz 2 in Verbindung mit § 49a HGrG, Bundesministerium der Finanzen, November 2019) sind hierunter Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse *mit Ausnahme für Investitionen* vorgesehen. Investitionen sind hingegen unter der Hauptgruppe 8 zu fassen (siehe auch Nr. 1 der VV zu § 24 BHO). Weder in einem Vermerk noch in einer Erläuterung zu diesem Titel geht das BMBF in seinem Einzelplan darauf ein.

69 Die Eckpunkte vom 12. September 2014 bezogen sich auf den Gliederungspunkt 2 b der Länderberichte, die im GWK Bericht zur Umsetzung des HSP wiedergegeben sind („Hochschulpolitische Programme der Länder, die auch den zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfängern zugutekommen").

Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Die Ansätze sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.[70] Nicht in allen Ländern gelten entsprechende Regelungen der Haushaltsordnung auch für die staatlichen Hochschulen.[71] Bei den Bauplanungen und der Mittelveranschlagung stellten die Landesrechnungshöfe vielfach Mängel fest.[72]

(3) Die meisten Länder weisen den staatlichen Hochschulen die HSP Mittel global zu. In welchem Umfang die Hochschulen daraus Investitionen tätigen, ist ihnen weitgehend überlassen.[73]

Darüber hinaus erhalten die Hochschulen aus dem Landeshaushalt zweckgebundene Mittel für spezifische Investitionen. In Nordrhein-Westfalen müssen die Hochschulen für die Nutzungsdauer solcher Investitionen Sonderposten in ihrer Bilanz bilden. Verwenden sie die Mittel anderweitig, besteht eine Rück-

---

70 Nach § 16 HGrG und Umsetzung in §/Artikel 24 LHO sowie § 8 Absatz 2 HGrG und §/Artikel 11 Absatz 2 LHO. Das Hessische Hochschulgesetz (HHG) nimmt ausdrücklichen Bezug auf § 24 LHO (§ 8 HHG Absatz 2 Satz 3), ebenso das Bayerische Hochschulgesetz (siehe BeckOK HochschulR Bayern/Jaburek, 16. Ed. 1.2.2020, BayHSchG Artikel 5 Rn. 12). In Baden-Württemberg gilt für die Hochschulen die LHO (über § 13 Absatz 3 Landeshochschulgesetz). Im Thüringer Hochschulgesetz gibt es eigene Bauvorschriften (§ 15 ThürHG).
Stets unterliegen Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten der Aufsicht der Länder (nach § 59 Hochschulrahmengesetz und entsprechender Umsetzung in den Hochschulgesetzen der Länder, siehe auch BeckOK HochschulR BW/Schweitzer, 15. Ed. 1. Februar2020, LHG § 13 Rn. 37.).

71 In Nordrhein-Westfalen unterliegen die Globalzuweisungen nicht mehr der Landeshaushaltsordnung (LHO). Für sie gilt die Hochschulwirtschaftsführungsverordnung (HWFVO) mit dazugehörigen Verwaltungsvorschriften.

72 Z. B. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: Jahresbericht 2019, S. 199 ff (Prüfung des Hochschulbaukonsolidierungsprogramms) und S. 233, Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO über die Prüfung von Baumaßnahmen aus dem Hochschulmodernisierungsprogramm (2016); Rechnungshof Bremen: Jahresbericht 2020 Stadt, S. 49; Thüringer Rechnungshof: Jahresbericht 2019, S. 76; Bayerischer Oberster Rechnungshof: Jahresbericht 2019 (Nr. 53: Sanierung und Neubau der Fakultät für Chemie der TU München).

73 Dies trifft zu auf die Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Länder haben mit den Hochschulen mehrjährige Sondervereinbarungen zum HSP abgeschlossen, z. T. mit pauschalen Obergrenzen für Investitionen. Schleswig-Holstein berichtet dem Landtag über Baumaßnahmen im HSP: Umdruck 19/3438 Schleswig-Holsteinischer Landtag vom 11. Dezember 2019.

zahlungspflicht. Nicht benötigte Mittel müssen sie im Folgejahr erstatten.[74] HSP Mittel, die sie optional auch für Investitionen verwenden können, müssen sie hingegen in voller Höhe ertragswirksam vereinnahmen ohne Sonderposten zu bilden.[75] Das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen wies darauf hin, dass für eine zweckentsprechende Verwendung der HSP Mittel die Art der Vereinnahmung in den Bilanzen unerheblich sei. Sichergestellt werde sie über die Sachstandsberichte zum HSP.[76]

Für Baumaßnahmen aus HSP Mitteln sind die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen nicht verpflichtet, dem Ministerium vorab Planungsunterlagen vorzulegen und Genehmigungen einzuholen. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (LHO) für Baumaßnahmen gelten für sie nicht. Im Nachhinein erkennt das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen nur anhand der tabellarischen Sachstandsberichte die Veranschlagung und den Mittelabfluss für die Investitionsmaßnahmen.

Um besonders dringliche, jedoch nicht im Landeshaushalt veranschlagte Baumaßnahmen realisieren zu können, hat sich das Saarland mit seiner Universität darauf verständigt, dass sie Baumaßnahmen vorfinanziert. Die Vorfinanzierung dieser Baumaßnahmen soll aus Guthaben bzw. dem Kassenbestand der Universität erfolgen. Das Land erstattet ihr später die Mittel aus seinem Bauhaushalt. Zu diesen Baumaßnahmen gehört u. a. der Neubau des Praktikumsgebäudes für die naturwissenschaftlich-technische Fakultät. Beim Praktikumsgebäude für die Pharmazie und einem Hörsaalgebäude für die Medizin hingegen lässt sich das Land die Mittel von der Universität aus HSP Mitteln

---

74 VV zu § 5 HWFVO mit Geltung von §§ 24, 54 LHO Nordrhein-Westfalen. Diese Investitionsmaßnahmen sind im Haushaltsplan aufgeführt (z. B. im Titel 06 131 / 894 65). In der Übersicht wird jeweils aufgeführt, ob genehmigte Haushaltsunterlagen bzw. genehmigte Ersteinrichtungsprogramme vorliegen oder ob es sich um geplante Bauvorhaben mit geschätzten Gesamtkosten handelt. Baumaßnahmen aus HSP Mitteln werden im Haushaltsplan des Landes nicht aufgeführt.

75 MKW des Landes Nordrhein-Westfalen: Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen (Stand: Januar 2017), S. 61: Wenn aus dem HSP Mittel „explizit für konkrete Investitionsmaßnahmen (100 %) zur Verfügung gestellt werden, ist hierfür ein Sonderposten zu bilden. Liegt es in der Entscheidung der Hochschule, diese zweckgebundenen Mittel (z. B. QVM, HSP) auch konsumtiv zu verwenden, sind diese mit der Investition vollständig erfolgswirksam zu erfassen." Letzteres macht nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes zwei Drittel der HSP Mittel in Nordrhein-Westfalen aus. In Hamburg z. B. wird eine solche Unterscheidung nicht getroffen. Hier ist stets ein Sonderposten zu bilden (Bilanzierungshandbuch Hamburger Hochschulen, Stand: 16. Januar 2019, S. 66).

76 Siehe auch Tz. 2.2.3

erstatten. Die Universität bezeichnet dies als „alternative Finanzierungsmöglichkeit".[77]

In den Resten aus HSP-Mitteln der Universität des Saarlandes sind Rücklagen für zwei Bauvorhaben in Höhe von knapp 35 Mio. Euro enthalten, die sie ab dem Jahr 2012 ansammelte.[78] Eines der Vorhaben war seit dem Jahr 2008 im Haushaltsplan des Landes ausgewiesen.[79] Die Ausgaben für die Baumaßnahmen sollte die Universität des Saarlandes dem Land aus ihren HSP Mitteln erstatten. Hierzu legte das Land in seinem Haushaltsplan 2013 zweckgebundene Einnahmetitel an.[80] Im Jahr 2019 rief es bei der Universität erstmals Mittel ab.

2.6 Rückforderung von Mitteln

(1) Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg prüfte die Ausgabereste von Hochschulen, die wie Landesbetriebe geführt werden.[81] Er kam zum Schluss, dass künftige Finanzmittel auch unter Berücksichtigung bestehender Reste, liquider Mittel und den damit zu finanzierenden Maßnahmen zu bemessen sind. Reste aus Mitteln ohne Zweckbindung sollten nur bei zwingendem Bedarf gebildet werden. Bislang waren diese Hochschulen in Baden-Württemberg nicht verpflichtet, ihre Rücklagenpläne im Staatshaushaltsplan auszuweisen.[82] Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dies in keinem Bundesland der Fall ist.

---

77 Universität des Saarlandes: Universitätsentwicklungsplan 2020 – 2021, S. 30

78 In den Jahresberichten der Universität des Saarlandes als PRAP 3 („Pharmazie SB") und PRAP 5 („Hörsaalgebäude HOM") ausgewiesen. (PRAP = Passiver Rechnungsabgrenzungsposten).

79 Haushaltsplan des Saarlandes für das Jahr 2008, Titel 20 21 Titelgruppe 64 (Neubau eines zentralen Hörsaal- und Seminargebäudes für die Medizinische Fakultät, Homburg). Vor dem Baubeginn im Jahr 2016 veranschlagte und nicht ausgegebene Mittel rechnete das Land zu seinen Minderausgaben. Ebenso beim zweiten Bau, der im Jahr 2018 begann, siehe Titel 20 21 Titelgruppe 78 (Neubau eines Praktikumsgebäudes für die Pharmazie).

80 Haushaltsplan des Saarlandes: Titel 2021/34101 und 2021/34103 ab dem Haushaltsjahr 2013 (Im Jahr 2013 lauteten die Titel: „Beitrag der UdS aus Hochschulpaktmitteln zur Finanzierung der Baukosten…", ab dem Jahr 2014 lauteten sie „Beitrag der UdS zur Finanzierung der Baukosten...").

81 Hierzu gehören sieben Universitäten, das Karlsruher Institut für Technologie (KIT), vier Hochschulen für Angewandte Wissenschaften und fünf Medizinische Fakultäten. Ihre Ausgabereste werden nicht in der Landeshaushaltsrechnung abgebildet.

82 Siehe Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 5, unter: https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/321507/321512.html; Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 16/7105 vom 6. Februar 2020.

Kein Land begrenzte die Bildung von Ausgaberesten bzw. Rücklagen aus HSP Mitteln umfassend – inklusive des Bundesanteils.[83] In den folgenden Ländern sind die Rücklagen Teil des Hochschulvermögens und werden nicht mehr im Landeshaushalt geführt: Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt.

Dahingegen begrenzen einige Länder die Bildung von Rücklagen aus *ihrer* Grundfinanzierung: Baden-Württemberg[84] und Hessen[85] auf 30 bzw. 20 % der jährlichen Zuweisungen. Das niedersächsische Hochschulgesetz sieht vor, dass Rücklagen aus der Grundfinanzierung innerhalb von fünf Jahren abzubauen sind.[86] Weitere Regelungen gibt es in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein.[87] Überschüssige Landesmittel können diese Länder zurückfordern oder sie mit künftigen Zuweisungen verrechnen. Ausgenommen hiervon sind zweckgebundene Drittmittel und HSP Programmmittel.

(2) Bei der nächsten Mittelzuweisung zum Beginn des Jahres 2021 beabsichtigt das BMBF, die Länder rechtssicher darauf hinzuweisen, dass nicht zweckentsprechend verwendete Mittel aus dem HSP zurückzuzahlen sind. Auf welche Rechtsgrundlage es sich dabei beziehen kann, muss es noch klären. Die Verwaltungsvereinbarungen zum HSP enthalten hierzu keine Regelungen.

Nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz haften Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Die Haftung beschränkt sich dabei auf vorsätzliche oder grob fahrlässige Pflichtverletzungen. Eine Pflichtverletzung wäre z. B. ein Verstoß gegen den Grundsatz der

---

83 Bis auf Bayern haben sich in allen Ländern Globalhaushalte durchgesetzt. In Bayern hingegen werden alle Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen im Staatshaushalt veranschlagt. Nicht verbrauchte Mittel der Hochschulkapitel werden grundsätzlich auf das nächste Haushaltsjahr übertragen und bedürfen nicht der Einwilligung des Finanzministers. Die (unbegrenzte) Übertragung zweckgebundener Mittel Dritter stand dort bislang nicht in Frage. Das Land fungiert gleichsam als Treuhänder.

84 Hochschulfinanzierungsvereinbarung Baden-Württemberg 2021 – 2025 vom 31. März 2020, S. 6.

85 Hessischer Hochschulpakt 2021 – 2025 vom 11. März 2020, S. 44.

86 § 49 Absatz 1 Nummer 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

87 Abfrage des Bundesrechnungshofes bei den Ländern vom 18. März 2020 (Frage 3.6 nach verbindlichen Regelungen zur Begrenzung der Rücklagen der Hochschulen: Sechs Länder ja, acht Länder nein, Rheinland-Pfalz und Sachsen keine Angaben); siehe auch: Andrea Güttner/Rainald Manthe, CHE, Dezember 2013: Risikomanagement? Rücklagenmanagement und Finanzplanung an deutschen Hochschulen, PDF, S. 47, Download unter: https://www.che.de/download/che_ap_162_ruecklagenmanagement-pdf/.

Wirtschaftlichkeit.[88] Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen, darunter Investitionen, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zur Feststellung eines Haftungsanspruchs könnte das BMBF bei den zuständigen obersten Landesbehörden Berichte anfordern und Unterlagen einsehen, bei entsprechenden Hinweisen auch direkt bei den Hochschulen.[89] Nur vereinzelt konnte der Bund Forderungen gegen die Länder auf diesem Weg realisieren. Der Bundesrechnungshof empfahl daher, Haftungstatbestände für den Fall zweckwidriger Verwendungen zu formulieren. Das BMF schloss sich dieser Empfehlung an.[90] Nach wie vor allerdings ist ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln der Länder nicht durch eine entsprechende Haftungsbedrohung sichergestellt.[91]

Im HSP kommt hinzu, dass Bund und Länder kein gemeinsames Verständnis davon entwickelt haben, welche Aktivitäten im Sinne des Paktes sind und welche nicht. Trotz früherer Kritik nahm das BMBF den unterschiedlichen Vollzug der Länder hin.[92] Es verzichtete bislang auf eine systematische Überprüfung der Vereinbarung, die es bei unvorhergesehenen Entwicklungen einfordern könnte.[93]

(3) Zur Frage, ob der Bund angesparte Mittel zurückfordern könnte, vertrat das Land Niedersachsen die Einschätzung, dass dies sachlich nicht

---

88 Nach § 6 HGrG.

89 BeckOK Grundgesetz Epping/Hillgruber 42. Edition, Grundgesetz Artikel 104a, RN 49; Maunz/Dürig/Schwarz, 88. EL August 2019, Grundgesetz Artikel 104a Rn. 97 und Grundgesetz Artikel 91b Rn. 14.

90 Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO: Kontrolldefizite bei der Verwendung von Bundesmitteln auf kommunaler oder Landesebene, GZ I 1 - 2011 - 20 57 01 02 vom 30. Mai 2011, S. 12.

91 Siehe: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Januar 2015: Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Tz. 3.8. (Unter: https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/finanzbeziehungen/2015-bwv-bericht-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern).

92 Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 7. Mai 2019, Tz. 2.1.4. So kritisierte das BMBF bereits die Ausgabereste in einzelnen Ländern.

93 VV zwischen Bund und Ländern über den „Hochschulpakt 2020" (zweite Programmphase) vom 13. Juni 2013, Artikel 1 § 8 Satz 2. Gilt fort in der VV HSP III, Präambel, Absatz 1 Satz 2.

angemessen und formal nicht möglich wäre. Lediglich eine unvollständige Gegenfinanzierung könne eine Rückforderung nach sich ziehen.[94]

Rheinland-Pfalz machte gegen mögliche Rückforderungen haushälterische und hochschulpolitische Vorbehalte geltend, die eine längere Verwendung der HSP Mittel über das Jahr 2023 hinaus erforderlich machen würden. Die Mittel würden den Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen, weshalb die Haushaltsordnung des Landes gelte. Das Land verwies darauf, dass eine Rückerstattung von HSP Mitteln in der VV nicht geregelt sei. Sie müsse auf einer höheren politischen Ebene entschieden werden.[95]

Nordrhein-Westfalen will HSP Mittel, die die Hochschulen bis Ende 2023 nicht verausgaben, mit künftigen Zahlungen aus dem ZSL verrechnen.[96] Für das Land würden sich hierdurch Einsparungen ergeben. Thüringen hat die HSP Mittel der Ausfinanzierungsphase von 2021 bis 2023 in den ZSL integriert. Das Land erklärte, dass es mit den Mitteln des HSP und des ZSL die gleichen Schwerpunkte und Zielstellungen verfolge.[97] Zum Umgang mit möglichen Ausgaberesten aus dem HSP traf das Land keine Regelung.

(4) Im Rahmen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes gewähren Bund und Länder den außeruniversitären Wissenschaftsorganisationen weitreichende Autonomie und Flexibilität im Haushaltswesen. Sie erhalten ihre Mittel überwiegend in voller Höhe zur Selbstbewirtschaftung. Mit der Zuwendung gelten sie im Bundeshaushalt als ausgegeben. Den Einrichtungen stehen die Mittel ohne Einschränkungen überjährig zur Verfügung, auch wenn sie zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht benötigt werden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass

---

94 Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage (Niedersächsischer Landtag, Drucksache 18/4071 vom 24. Juni 2019), Frage 8.

95 Facharbeitsgruppe HSP/Zukunftsvertrag der GWK am 23. Oktober 2019 (HSP 19.16), TOP 3.

96 Entwurf des Sonder-Hochschulvertrags zum ZSL zwischen den Hochschulen und dem MKW des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 4. Anlage zur Verpflichtungserklärung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL (unter https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-hochschulen/hochschulpakt-zukunftsvertrag/zukunftsvertrag/).

97 Verpflichtungserklärung des Landes Thüringen vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL, S. 14.

die Selbstbewirtschaftungsmittel auf über 1 Mrd. Euro angewachsen waren.[98] Die Gründe hierfür sah er vor allem in der Veranschlagungspraxis: Insbesondere Mittel für Baumaßnahmen wurden zu früh und nicht bedarfsgerecht angesetzt. Diese Mittel stehen dem Haushaltsgesetzgeber nicht mehr zur direkten Verfügung. Ansparen war nicht Zweck ihrer Zuwendung. Der Haushaltsausschuss sperrte darauf hin bei Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft 25 % ihrer Betriebsmittel. Vor einer Freigabe der restlichen Mittel müssen die Forschungszentren zunächst die Verwendung der angesparten Selbstbewirtschaftungsmittel nachweisen.[99]

(5) Der HSP steht unter dem Vorbehalt der Mittelbereitstellung durch die Haushaltsgesetzgeber von Bund und Ländern.[100] Für die Jahre 2021 bis 2023 hat der Bund Mittel in Höhe von 2,53 Mrd. Euro in Aussicht gestellt. Der Haushaltsgesetzgeber hat noch nicht entschieden, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen er diese Mittel bereitstellt.

2.7 Würdigung

(1) Auch im Jahr 2017 haben sich die Fehlentwicklungen in der Umsetzung des HSP fortgesetzt. Die weitere Verschlechterung des Betreuungsverhältnisses hat die Frage aufgeworfen, inwieweit die HSP Mittel tatsächlich in zusätzliche Ausbildungskapazitäten und die Verbesserung der Studienbedingungen geflossen sind. Obwohl dies zentrale Zielsetzungen des HSP waren, hat das BMBF die Länder gewähren lassen und nicht auf ein gemeinsames Programmverständnis bestanden. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht hinnehmbar.

(2) Das BMBF hat auch nicht nachgehalten, ob die Länder vollständig über den HSP berichteten. Zudem ist zu hinterfragen, warum der Bund bzw. der Haushaltsausschuss mit dem jeweiligen GWK Bericht erst ein Jahr nach den zuständigen obersten Landesbehörden bzw. Landtagen über die Informationen zur Umsetzung des HSP verfügen. Zudem enthält dieser Bericht nur einen Teil der relevanten Informationen. Der Bund stellt mehr als die Hälfte der Mittel für

---

98 Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen (Gz.: III 2 - 2015 - 0235/II 4 - 2016 - 0256 vom 19. Mai 2017), veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

99 Sperre für Kapitel 30 04/Titel 685 70 („HGF-Zentren – Betrieb") ab dem Haushaltsjahr 2019, Beschluss des Haushaltsausschusses vom 8. November 2018.

100 VV HSP III Präambel.

den HSP zur Verfügung. Dass er nicht zeitgleich mit den Ländern und inhaltlich gleichwertig informiert wird, ist kaum nachvollziehbar.

(3) Der Bundesrechnungshof sieht die über Jahre gebildeten Ausgabereste als einen nicht hinnehmbaren Verstoß gegen die Ziele des Programms. Ende 2018 lagen sie kaum verändert zum Vorjahr bei 3,7 Mrd. Euro. Da die Mittel anhand der Prognosen abschätzbar waren, hätten sie den Studienanfängerinnen und Studienanfängern rechtzeitig zu Gute kommen können. Stattdessen konnten an einzelnen Hochschulen ganze Jahrgänge von Studierenden von den zusätzlichen Mitteln nicht profitieren. Die erste Phase des HSP war im Jahr 2018 seit fünf Jahren abgeschlossen, dennoch hatten Hochschulen z. T. noch Mittel aus dieser Phase nicht verausgabt. Das Ziel, für diese Phase Kapazitäten für zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger zu schaffen, kann mit diesen Mitteln nicht mehr erreicht werden.

(4) Den Ländern bzw. Hochschulen fließen bis ins Jahr 2023 Mittel aus dem HSP zu. In Zeiten sich massiv verengender Haushaltsspielräume unternimmt der Bund große Anstrengungen, um seinen Verpflichtungen aus dem HSP nachzukommen. Wenn die von ihm zur Verfügung gestellten Mittel auch dazu dienen, Ausgabereste in Ländern und an Hochschulen zu schaffen, zu erhalten oder weiter anwachsen zu lassen, wirft dies erhebliche Fragen auf.

(5) Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass Ausgabereste nun im GWK Bericht umfassender ausgewiesen wurden. Die Darstellung war jedoch lückenhaft, bezog nicht alle HSP Mittel ein und war zum Zeitpunkt der Veröffentlichung schon überholt. Erneut hat sich offenbart, dass die Mittelströme eine Intransparenz erreicht haben, die auch die Länder kaum noch überblicken. Mit der Integration des HSP in die Grundfinanzierung löste sich – mit Duldung des BMBF – auch der gemeinsame Programmrahmen auf.

(6) Die Bilanzierung der HSP Mittel bei den Hochschulen hat sich ebenfalls in hohem Maße als intransparent erwiesen. Die Angaben waren im zeitlichen Verlauf nicht durchgängig vergleichbar. Der Bundesrechnungshof sieht dies als Verletzung der Buchungsgrundsätze der Klarheit und Stetigkeit.
Die Bilanzen einiger Hochschulen zeigten einen nie dagewesenen Bestand an liquiden Mitteln, der aus dem HSP entstand. Schon bei der Mittelzuweisung an die Hochschulen haben einige Länder die Zweckbindung der HSP Mittel in Teilen geschwächt oder aufgehoben. HSP Mittel gingen bilanziell in nicht zweck-

gebundene Rücklagen der Hochschulen ein. Der Umfang der Ausgabereste hat gezeigt, dass die meisten Länder den Hochschulen die HSP Mittel unabhängig vom Bedarf zugewiesen haben. Die Rücklagen überließen sie ihnen augenscheinlich im Rahmen der Hochschulautonomie zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Tatsächlich forderten manche Länder von den Hochschulen, dass sie sich an der Finanzierung von Ausgaben aus dem Landeshaushalt beteiligen. Die zurückgelegten Mittel der Hochschulen beeinträchtigen die Einheit der Landeshaushalte und erschweren es auch für den Bund, den Finanzbedarf der Hochschulen zu erkennen.

Trotz der uneinheitlichen Berichtslegung hält der Bundesrechnungshof die Jahresabschlüsse der Hochschulen mit ihren Lageberichten für eine profunde und verlässliche Informationsquelle. Im Gegensatz zu den anderen Berichten zeigen sie die unternehmerische Entwicklung der Hochschulen. Schon früher war daraus ersichtlich gewesen, dass einzelne Hochschulen einen weit geringeren Bedarf an HSP Mitteln hatten, als sie erhielten.

(7) Für einzelne Länder ergeben sich Abweichungen von den geplanten Zuweisungen. Bund und Länder haben die Ergebnisse des Zwischenausgleichs nicht transparent gemacht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sie sich auf die Entwicklung der Ausgabereste deutlich auswirken werden. Gleiches gilt für die zeitlich versetzte Gegenfinanzierung der Länder.
Ob die vorgelegten Planungen der Hochschulen dem Zweck des HSP entsprachen, haben die Länder nicht durchgängig geprüft. Für sie war es vorrangig, darauf zu achten, dass ein Abbau der gemeldeten Ausgabereste plausibel ist. Länder und Hochschulen haben dabei große Neubauvorhaben angemeldet, für die der HSP nicht angelegt war. Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau kompensiert der Bund mit hohen Beträgen für die Länder. Dennoch und entgegen der Veranschlagungssystematik für den Bundeshaushaltsplan hat das BMBF es zugelassen, dass die Länder sich gemeinsamer HSP Mittel bedienen, um Hochschulbau, auch in der Medizin, zu finanzieren.
Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Länder einen Ausgabendruck aufbauen, indem sie die Hochschulen anhalten, die Mittel restlos auszugeben. Dabei ist fraglich, ob die Veranschlagung aller Maßnahmen, insbesondere von größeren Investitionen, in belastbarer Weise durchgeplant wurde und damit etatreif ist. Fraglich ist auch, ob sie bis zum Programmende realisiert werden können. Der Bundesrechnungshof hält es für inakzeptabel, wenn

HSP Mittel mit Bundesanteilen in den Ländern nicht mit der gleichen Sorgfalt behandelt werden, wie zweckgebundene Investitionsmittel und reine Landeszuweisungen.

(8) Das BMBF kann auch nicht darauf vertrauen, dass die Länder die Ausgabereste aus HSP Mitteln wie eigene Mittel behandeln. Dies zeigt schon, dass sie nicht im Landeshaushalt ausgewiesen werden und nicht der Rücklagenbegrenzung unterliegen. Dass einige Länder eine unbegrenzte Rücklagenbildung zuließen, wiederspricht dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

(9) Das BMBF hat es versäumt, im HSP Haftungstatbestände und Rückzahlungsverpflichtungen zu regeln. Einzelne Länder haben ihrerseits zu erkennen gegeben, dass weder die zweckwidrige Verwendung der Mittel, noch das Ansammeln von Ausgaberesten, die den Bedarf übersteigen und nicht mehr zweckgerecht verwendet werden können, Grund für eine Rückzahlung wären. Die fragwürdige Umsetzung des HSP hat das BMBF nicht zum Anlass genommen, die Vereinbarung mit den Ländern nachzuverhandeln. Weite Teile des HSP sind nicht mehr nachvollziehbar. Hierdurch lässt sich allenfalls sehr eingeschränkt beurteilen, ob der HSP zielkonform umgesetzt wurde und der Einsatz der Bundesmittel notwendig und wirtschaftlich war. Durch die mangelnde Umsicht des BMBF läuft der Bund Gefahr, dass seine Mittel nicht bestmöglich in der vereinbarten Weise verwendet werden.

In vergleichbaren Fällen hat der Haushaltsgesetzgeber die Zuweisung weiterer Mittel gesperrt.

2.8 Empfehlung

(1) Das BMBF muss gegenüber den Ländern darauf bestehen, dass die HSP Mittel ausschließlich zweckentsprechend verausgabt werden. Hierzu gehört in erster Linie, dass wissenschaftliches Personal eingestellt wird, um das Betreuungsverhältnis an den Hochschulen zu verbessern.

(2) Das BMBF darf sich nicht mit den Erklärungen der Länder begnügen, dass die Restmittel bis zum Jahr 2023 zweckentsprechend verausgabt würden. Es muss dafür sorgen, dass die Ausgabereste in vollem Umfang transparent werden und sich nicht in den Globalhaushalten der Hochschulen verlieren. Es

muss insbesondere darauf drängen, von den Ländern zeitgerecht und vollständig über die Mittelverwendung informiert zu werden.

(3) Angesichts unvollständiger Informationen in den Haushaltsplänen der Länder muss das BMBF grundsätzlich darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse aller staatlichen Hochschulen, die auch Bundesmittel erhalten, veröffentlicht werden. Der Bund macht in anderen Zusammenhängen die Offenlegung der Bilanzen zur Voraussetzung seiner Förderungen. Er sollte dies auch von den Ländern bzw. Hochschulen erwarten. Bund und Länder sollten sich auch für die Hochschulen auf einheitliche Bilanzierungsvorgaben verständigen.

(4) Bei den entstandenen Ausgaberesten stellt sich die Frage, wann sie gebildet wurden. Zurückgelegte Mittel aus dem vor sechs Jahren abgeschlossenen HSP I wären erklärungsbedürftig. Auch beim vor zwei Jahren ausgelaufenen HSP II stellt sich die Frage, warum noch Mittel vorgehalten werden.

(5) Das BMBF muss ferner darauf bestehen, dass der HSP ein gemeinsames Programm von Bund und Ländern ist. Es darf nicht dulden, dass Bundes- und Landesmittel innerhalb des HSP unterschiedlich behandelt werden. Ein fassbares Erfolgskriterium des HSP ist die Gegenfinanzierung der Bundesmittel durch die Länder. Das BMBF muss sicherstellen, dass diese Gegenfinanzierung vollständig und in einer nachvollziehbaren Weise geleistet wird. Nur anhand der tatsächlich geleisteten Ausgaben aus der Summe der Bundes- und Landesmittel für den HSP – inklusive der Anteile aus der Grundfinanzierung – bestimmen sich die Ausgabereste. Die Ausgabereste müssen künftig in diesem Sinne vollständig und unter Einschluss aller Hochschulen ausgewiesen werden.

(6) Das BMBF muss sich einen umfassenden Überblick insbesondere über die Baumaßnahmen im HSP verschaffen. Es muss prüfen, ob sie den Verabredungen mit den Ländern entsprechen. Nicht zulassen darf das BMBF, dass der HSP sich durch den Abbau der Ausgabereste in größerem Umfang zu einer gemeinsamen Förderung des Hochschulbaus wandelt. Sämtliche HSP Ausgaben müssen überdies sorgfältig und wirtschaftlich veranschlagt werden. Die Finanzierung aus dem HSP endet mit dem Programm.

(7) Nicht mehr benötigte HSP Mittel muss das BMBF zurückfordern. Sie müssen für andere Verwendungen in den Bundeshaushalt zurückfließen und stehen den Ländern und Hochschulen nicht zur freien Verfügung. Eine Über-

tragung auf das Nachfolgeprogramm ZSL darf das BMBF nicht hinnehmen, da es sich um unterschiedliche Programme handelt.

(8) Wenn das BMBF keine rechtssicheren Möglichkeiten für Rückforderungen aufzeigen kann, hat der Haushaltsausschuss die Möglichkeit, die weiteren Zuweisungen mit Auflagen zu versehen, um die Überzahlung einzelner Länder bzw. Hochschulen abzudämpfen:

- Dies empfiehlt sich bei Ländern, in denen sich Reste angesammelt haben, die die weiteren Bundeszuweisungen ab dem Jahr 2021 überschreiten. Die weitere Auszahlung von Bundesmitteln an diese Länder könnte der Haushaltsausschuss davon abhängig machen, dass ein Nachweis über eine dem Zweck entsprechende Verwendung der Ausgabereste vorliegt.
- Darüber hinaus hat der Haushaltsausschuss die Möglichkeit, sich unmittelbar über die Umsetzung des HSP im Vorjahr informieren zu lassen. Hierzu könnte er das BMBF auffordern, die jeweils zur Mitte des Folgejahres in den Ländern vorliegenden Informationen zur Umsetzung des HSP anzufordern und ihm zu den Haushaltsberatungen hierüber zu berichten. Die Informationen sollten zusammenfassend zeigen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben sowie die Bauprojekte und Ausgabereste aus dem HSP in den einzelnen Ländern entwickelt haben. Die Ausgaben sollten nach Personal-, Sach- und Investitionsausgaben untergliedert werden.

2.9 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat die Kritik an der Mittelverwendung und Zielerreichung zurückgewiesen. Der GWK Bericht belege, dass die Zahl des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Hochschulen gegenüber dem Jahr 2005 um 28 % gestiegen sei. Da die Betreuungsrelation trotz einer seitdem um 43 % gestiegenen Studierendenzahl annähernd gehalten werden konnte, sei das Ziel des HSP, zusätzliche Kapazitäten zu schaffen und ein qualitativ hochwertiges Studium zu gewährleisten, erreicht worden.

Grundsätzlich hat das BMBF Maßnahmen der Länder als zweckentsprechend akzeptiert, wenn sie zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfänger zugutekommen. Die im Jahr 2017 berichteten, auf Landesebene zusammengefassten Maßnahmen erfüllten die Vorgaben der VV zum HSP. Die Prüfung der

Mittelverwendung obliege den Ländern. Ihr Verwaltungshandeln könne das BMBF nicht einsehen und beeinflussen.

(2) Das BMBF habe wiederholt deutlich gemacht, dass eine Bildung von Ausgaberesten mit Augenmaß erfolgen müsse. Es teile die kritische Einstellung des Bundesrechnungshofes zu hohen Ausgaberesten an Hochschulen. Die HSP Mittel werden nach den Regeln der Länder verbucht. Dies entziehe sich der Einsicht- und Einflussmöglichkeit des BMBF. Ein Verstoß gegen die Gegenfinanzierungspflicht der Länder konnte bislang nicht festgestellt werden.

(3) Der länderinterne Zwischenausgleich werde im Umsetzungsbericht 2018 abgebildet. Er wird im Herbst 2020 erscheinen. Das Szenario des Bundesrechnungshofes zum Abschmelzen der Ausgabereste hat das BMBF bestätigt.

(4) Das BMBF hat eine zweckentsprechende Verwendung der Ausgabereste bis Ende 2023 für möglich gehalten. Der Zweck des HSP, die Aufnahme zusätzlicher Studienanfängerinnen und Studienanfänger gegenüber dem Jahr 2005, werde auch in den kommenden Jahren relevant sein, auch wenn sich die Entwicklung an einzelnen Hochschulen und in einzelnen Ländern abschwäche.

Einen Wiedereinstieg in die gemeinsame Förderung des Hochschulbaus lehnt das BMBF ab. Baumaßnahmen könnten nur als Gegenfinanzierung des HSP anteilig angerechnet werden, wenn sie zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfängern zugutekommen. Dies würde in den Länderberichten entsprechend dokumentiert.

(5) Laut BMBF gebe es in der GWK mit den Ländern keinen grundsätzlichen Dissens zur zweckentsprechenden und bedarfsgerechten Verwendung der HSP Reste bis Ende 2023. Nicht zweckentsprechende Mittel wolle es zurückfordern. Hierzu laufe noch eine hausinterne Prüfung der Rechtsgrundlagen.

Eine qualifizierte Mittelsperre hat das BMBF nicht für zielführend gehalten. Sie würde Hochschulen ohne Ausgabereste oder mit legitim eingegangenen Verpflichtungen treffen.

2.10 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung.

(1) Die genannten Zahlen des BMBF haben gezeigt, dass das Personal nicht in gleichem Maße wie die Studienanfängerinnen und Studienanfänger anwuchs.

Auch der GWK Bericht hat ausgewiesen, dass sich das Betreuungsverhältnis weiter verschlechterte. Welchen Anteil der HSP am Personalaufwuchs der Hochschulen hatte, ist zudem unklar. Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher weiterhin, dass der HSP seine Ziele erreicht. Auch ein Landesrechnungshof kam in einer Prüfung zum Ergebnis, dass dem Aufwuchs von Studierendenzahlen keine zeitlich korrespondierenden vollständigen Ausgaben der HSP Mittel gegenüberstanden. Etwa ein Viertel der seit dem Jahr 2007 ausgezahlten HSP Mittel wurde dort zurückgelegt.

Das BMBF trägt die Verantwortung für einen zielgerechten Einsatz der Bundesmittel. Gerade in einem gemeinsamen Programm darf es sich nicht aus der Mitverantwortung ziehen, indem es darauf verweist, dass das Verwaltungshandeln der Länder nicht in seinem Einflussbereich liege. Von der Programmumsetzung muss es sich selbst überzeugen und hierzu seinen Einfluss in der GWK nutzen.

Unabdingbar ist es, dass die Länder dem BMBF vollständig über den HSP berichten und verdeutlichen, welche Maßnahmen dazugehören. Ein weiterer Landesrechnungshof stellte fest, dass im Haushalt der Zusammenhang der einzelnen Maßnahmen des Landes mit dem HSP nicht erkennbar war. Nicht in jedem Einzelfall war auch ersichtlich, warum jeweilige Maßnahmen auf den HSP angerechnet wurden. Nicht nur gegenüber dem Bund hielt der Landesrechnungshof mehr Transparenz für erforderlich.

(2) Der Bundesrechnungshof hat den Ländern nicht vorgeworfen, gegen die Gegenfinanzierungspflicht zu verstoßen. Jedoch blieben Haushaltsveranschlagung und Maßnahmenzuordnung derart intransparent, dass es schlicht unmöglich war, sie nachzuverfolgen.

Das länderinterne Berichtswesen zum HSP ist nicht im Einklang mit den Jahresabschlüssen der Hochschulen. Sie wiesen Differenzen hinsichtlich der Zweckbindung der HSP Mittel auf. Dies ist nicht akzeptabel. Hochschulautonomie muss nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit öffentlicher Haushaltstransparenz einhergehen. Er fordert das BMBF daher dazu auf, auf eine umfassende und transparente Hochschulrechnungslegung hinzuwirken.

(3) Die Höhe der Mittelzuweisungen an die Länder erst drei Jahre nach der Berechnung zu veröffentlichen, zeugt nicht von einer transparenten Bereitstellung der HSP Mittel. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die

Ergebnisse der noch anstehenden Umverteilungen unmittelbar bekannt gegeben werden.

(4) Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass im HSP letztmalig im Jahr 2020 Mittel für zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger bereitgestellt werden. Danach läuft das Programm aus und wird ab dem Jahr 2021 vom ZSL abgelöst. Die Ausgabereste dürfen nicht dazu führen, den HSP stillschweigend zu verlängern, indem die Mittel über das Jahr 2023 hinaus gebunden werden. Der HSP basiert seit Beginn auf dem mit den Ländern vereinbarten System pauschaler Mittelzuweisungen für einen definierten Zeitraum. Die zugeflossenen Mittel müssen den zusätzlichen Studierenden in diesem Zeitraum zugutekommen. Nur dann liegt eine zweckgerichtete Mittelverwendung vor. Die Aufnahme weiterer Studienanfängerinnen und Studienanfänger nach dem Jahr 2020 ist vom Bund mit dem HSP nicht zu finanzieren. Hierzu ist im ZSL eine umfangreiche Übergangsfinanzierung vorgesehen.

Hinsichtlich der Baumaßnahmen wiederspricht der Bundesrechnungshof dem BMBF: Hierzu fehlt eine entsprechende und strukturierte Dokumentation in den Länderberichten. Das BMBF hätte die Regelung schon in der Vergangenheit hinterfragen müssen. Die Kriterien und Bedingungen der Anrechnung muss es transparent machen und sie überprüfen. Schon bei den Bauplanungen muss es prüfen, ob sie im Rahmen des HSP zulässig sind. Wenn das BMBF erst über die Sachstandsberichte von begonnenen Bauvorhaben erfährt, kann es nicht mehr gegensteuern. Baumaßnahmen, die nicht zulässig waren, darf es nicht akzeptieren. Ggf. muss es Bundesmittel zurückfordern oder eine anderweitige länderseitige Gegenfinanzierung verlangen.

Der Bundesrechnungshof weist ferner auch darauf hin, dass die derzeitige Veranschlagung der HSP und ZSL Mittel im Bundeshaushalt formal keine Investitionen zulassen.

(5) Auf den Hinweis des Bundesrechnungshofes, dass der Bund zeitgleich mit den Ländern über die relevanten Informationen zur Umsetzung des HSP verfügen muss, ist das BMBF in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, dass die Berichterstattung mit dem GWK Bericht ungeeignet ist, den Haushaltsausschuss sachgerecht zu informieren. Der Bericht ist bei seiner Vorlage veraltet und zudem unvollständig. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, die Länder

aufzufordern, die relevanten Informationen dem Bund jeweils für das Folgejahr zur Verfügung zu stellen, so dass sie dem Haushaltsausschuss zu den Haushaltsberatungen vorliegen.

Nicht hinnehmbar ist es, dass Rheinland-Pfalz die Fragen des Bundesrechnungshofes unbeantwortet ließ. Dies weckt Zweifel am Berichtssystem des Landes. Vor weiteren HSP Bundeszuweisungen müssen diese Zweifel ausgeräumt werden. Der Bundesrechnungshof fordert das Land nochmals auf, seine Fragen zu beantworten.

(6) Das BMBF hat keinen Weg aufgezeigt, wie es Rückforderungen rechtssicher durchsetzen kann. Die Beteuerungen in der GWK, die Mittel bis Ende 2023 zweckentsprechend zu verausgaben, verdecken nicht die öffentlichen Widersprüche einiger Länder. Angesichts der hohen Ausgabereste droht eine Überzahlung. Der Bundesrechnungshof spricht sich daher weiterhin für eine qualifizierte Mittelsperre aus. Sie sichert eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung an die Länder und trifft nicht die Hochschulen.

3 Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken

3.1 Gegenfinanzierung der Länder

(1) Die Länder haben sich im ZSL verpflichtet, zusätzliche Mittel in Höhe der erhaltenen Bundesmittel bereitzustellen. Als Basiswert wird hierzu die Grundfinanzierung der Hochschulen in jedem Land für das Jahr 2020 bestimmt. Fällt das Land unter diesen Wert und stellt es nicht die zusätzlichen Mittel bereit, reduzieren sich entsprechend die ihm zufließenden Bundesmittel. Diese Grundfinanzierung „im Sinne des ZSL" entspricht nicht den Grundmitteln der Hochschulen nach der Amtsstatistik.[101]

(2) Wie schon beim HSP ist es für die Länder im ZSL möglich, dass sie ihre zusätzlichen Mittel nicht nur über gesonderte Programme, sondern auch über die Grundfinanzierung leisten:

- Nordrhein-Westfalen sicherte den Hochschulen im Jahr 2016 zu, dass es deren Grundfinanzierung im Rahmen seiner HSP Gegenfinanzierung dauerhaft erhöht. Bis ins Jahr 2021 plante es hierfür 250 Mio. Euro ein. Ab dem

[101] Siehe GWK Bericht zur Umsetzung des HSP im Jahr 2017, Anhang 2, Tabelle 13.

Jahr 2022 wird es diese „Verstetigungsmittel" als einen Beitrag zur Gegenfinanzierung des ZSL ausweisen.[102]

- Zumindest auch Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein werden einen Teil ihrer ZSL Mittel über die Grundfinanzierung bereitstellen.[103]

Diese Mittel werden von der Berechnung der Grundfinanzierung im Sinne des ZSL abgezogen und als zusätzliche Landesmittel zur Gegenfinanzierung des ZSL angesehen.

Das Berechnungsschema erlaubt es den Ländern zudem, Mittel aus Fonds oder Sondervermögen von der Grundfinanzierung abzuziehen und als zusätzliche Mittel für den ZSL geltend zu machen, ebenso „sonstige Zurechnungen", z. B. aus Landesprogrammen zur Verbesserung der Studienqualität. Diese Programme sind zum Teil unabhängig vom ZSL und haben andere Laufzeiten.

Der ZSL sieht vor, dass die Länder jährlich darlegen, welche Mittel sie für ihre einzelnen ZSL Maßnahmen aufgewandt haben.[104] Hierbei führen sie nach dem Muster der Anlage 4 der VV ZSL entweder die Summe der Landes- und Bundesmittel für die einzelnen Maßnahmen auf oder nur die Bundesmittel. Nicht angeben müssen sie, aus welchen Haushaltstiteln oder Programmen die Mittel stammten. Ein Abgleich mit den Angaben aus dem Berechnungsschema (Anlage 3 der VV ZSL) für die Grundfinanzierung im Sinne des ZSL ist daher nicht möglich.

(3) Gesonderte, im Haushaltsplan eines Landes aufgeführte Hochschulinvestitionen, z. B. aus einem Bauprogramm, bleiben bei der Berechnung der Grundfinanzierung im Sinne des ZSL unberücksichtigt. Die Länder können sie auch nicht als zusätzliche Landesmittel zur Gegenfinanzierung des ZSL einbringen.[105] Investitionsmittel in den globalen Mitteln für die Hochschulen finden hingegen Berücksichtigung und erhöhen die ausgewiesene Grundfinanzierung im Sinne des ZSL. Sieht das Land diese globalen Mittel als Gegenfinanzierung

---

102 Landtag Nordrhein-Westfalen Vorlage 17/2883 des MKW für die Sitzung des Wissenschaftsausschusses am 15. Januar 2020.

103 Siehe Hessischer Hochschulpakt 2021 – 2025, S. 27 und Verpflichtungserklärungen der Länder vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL.

104 VV ZSL, § 7 Absatz 1.

105 VV ZSL, Anlage 3, Hinweis Zeile 4.

des ZSL an, kann es sie inklusive der Investitionen wieder abziehen und als zusätzliche Mittel ausweisen.

3.2 Zuweisungen an die Hochschulen

(1) Der ZSL sieht vor, dass der Bund den Ländern seine Mittel zur eigenen Bewirtschaftung zuweist. Die Länder wiederum dürfen hieraus keine Rücklagen bilden und sind gehalten, die Mittel an ihren Hochschulbereich direkt weiterzugeben.[106]

> Das Saarland beispielsweise beabsichtigt, die ZSL Mittel über einen Zentralen Finanzierungsfonds vollständig an die Hochschulen auszureichen. Die Hochschulen erhalten die Mittel zur Selbstbewirtschaftung. Hierbei wird nicht zwischen den Bundes- und Landesmitteln unterschieden.[107] Selbstbewirtschaftungsmittel können ohne Begrenzung angespart werden.[108]

Die Bundesmittel werden nach dem ZSL überwiegend anhand von drei Parametern auf die Länder verteilt: Die größte Gewichtung mit 60 % hat die Anzahl der Studierenden innerhalb der Regelstudienzeit. Die Anzahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger sowie der Absolventinnen und Absolventen gehen jeweils mit 20 % ein. Für die Länder soll dies ein Anreiz sein, die Qualität bestehender Studienplätze so zu erhöhen, dass Studierende in einem bestimmten Zeitraum einen Abschluss erlangen. Der ZSL verpflichtet sie nicht, die Mittel anhand der genannten Parameter auch auf die Hochschulen zu verteilen. So wird Hamburg z. B. die Mittel überwiegend wie bisher im HSP verteilen.[109]

Im Landeshaushalt gelten die Mittel mit der Zuweisung an die Hochschulen als vollständig verausgabt. Die Hochschulen erhalten die Mittel ausgabenunab-

---

106 Sie müssen dabei auch die Zweckbindung entsprechend der Verpflichtungserklärung zwischen Bund und Land sicherstellen, siehe VV ZSL § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 5.

107 Verpflichtungserklärung des Saarlandes vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL, S. 4.

108 § 15 Absatz 2 LHO des Saarlandes.

109 Verpflichtungserklärung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL, S. 4: Hamburg stellt die Verteilung in jährlichen Schritten um. Im Jahr 2022 werden die Mittel zu 95 % wie bisher im HSP verteilt, im Jahr 2027 noch zu 57,5 %.

hängig nach festgelegten Raten.[110] Sie verfügen in ihren Globalhaushalten weitestgehend selbstbestimmt darüber.

Den Umfang der Grundfinanzierung im Sinne des ZSL weisen die Länder dem BMBF jährlich nach, indem sie nach einem Schema die IST Ausgaben an die Hochschulen aufführen.[111] Diese IST Ausgaben der Länder entsprechen jedoch nicht den tatsächlichen Ausgaben bzw. Zahlungen der Hochschulen bei deren Verwendung der Mittel. Die Hochschulen können aus den Zuweisungen Verbindlichkeiten aufbauen oder Rücklagen bilden. Eine Berichterstattung, die auch die Ausgabereste der Hochschulen umfasst, sieht der ZSL nicht vor. Ebenso fehlt eine Begrenzung der Rücklagen, die *alle* ZSL Mittel umfasst (wie im HSP, siehe Tz. 2.6).[112]

(2) Das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen sah die Gefahr, dass aus dem ZSL schon ab dem Jahr 2021 deutliche Ausgabereste anwachsen. Ein Grund hierfür ist, dass die Hochschulen bemüht sind, zunächst die HSP Mittel zu verausgaben.
Ein Teil der ZSL Bundesmittel wird übergangsweise wie im HSP nach den zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfängern verteilt. Einzelne Länder hielten einen solchen „Sockelbetrag" für notwendig, um finanzielle Verwerfungen beim Übergang vom HSP zum ZSL zu dämpfen. Sie machten geltend, dass sie ansonsten geschaffene Studienkapazitäten wieder hätten abbauen müssen. Den Sockelbetrag sollen die Länder – wie die gesamten ZSL Mittel des Bundes – ungeachtet vorhandener Ausgabereste aus dem HSP erhalten.

3.3 Durchsetzung überregionaler Ziele

(1) Bund und Länder haben den ZSL auf Basis des Artikels 91b Absatz 1 Grundgesetz geschlossen. Demnach können sie in Fällen mit überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Für den ZSL setzten sich Bund und Länder als

---

110 In einigen Ländern stehen diese Raten bereits fest. Siehe: Hochschulfinanzierungsvereinbarung Baden-Württemberg 2021 – 2025, S. 7; Rheinland-Pfalz: Hochschulinitiative für gutes Studium und gute Lehre (vom 9. Dezember 2019).

111 Nach Anlage 3 zur VV ZSL (einzutragen sind IST-Werte). Die Werte für das Jahr 2020 veröffentlichen die Länder zum 31. Januar 2022 (§ 7 Absatz 1).

112 Im Entwurf des Sonder-Hochschulvertrags zum ZSL mit den Hochschulen (Anlage zur Verpflichtungserklärung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL) sieht das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen vor, dass die Ausgabereste am Jahresende die durchschnittliche Jahreszuweisung aus Sockel- und Prämienmitteln nicht übersteigen dürfen. „Zentralmittel" (S. 11 der Verpflichtungserklärung), die zwischen 230 – 280 Mio. Euro. ausmachen, sind hiervon nicht erfasst.

gemeinsames Ziel, den Wissenschaftsstandort Deutschland strategisch weiterzuentwickeln, indem sie Hochschulen fördern, die flächendeckend qualitativ hochwertig ausbilden. Als Voraussetzungen hierfür sahen sie international wettbewerbsfähige Studienbedingungen und ein bedarfsgerechtes Studienangebot an. Um dies zu erreichen, sollen die Länder dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse an den Hochschulen ausbauen und die Betreuungsverhältnisse verbessern.

Bund und Länder formulierten für den ZSL einen unverbindlichen Ziel- und Maßnahmenkatalog, der auch die Förderung lehrbezogener Investitionen enthält. Grundsätzlich vertritt das BMBF die Auffassung, dass auf Basis von Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz die Förderung des allgemeinen Hochschulbaus ausgeschlossen ist (siehe Tz. 2.5). Eine Regelung oder nähere Bestimmung, z. B. zu Neubauten, enthält der ZSL nicht. So beabsichtigen z. B. Nordrhein-Westfalen[113] und Hessen[114] auch hierfür Mittel einzusetzen.

Jedem Land blieb es überlassen, zu erklären, wie es den ZSL in nachprüfbarer Weise umsetzen will. Die Länder legten am 15. Januar 2020 Entwürfe ihrer Verpflichtungserklärungen dem BMBF zur „Konsultation" vor. Am 26. Juni 2020 nahm die GWK die abgeschlossenen Fassungen zur Kenntnis und veröffentlichte sie.[115] Sie gelten für sieben Jahre, können aber von den Ländern jederzeit angepasst werden. Der Bund konnte in den Verhandlungen zum ZSL nicht erreichen, dass die Erklärungen seiner Zustimmung bedürfen. Die Länder beriefen sich auf ihre Hoheit in hochschulpolitischen Fragen und die Autonomie der Haushaltsgesetzgeber. Nordrhein-Westfalen erklärte z. B., dass seine in die Grundfinanzierung integrierten ZSL Mittel „unangetastet" blieben und sich an ihrer zuvor schon festgelegten Verteilung nichts ändere.[116]

Der ZSL sieht vor, dass die Länder über die Zielerreichung ihrer Verpflichtungserklärungen anhand selbst gewählter Indikatoren berichten. Der ZSL

---

113 Siehe Verpflichtungserklärung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL, S. 9 und 21. („Modernisierungs- und Investitionsbedarf") und Haushaltsvermerk zu Kapitel 06 100 im Haushaltsplan des Landes.

114 Siehe Verpflichtungserklärung des Landes Hessen vom 26. Juni 2020 nach VV ZSL, S. 10 und 11.

115 Unter https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-hochschulen/hochschulpakt-zukunftsvertrag/zukunftsvertrag/.

116 Siehe Verpflichtungserklärung des Landes Nordrhein-Westfalen nach VV ZSL vom 26. Juni 2020, S. 12.

sieht keine Konsequenzen oder Rückzahlungen vor, falls sie nicht erreicht werden.

(2) Noch vor dem Abschluss des Konsultationsprozesses mit dem Bund und der GWK am 26. Juni 2020 hatten einzelne Länder ihre Planungen für den ZSL bereits abgeschlossen:

- Rheinland-Pfalz hatte am 9. Dezember 2019 erklärt, dass es den ZSL insbesondere nutzen werde, um die im Land aufgebauten Studienplätze zu erhalten.[117]
- Das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen hatte sich mit den Hochschulen z. T. schon auf die landesinterne Umsetzung des ZSL verständigt. Bereits existierende und aus Mitteln des HSP finanzierte Maßnahmen sollten fortgeführt werden.[118]
- Das Land Hessen hatte sich in seinem Hochschulpakt für den Zeitraum 2021 – 2025 mit den Hochschulen darauf geeinigt, dass ZSL Mittel zur Verbesserung der Betreuungsrelationen eingesetzt werden.[119]

3.4 Würdigung

(1) Schon in seinem letzten Bericht hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass sich die Gegenfinanzierung der Länder im HSP kaum nachverfolgen ließ. Im ZSL können die Länder ihre bisherigen Programme und Gegenfinanzierungen des HSP vollständig einbringen und fortführen. Die Anrechnung von Anteilen der Grundfinanzierung und Sondervermögen hat sich hierbei als besonders undurchsichtig erwiesen. Neue, zusätzliche Mittel müssen die Länder zum Start des ZSL folglich auch nur in dem Umfang nachweisen, der dem Zuwachs der Bundesmittel entspricht: Im Jahr 2021 sind dies im Gesamten 144 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2020. Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass Länder vorhandene und bereits zugesagte Mittel nun als ZSL Mittel deklarieren. Wenn sie aber keinen Zuwachs darstellen, bliebe die Hebelwirkung des

---

117 Siehe https://mwwk.rlp.de/de/service/pressemitteilungen/detail/news/News/detail/hochschulpakt-verstetigt-hochschulinitiative-fuer-gutes-studium-und-gute-lehre-in-rheinland-pfalz/.

118 Vorlage des MKW vom 9. Januar 2020 an den Wissenschaftsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen (Landtag Drucksache 17/2883) und Verpflichtungserklärung des Landes Nordrhein-Westfalen nach VV ZSL vom 26. Juni 2020, S. 10.

119 Hessischer Hochschulpakt 2021 – 2025 (vom 11. März 2020), S. 27.

ZSL im vorgesehenen Umfang aus. Damit verfehlte er als gemeinsames Programm eine zentrale Zielstellung.

Der Bundesrechnungshof hält es für einen Fehlanreiz, dass zweckgebundene Investitionsprogramme für den Hochschulbau bei der Ermittlung der Grundfinanzierung unberücksichtigt bleiben. Da Investitionen vom ZSL nicht ausdrücklich ausgenommen sind, ist dies für die Länder ein Anreiz diese Programme abzuschmelzen und in den ZSL zu verlagern. Der ZSL bietet aber ebenso wenig wie der HSP einen zulässigen Rahmen für eine stillschweigende Beteiligung des Bundes am Hochschulbau. Hiermit würde er auch seine bisherige Position bei den Bund-Länder Finanzbeziehungen verlassen und eine weitere Erosion der Finanzierungsverantwortung zulassen.

Schon jetzt ist absehbar, dass Länder nicht die vereinbarte Mitteltransparenz herstellen werden. Ließe das BMBF dies tatsächlich zu, würde es eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem HSP preisgeben und in Kauf nehmen, dass der Erfolg des Programms in Frage stünde bzw. sich jedenfalls nicht mehr feststellen ließe.

(2) Im ZSL werden die Mittel nicht mehr anhand von Prognosen zugewiesen, die später anzupassen sind und ggf. Umverteilungen nach sich ziehen. Für die Länder und Hochschulen entfällt somit ein Grund zur Rücklagenbildung. Die Voraussetzungen für einen – dem Wortlaut des ZSL nach – bedarfsgerechten Mittelabruf sind allerdings nicht gegeben. Die Länder sollen den Hochschulen die Mittel vollständig zuweisen. Hierdurch erhöht sich bei ihnen der Anreiz zur Rücklagenbildung, zumal sie den Großteil der Mittel parameterbasiert erhalten. Wenn die Länder nicht auch dort die Entwicklung der Ausgabereste beobachten und begrenzen, befürchtet der Bundesrechnungshof, dass die Mittel wiederum - wie beim HSP - ohne Bedarf angespart werden.

Die Fortführung von alten Verteilmustern, die im HSP zu hohen Ausgaberesten führten, sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Er wies bereits darauf hin, dass Hochschulen zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger aufnahmen, ohne dass HSP Mittel hierfür ursächlich waren und eingesetzt wurden. Wenn zusätzliche Studienplätze auch ohne den HSP bereitgestellt wurden und schlicht statistische Größen sind, sind sie für den Erfolg des Programms bis zum Jahr 2020 nicht länger relevant. Der Bundesrechnungshof sieht vielmehr die Gefahr, dass die neuen Parameter des ZSL durch die alten

Verteilmuster nicht die erhoffte Steuerungswirkung entfalten können und Studienplätze weiterhin nicht nachfragegerecht und ohne Qualitätsverbesserung angeboten werden.

(3) Der Bundesrechnungshof hat in seinem letzten Bericht die Absicht begrüßt, dass der Bund mit den Ländern bilaterale Zielvereinbarungen abschließen wollte. In der vorbereitenden Umsetzung des ZSL zeigte sich, dass die Verpflichtungserklärungen einen einseitigen Charakter haben. Noch vor dem Konsultationsprozess mit dem Bund waren in den Ländern wesentliche Entscheidungen bereits getroffen, die der Bund nur noch zur Kenntnis nehmen konnte. Für den Bundesrechnungshof ist damit fraglich, wie der Bund seine Interessen im ZSL überhaupt noch angemessen einbringen und umsetzen kann. Seine Rolle in einem Förderprogramm nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz ist nicht auf die eines reinen Geldgebers beschränkt. Vielmehr geht es um ein Zusammenwirken mit den Ländern bei Aufgaben von überregionaler Bedeutung. Der Bund darf es nicht hinnehmen, dass die Länder ohne ihn über die Verwendung seiner Mittel entscheiden. Eine Vereinbarung nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz, wie der ZSL, wäre hierfür ein unzulässiges und unwirtschaftliches Instrument. Wie beim HSP hat das BMBF es darüber hinaus im ZSL versäumt, Haftungstatbestände für den Fall zweckwidriger Verwendungen zu formulieren. Hiermit hätte es die Verbindlichkeit der Vereinbarung herausheben können. Da der ZSL unbefristet gilt, wiegt dieses Versäumnis besonders schwer.

3.5 Empfehlung

(1) Die zusätzliche Mittelbereitstellung durch die Länder ist ein klares Kriterium, an dem sich der Erfolg des ZSL messen lässt. Das BMBF muss deswegen darauf bestehen, dass die Mittel in den Landeshaushalten bis auf Ebene der Titel eindeutig als ZSL Mittel erkennbar und nachverfolgbar sind. Auch bei den Maßnahmen (nach Anlage 4) muss deutlich werden, aus welchen Haushaltstiteln sie finanziert werden. Das BMBF muss sich hier für ein stimmiges Berichtswesen einsetzen. Anrechnungen, die nicht zusätzlich im Sinne des ZSL sind, darf es nicht akzeptieren.

(2) Die Ausweisung der IST Werte für die ZSL Zuweisungen an die Hochschulen muss unterscheiden zwischen geleisteten Ausgaben und Ausgaberesten.

Hierzu sollten die entsprechenden Werte aus der Finanzrechnung der Hochschulen genutzt werden.

(3) Neben den zusätzlichen Mitteln muss die Grundfinanzierung im Sinne des ZSL trennscharf ausgewiesen werden. Der Bundesrechnungshof rät dem BMBF, die für den ZSL ausgewiesene Grundfinanzierung mit den Grundmitteln aus der Bildungsfinanzstatistik und den zweckgebundenen Investitionsmitteln der Länder für die Hochschulen jährlich zu vergleichen. Sollte sich erweisen, dass die Länder bei gleichbleibender Grundfinanzierung im Sinne des ZSL Hochschulmittel an anderer Stelle kürzen, sollte das BMBF um Erklärung bitten. Bei strukturellen Veränderungen muss es den ZSL ggf. nachverhandeln.

Insbesondere der Basiswert der Grundfinanzierung im Sinne des ZSL muss sorgfältig festgelegt werden. Würde er unter den Durchschnitt der letzten vier Jahre des HSP III zurückfallen, würde die Multiplikationswirkung der bisher für den HSP eingesetzten Bundesmittel verloren gehen. Das BMBF darf nicht zulassen, dass die Länder unter das erreichte Finanzierungsniveau fallen.

(4) Insgesamt muss das BMBF eine transparente Berichterstattung über den ZSL zu einer Voraussetzung für die jährlichen Zuweisungen an die Länder machen. Wenn die zusätzliche Gegenfinanzierung der Länder nicht erkennbar ist, verliert die im ZSL vereinbarte Zusammenarbeit von Bund und Ländern ihre Legitimation.

(5) Auch angesichts gleichbleibender Verteilungsstrukturen wie im HSP und den damit verbundenen Fehlentwicklungen hält der Bundesrechnungshof es für notwendig, weiterhin die Entwicklung der Ausgabereste bei den Ländern und insbesondere an den Hochschulen zu beobachten. Das BMBF sollte dies zum Gegenstand der jährlichen Berichterstattung machen. Es sollte darauf hinwirken, dass alle Länder ein Rücklagenmanagement mit den Hochschulen vereinbaren, dass auch alle ZSL Mittel umfasst – einschließlich des Bundesanteils.

(6) Hochschulbau ist keine Gemeinschaftsaufgabe mehr, sondern eine reine Ländersache. Das BMBF muss daher darauf bestehen, dass Baumaßnahmen im ZSL nur in Ausnahmen und in einem sehr eng festgelegten Rahmen möglich sind. Hierbei muss es darauf achten, dass für ein gemeinsames Programm auch einheitliche Regeln gelten. Bundes- und Landesanteil des ZSL dürfen – auch weil sie zusammenfließen – nicht unterschiedlich behandelt werden.

Das BMBF muss sich von den Ländern berichten lassen, in welchem Umfang sie Investitionen aus ZSL Mitteln fördern.

(7) Das BMBF sollte untersuchen, ob der ZSL ein geeignetes Instrument zur Verfolgung von Bundesinteressen bei der Förderung von Hochschulen ist. Es muss hierbei auch der Frage nachgehen, ob sich der Aufwand im Zusammenwirken mit den Ländern lohnt oder ob nicht andere Instrumente, wie eine direkte Beteiligung an der Grundfinanzierung von Hochschulen, zielführender und wirtschaftlicher sein könnten. Sollte sich erweisen, dass die Länder im ZSL nicht die übergreifenden Zielsetzungen verfolgen und sich nicht an ihre Verpflichtungserklärungen halten, muss das BMBF den ZSL nachverhandeln. Hierbei rät der Bundesrechnungshof erneut, Haftungstatbestände einzubringen. Die Erfahrungen aus dem HSP zeigen, dass die Dynamik der länderseitigen Hochschulpolitik so groß ist, dass ein Bund-Länder Programm sie ohne rechtzeitige konsequente Absicherung nicht mehr fassen kann.

(8) Der Haushaltsausschuss hat die Möglichkeit, einen jährlichen Bericht zur Ausgabenentwicklung im ZSL (inkl. HSP) zu fordern. Dieser Bericht könnte zu den Haushaltsberatungen vorliegen und für jedes Land auf folgende Punkte des Vorjahres eingehen:

- Entwicklung der Grundfinanzierung im Sinne des ZSL und der Grundmittel nach der Amtsstatistik,
- Erbringung der zusätzlichen Landesmittel im ZSL,
- Überjährige Planungen und Ausgaben für Baumaßnahmen,
- Stand der Ausgabereste in den Hochschulen aus ZSL (bzw. HSP) Mitteln,
- Verhältnis der Ausgabereste zu den Zuweisungen (Bundesmittel und Gesamt),
- Auskunft, ob alle ZSL (HSP) Mittel einer Rücklagenbegrenzung unterliegen und ob Mittel in den Landeshaushalt zurückflossen,
- Auskunft, ob die Hochschulen verpflichtet sind, ihre Jahresabschlüsse zu veröffentlichen.

Der Haushaltsausschuss könnte das BMBF bitten, in diesem Bericht den Programmfortschritt zusammenfassend darzulegen und zu bewerten.

3.6 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass eine finanzwirksame Umsetzung des ZSL erst ab dem Jahr 2021 erfolgt. Der Bundesrechnungshof könne daher keine tatsächlichen Fehlentwicklungen aufzeigen. Es sehe die Hinweise des Bundesrechnungshofes als konstruktiv-kritisch an.

Die im ZSL vorgesehene jährliche Darlegung der Grundfinanzierung würde nach Auffassung des BMBF die zusätzliche Gegenfinanzierung transparenter machen. Das BMBF hat bestätigt, dass die Länder die bisherige Gegenfinanzierung des HSP im ZSL fortführen können. Die Festlegung des Basiswertes werde es im Einzelnen sorgfältig prüfen. Dass bei der Ermittlung der Grundfinanzierung gesondert ausgewiesene Investitionsmittel nicht eingerechnet werden, hat das BMBF für richtig gehalten. Die Ausgaben für Bauvorhaben schwankten stark und würden daher die Darstellung verfälschen. Aufgrund unterschiedlicher Haushaltssystematiken akzeptiere das BMBF es, wenn die Länder ihre ZSL Mittel nicht titelscharf ausweisen.

(2) Die Mittelverteilung an die Hochschulen liege im Ermessen der einzelnen Länder. Das BMBF hat es fachlich für sinnvoll gehalten, wenn sie von den Parametern der VV abweichen. Dies ermögliche den Ländern, eigene inhaltliche Schwerpunkte zu setzen.

Das BMBF hat bestätigt, dass der ZSL es den Ländern verbietet, Ausgabereste aus Bundesmitteln zu bilden. Das BMBF habe jedoch weder die Kompetenz, noch den Einfluss, den Hochschulen die Bildung von Rücklagen zu verbieten.

Fordert ein Land HSP Mittel von den Hochschulen zurück, müsse es nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz dem BMBF die Bundesmittel erstatten.

(3) Den Ländern habe das BMBF kommuniziert, dass der allgemeine Hochschulbau nicht unter den Anwendungsbereich von Artikel 91b Grundgesetz fiele. Im Rahmen des ZSL seien nach dem Maßnahmenkatalog der VV lehrbezogene Infrastrukturen nur in sehr engen Grenzen förderfähig. In den Verpflichtungserklärungen hätten die Länder dies beachtet.

Für das BMBF haben die Verpflichtungserklärungen keinen „einseitigen Charakter" gehabt. Eine „verfassungskonforme" Beteiligung des Bundes wäre gegeben. Die Bereitstellung und Verwendung der ZSL Mittel werde in einem

Monitoring dargestellt, bewertet und evaluiert. Deren Ergebnisse würden bei künftigen Verpflichtungserklärungen berücksichtigt.

3.7 Abschließende Würdigung

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum ZSL gründen auf Prüfungserkenntnissen hinsichtlich des HSP. Sie sollen das BMBF aufmerksam auf mögliche Probleme machen, besonders im Übergang der Programme.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Regelungen des ZSL eine transparentere Darstellung der Gegenfinanzierung versprechen. Das BMBF muss sie nun auch bei jedem Land einfordern und darf es nicht bei einer Fortführung der intransparenten HSP Strukturen belassen. Wenn die Angaben der Länder sich nicht zweifelsfrei in ihren Haushaltsplänen nachvollziehen lassen, sind sie zurückzuweisen.

Ein besonderes Augenmerk muss das BMBF auf die länderseitigen Hochschulinvestitionen innerhalb und außerhalb des ZSL richten. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Länder Investitionen in den Rahmen des ZSL verschieben. Einzelne Länder führen in ihren Verpflichtungserklärungen Bauprogramme zur länderseitigen Gegenfinanzierung des ZSL auf. Maßnahmen des allgemeinen Hochschulbaus darf das BMBF jedoch im ZSL nicht akzeptieren. Konkrete Ausschlüsse und Haftungstatbestände sind diesbezüglich sinnvoll. Für den Bund wäre es ungleich schwieriger darauf zu setzen, dass die Länder Ansprüche über das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz durchsetzen.

Das BMBF sollte nicht ohne Weiteres hinnehmen, dass einzelne Länder intern von der gemeinsam vereinbarten Mittelverteilung abweichen. Dies wird die Nachverfolgung der Mittel erschweren und die Kontrolle, ob sie zielgerichtet eingesetzt wurden. Es begünstigt auch die Rücklagenbildung, da eine andere Mittelverteilung zusätzliche Risiken birgt.

Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, dass das BMBF den Hochschulen die Bildung von Rücklagen verbietet. Nach den Erfahrungen des HSP empfiehlt er jedoch, ihre Ausgabereste weiterhin zu beobachten. Ferner hält der Bundesrechnungshof ein Rücklagenmanagement bei den Hochschulen, das alle ZSL Mittel umfasst, für wesentlich und unverzichtbar. Auch wenn die Ausgestaltung

bei den Ländern liegt, kann das BMBF dahingehenden Forderungen sehr wohl Nachdruck verleihen und seine Zuweisungen ggf. mit Auflagen versehen.

Durch die nun dauerhafte Hochschulförderung des Bundes erwächst dem BMBF im ZSL eine zusätzliche, auch verfassungskonforme Verantwortung. Es sollte sie gegenüber den Ländern mit Nachdruck wahrnehmen und ihnen auf Augenhöhe begegnen. Eine Fortführung wie im HSP würde dem nicht gerecht. Für einen weiteren, wechselseitigen Konsultationsprozess muss das BMBF die Finanzierungsbedingungen der Hochschulen selbst beobachten.

4 Finanzbedarf der Hochschulen

4.1 Sachverhalt

(1) Der Bundesrechnungshof sieht Bund-Länder Programme nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz grundsätzlich kritisch, da sie dem Grundsatz der getrennten Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern[120] widersprechen und Effizienz- und Transparenzprobleme nach sich ziehen. Auch deshalb waren diese Programme ursprünglich zeitlich befristet.[121] Nach einer Grundgesetzänderung im Jahr 2014 ist es dem Bund nun möglich, sich dauerhaft an der Grundfinanzierung der Hochschulen zu beteiligen[122], was er im ZSL nutzt. Damit entlässt er die Länder aus ihrer alleinigen Verantwortung für die Hochschulen. Angesichts dieser neuen, erweiterten Finanzierungskompetenz forderte der Bundesrechnungshof, dass umso mehr die Voraussetzungen für eine zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel gewährleistet sein müssen. Dies setzt voraus, dass Ausgaben der Länder, die der Bund fördert, detailliert und nachvollziehbar von anderen Ausgaben abgegrenzt werden.[123]

Bei der Förderung von „Exzellenzuniversitäten" verständigten sich Bund und Länder bereits dahingehend, dass auch im Haushalt der Hochschulen der Bundes- und Länderanteil der Förderung transparent und die Zweckbindung der

---

120 Nach Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz.

121 BeckOK Grundgesetz/Suerbaum Grundgesetz Artikel 91b Rn. 1.

122 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 243).

123 Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Risiken einer Integration des Berliner Instituts für Gesundheitsforschung in die Charité (III 2 - 2017 - 0438/Bericht vom 11. September 2019), veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

Mittel sichergestellt bleibt.[124] Beim ZSL konnte der Bund eine solche Bestimmung bei den Ländern nicht durchsetzen.

(2) Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung äußerte die Sorge, dass der Bund zunehmend für die Finanzierungsanliegen der Länder in die Pflicht genommen wird.[125] Auch über den HSP hinaus forderten einige Länder bereits eine noch stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Hochschulen.[126]

Die Hochschulgesetze der Länder sehen vor, dass sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an den erbrachten Leistungen orientiert. Fünf Länder gaben gegenüber dem Bundesrechnungshof an, dass dort in den letzten zehn Jahren systemisch überprüft wurde, ob die Hochschulen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auskömmlich grundfinanziert sind. Dies waren Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland. In sechs Ländern, darunter Hessen und Nordrhein-Westfalen, fand eine solche Überprüfung nicht statt.[127]

Die Grundhaushalte der Hochschulen in Baden-Württemberg sind historisch gewachsen und wurden bisher nicht gemäß § 13 Absatz 2 des Gesetzes über die Hochschulen in Baden-Württemberg daraufhin überprüft, ob sie im Hinblick auf die Aufgaben der Hochschulen noch richtig bemessen sind.[128]

In Mecklenburg-Vorpommern hat der Landesrechnungshof die Finanzierung der Hochschulen umfassend untersucht. Dabei ging er der Frage nach, ob die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zur Erfüllung der Aufgaben ausreichten. Er kam zum Ergebnis, dass das Hochschulsystem nicht unterfinanziert war. Defizite sah er bei der Mittelbewirtschaftung und Haushaltsführung der Hochschulen. Wirtschaftspläne und Rücklagen waren nicht transparent. Der

---

124 § 5 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten – „Exzellenzstrategie" vom 19. Oktober 2016, siehe: https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Verwaltungsvereinbarung-Exzellenzstrategie-2016.pdf.

125 Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Januar 2015, Tz. 3.2.

126 Z. B. Landeshochschulentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, 2017: Im nationalen Diskurs über die Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems tritt auch das Land Nordrhein-Westfalen für eine Stärkung der Grundmittelfinanzierung ein. Hierbei ist ein auch finanzielles Engagement des Bundes wünschenswert.

127 Fünf Länder gaben dem Bundesrechnungshof zu dieser Frage keine Auskunft.

128 BeckOK HochschulR BW/Schweitzer, 15. Ed. 1.2.2020, LHG § 13 Rn. 13 und 15.

eigene Finanzbedarf wurde nicht ermittelt, sondern lediglich fortgeschrieben. Der Bericht des Rechnungshofes zog weitgehende Änderungen der Hochschulfinanzierung im Land nach sich.[129]

Nach Angaben der Hochschulrektorenkonferenz machen die HSP Mittel und künftig die ZSL Mittel im Durchschnitt fast ein Viertel der Hochschulhaushalte aus.[130] Bei der Bemessung der Grundfinanzierung berücksichtigen die Länder diese Mittel nicht systematisch. So enthalten die Wirtschaftspläne der Hochschulen meist nicht die HSP-Mittel, sondern beziehen sich nur auf die Grundfinanzierung.[131]

Das Eigenkapital und die liquiden Mittel vieler Hochschulen wuchsen während der Laufzeit des HSP stetig an, ohne dass dies in den Haushaltsplänen der Länder oder an anderer Stelle öffentlich erkennbar war (siehe auch Tz. 2.2.3).

Das Eigenkapital der Universität des Saarlandes wuchs von 35 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 91 Mio. Euro im Jahr 2018 an. Teil hiervon sind seit dem Jahr 2012 Rücklagen für „dezentral nicht realisierte Zusagen". Sie stiegen von 10 auf 54 Mio. Euro im Jahr 2018 an. Diese Rücklagen speisten sich aus den Jahresüberschüssen der Universität und sind Professorinnen und Professoren im Rahmen von Berufs- und Bleibeverhandlungen für konsumtive Zwecke zugesagt worden.[132]

Bislang untersuchte das BMBF nicht, ob seine Mittel in Rücklagen der Hochschulen einflossen und in welcher Höhe Bundesmittel für eine auskömmliche Finanzierung der Hochschulen, insbesondere in der Lehre und Verwaltung, notwendig sind. Es verzichtete bislang auch darauf, solche Untersuchungen zur Voraussetzung seiner Förderung zu machen. Grundsätzlich muss der Bund

---

129 Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2014: Sonderbericht zur Hochschulfinanzierung, Download unter https://www.lrh-mv.de/Ver%C3%B6ffentlichungen/Sonderberichte/; Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 6/4019 (22. Mai 2015) und Drucksache 7/3925 vom 31. Juli 2019.

130 Siehe https://www.hrk.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/meldung/hrk-modell-fuer-kuenftige-hochschulfinanzierung-zwei-saeulen-plus-4157/.

131 Z. B. Brandenburg. In Mecklenburg-Vorpommern sind sie enthalten. Die Pflicht zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen ergibt sich aus § 18 HGrG.

132 Zusätzlich ist eine Rücklage von 11 Mio. Euro für „Zusagen aus Berufungs- und Bleibeverhandlungen" ausgewiesen. Universität des Saarlandes Jahresbericht 2018, Bilanz und Anlage 1 (S. 11), siehe: https://www.uni-saarland.de/universitaet/organisation/praesidium/papiere/jahresbericht/2018.html.

bei seinen Ausgaben das Wirtschaftlichkeitsgebot beachten und daher fragen, ob sie dem Grunde nach und in der Höhe notwendig sind.[133]

4.2 Würdigung

Die Länder haben den Hochschulen im Rahmen ihrer Kompetenz eine zum Teil sehr weitgehende Finanzautonomie gewährt. Der Bundesrechnungshof stellt dies in keiner Weise in Frage. Würden ausschließlich die Länder die Hochschulen finanzieren, erübrigte sich an dieser Stelle eine nähere Betrachtung der Finanzierungssysteme für den Bundesrechnungshof. Trotz der nun auch dauerhaften Beteiligung an der Grundfinanzierung der Hochschulen hat das BMBF sich jedoch nicht näher mit der Frage befasst, ob seine Mittel zur Hochschulfinanzierung überhaupt notwendig sind und wirtschaftlich eingesetzt werden.

Bund und Länder verbinden gemeinsame Haushaltsgrundsätze. Dennoch kann der Bund sich im HSP und im ZSL nicht darauf verlassen, dass die Länder seine Mittel wie die eigenen behandeln. Der Bundesrechnungshof hält es für fragwürdig, dass der Einsatz der Bundesmittel nicht in gleicher Weise wie der der Grundmittel der Länder transparent ist und kontrolliert wird. Ohne ein umfassendes Rücklagen- und Liquiditätsmanagement, das auch den Einsatz und Verbleib der zugewiesenen Bundesmittel zeigt, lässt sich nicht beurteilen, welche Mittel notwendig sind. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Länder sich aus ihrer Verantwortung ziehen, die Hochschulen auskömmlich zu finanzieren.

4.3 Empfehlung

Aufgrund der dauerhaften Verflechtung von Bundes- und Landesmitteln zur Grundfinanzierung der Hochschulen muss das BMBF fordern, dass die Finanzmittel der Hochschulen transparenter werden. Für seinen Teil muss es darauf bestehen, dass die Bundesmittel auch in den Wirtschafts- und Haushaltsplänen der Hochschulen öffentlich sichtbar werden. Auch Zuweisungen aus seinen Mitteln müssen in ein Rücklagenmanagement einbezogen werden, sofern sie nicht auf andere Weise begrenzt werden. Darüber hinaus wäre es wünschenswert,

---

133 Nach § 6 und 7 BHO, siehe auch Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Nummern 6 und 7 zu § 6 BHO. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verfassungsrechtlich normiert ist (Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz).

dass alle kaufmännisch buchenden staatlichen Hochschulen ihre Jahresabschlüsse offenlegen.

Das BMBF muss im Weiteren der Frage nachgehen, ob die Länder die Hochschulen auskömmlich grundfinanzieren und ihr Liquiditätsmanagement wirtschaftlich ist. Der Bundesrechnungshof sieht eine solche Forderung nicht als Einmischung des Bundes in Angelegenheiten der Länder. Es geht vielmehr darum, haushaltsrechtlich konforme Grundlagen für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Hochschulfinanzierung zu schaffen. Das BMBF sollte dies zu einer Voraussetzung für künftige Zuweisungen machen. Dabei empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Mittel nach bundeseinheitlichen Parametern zu verteilen, die von den Ländern nicht mehr zu verändern sind. Mittel, die die Hochschulen im festgelegten Rahmen nicht verwenden, müssen an den Bund zurückfließen.

4.4 Stellungnahme

Die Kritik des Bundesrechnungshofes an Bund-Länder Programmen nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz hat das BMBF zurückgewiesen. Die dauerhafte Bereitstellung von Bundesmitteln sei Ausdruck einer politischen Prioritätensetzung. Die Höhe der für den ZSL jährlich bereitgestellten Mittel ergebe sich aus der Mittelhöhe des HSP, da insbesondere die mit dem HSP zusätzlich aufgebauten Studienkapazitäten dauerhaft bedarfsgerecht erhalten werden sollen.

Das BMBF sehe nicht, dass sich die Länder aus ihrer Finanzierungsverantwortung ziehen. Die Regelungen im ZSL verhinderten Einsparungen der Länder bei der Grundfinanzierung.

Das MKW des Landes Nordrhein-Westfalen hat eine Berücksichtigung der HSP Mittel bei der Bemessung der Grundfinanzierung für systemwidrig gehalten. Beim HSP und ZSL handle es sich um zusätzliche Mittel. Seiner Verpflichtung zur Grundfinanzierung käme das Land nach.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt die politische Prioritätensetzung für ein zielgerichtetes Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht in Frage. Dies entbindet das BMBF allerdings nicht von der Frage, ob seine Mittel zur Hochschulfinanzierung notwendig sind und wirtschaftlich eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Auffassung des Landes Nordrhein-Westfalen, dass es sich bei den HSP bzw. ZSL Mitteln um zusätzliche Mittel außerhalb der Grundfinanzierung handelt. Er hat in diesem Bericht gezeigt, dass sie bereits Teil davon sind. Dem widersprach auch das BMBF nicht.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderung, dass die Grundfinanzierung der Hochschulen durch den Bund – über den ZSL und darüber hinaus – in den Wirtschafts- und Haushaltsplänen zum Ausdruck kommen muss. Seine Mittel – und die daraus gebildeten Reste – müssen auch bei einer Gesamtbetrachtung der Hochschulfinanzierung berücksichtigt werden. Nur so lässt sich objektiv der Frage nachgehen, ob die Hochschulen auskömmlich finanziert sind. Eine schlichte Fortschreibung der Haushaltsansätze des HSP wird dem nicht gerecht.

Auch angesichts der hohen Rücklagen aus dem HSP kam der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein zuletzt zur Auffassung, dass Forderungen der Hochschulen nach zusätzlichen Mitteln nicht mehr pauschal mit einer „Unterfinanzierung" begründet werden können.[134]

5 Gesamtwürdigung

5.1 Weitere Zuweisungen für den HSP kontrollieren

Durch den HSP sollte vor allem Personal an den Hochschulen eingestellt werden, um den zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfängern der jeweiligen Jahrgänge gerecht zu werden und ihnen ein hochwertiges Studium anzubieten. Mit einer unübersehbaren Vielzahl von Einzelprogrammen und der teilweisen Integration des HSP in ihre Grundfinanzierung haben die Länder diesen Kern des HSP jedoch bis zur Unkenntlichkeit aufgelöst. Sie verteilen die Mittel des HSP nach eigenen Regeln und berichten dazu über die GWK nur lückenhaft und verzögert. Für das Jahr 2018 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die gemeldeten Ausgabereste weiterhin bei knapp 3,7 Mrd. Euro lagen. Da die Angaben nicht alle HSP Mittel umfassten, dürften die Ausgabereste tatsächlich sogar noch höher sein.

Das BMBF hat es versäumt, den Fehlentwicklungen im HSP früh genug entgegenzutreten und die Zielerreichung deutlich konsequenter zu überwachen.

---

134 Landesrechnungshof Schleswig-Holstein – Bemerkungen 2020, Nr. 14: Hochschulen des Landes. Immer noch unterfinanziert?

Ohne eine übergeordnete Zielverfolgung wird der HSP schlicht zu einem Mitteltransfer vom Bund zu den Ländern. Dies ist nicht das Ziel des HSP. Wenn dies gewollt ist, wären andere Förderformate wirtschaftlicher.

Das BMBF muss eine vollständige Erfassung der Ausgabereste sicherstellen, die auch die Gegenfinanzierung der Länder einbezieht. Schon bei der Höhe der gemeldeten Ausgabereste erscheint dem Bundesrechnungshof eine zweckentsprechende Verwendung bis zum Jahresende 2023 unrealistisch. Die Hochschulen dürften vielmehr geneigt sein, weitere Ausgaben in den HSP zu verschieben und stattdessen globale Grundmittel anzusparen.

Die Ausgabenplanungen für die HSP Restmittel umfassen in beachtlichem Umfang Maßnahmen des Hochschulbaus. Dies widerspricht den Vereinbarungen des Bundes mit den Ländern zur föderalen Finanzverantwortung. Das BMBF muss dafür Sorge tragen, dass die HSP Mittel nicht zu diesem Zweck abfließen. Auch zulässige Investitionen zum Ende des HSP müssen mit der gebotenen Sorgfalt geplant und veranschlagt werden.

Einige Länder bezweifeln, dass der Bund bis zum Jahr 2023 nicht zweckentsprechend verausgabte HSP Mittel zurückfordern kann. Es erweist sich als ein Versäumnis, dass der HSP keine entsprechenden Haftungstatbestände enthält. Das BMBF darf nicht nachlassen, bis zur nächsten Mittelzuweisung rechtssichere Möglichkeiten für Rückforderungen zu finden. Hierbei sollte es eine Prüfung der Investitionsausgaben einbeziehen.

Angesichts des bevorstehenden Endes des HSP in diesem Jahr und der ungewissen Rückforderungsmöglichkeit sind weitere Überzahlungen schon ab dem nächsten Haushaltsjahr zu vermeiden. Der Haushaltsgesetzgeber hat die Möglichkeit, die Mittel qualifiziert zu sperren und könnte sich hierbei an den vorhandenen Ausgaberesten orientieren. Weitere Bundesmittel könnten den Ländern nur dann zugewiesen werden, wenn sie notwendig sind und die Ausgabenplanungen den Zwecken des HSP entsprechen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Jahre 2021 bis 2023 der „Ausfinanzierung", der im Jahr 2020 aufgenommenen, zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfänger dienen. Darüberhinausgehende Aufnahmen oder einen nachholenden Kapazitätsaufbau deckt der HSP nicht ab.

5.2 BMBF muss von den Ländern Transparenz einfordern

Die Länder können im ZSL ihre HSP Programme und Gegenfinanzierungsmodelle vollständig einbringen und fortsetzen. Das BMBF muss darauf bestehen, dass sie, wie auch vereinbart, transparent und nachverfolgbar ausgewiesen werden. Andernfalls wären auch Haushaltszuwächse aus dem HSP nicht mehr erkennbar und drohten verloren zu gehen. Die für den ZSL ausgewiesene Grundfinanzierung sollte das BMBF sorgfältig beobachten.

Das Risiko besteht fort, dass auch im ZSL Mittel nicht bedarfsgerecht zugewiesen werden. Die Länder sollten daher weiterhin über die Ausgabereste der Hochschulen berichten. Zur Begrenzung der Rücklagen muss das BMBF von den Ländern geeignete Gegenmaßnahmen fordern, wie ein Rücklagenmanagementkonzept, das alle HSP und ZSL Mittel umfasst. Letztlich ist der Bund mit dem ZSL dauerhaft an der Grundfinanzierung der Hochschulen beteiligt, was sich noch nicht in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen wiederspiegelt. Das BMBF muss sich daher auch ein eigenes und umfassendes Bild von der Finanzlage der Hochschulen machen. Hierzu gehört, dass es Jahresabschlüsse der Hochschulen auswertet und darauf hinwirkt, dass zumindest für die Bilanzierung gemeinsamer Mittel bundesweit einheitliche Regelungen gelten. Das BMBF sollte auch darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse der Hochschulen veröffentlicht werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dies zu einer grundsätzlichen Voraussetzung seiner Zuweisungen zu machen.

Der Bundesrechnungshof hatte die breite und offene Zielsetzung des ZSL kritisiert, die nun nahezu alle Bereiche der Hochschulen umfasst. Hierbei wird es für den Bund schwierig, länderübergeordnete Zielsetzungen zu verfolgen und den Umsetzungserfolg zu kontrollieren. Sollte sich erweisen, dass die Länder im ZSL nicht die übergreifenden Zielsetzungen verfolgen und sich nicht an ihre Verpflichtungserklärungen halten, muss das BMBF den ZSL nachverhandeln. Spätestens dann sollte es endlich Haftungstatbestände einbringen. Die Erfahrungen aus dem HSP zeigen, dass die Dynamik der länderseitigen Hochschulpolitik so groß ist, dass ein Bund-Länder Programm sie ohne rechtzeitige Anpassung nicht mehr fassen kann. Bei der Berichterstattung zum ZSL darf sich das BMBF nicht länger damit begnügen, schlicht die Einschätzungen der Länder wiederzugeben. Es sollte auch eine eigene Bewertung aus Sicht des Bundes erstellen und wiedergeben.

Der Haushaltsausschuss hat die Möglichkeit, sich jährlich über die Entwicklungen des ZSL (inkl. HSP) aus dem Vorjahr berichten zulassen. So kann er zu den Haushaltsberatungen aktuelle Daten und die Bewertung des BMBF anfordern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt hierbei insbesondere, die Baumaßnahmen und die Ausgabereste zu beobachten.

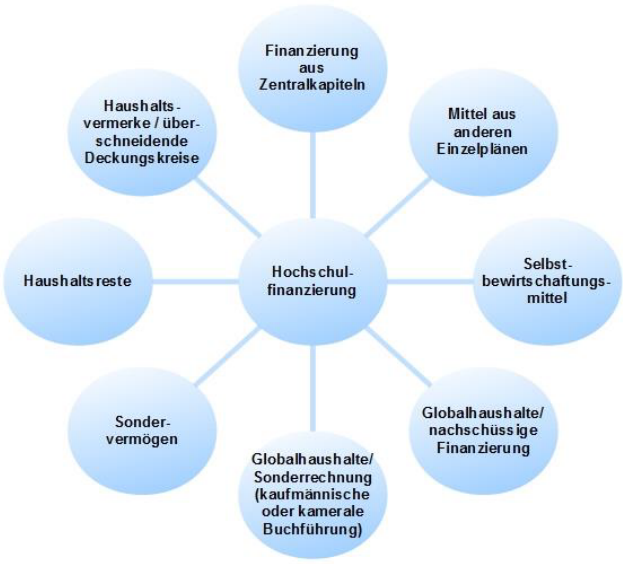
Bevor die Länder weitere Forderungen zur Finanzierung und Förderung der Hochschulen an den Bund richten, müssen sie aufzeigen, in welchem Maße sie die Hochschulen auskömmlich grundfinanzieren. Nur einzelne Länder sind dieser Fragestellung im letzten Jahrzehnt systematisch nachgegangen. Ihre Beantwortung ist aber wesentlich für einen verantwortungsgerechten Einsatz der Finanzmittel von Bund und Ländern.

Ehmann Dr. Keller



Anlagen

Abbildung 2: Öffentliche Hochschulfinanzierung in Rheinland-Pfalz



Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2011, Teil II, Nr. 23.

Tabelle 2: Gemeldete Ausgabereste aus HSP Mitteln (in Euro)

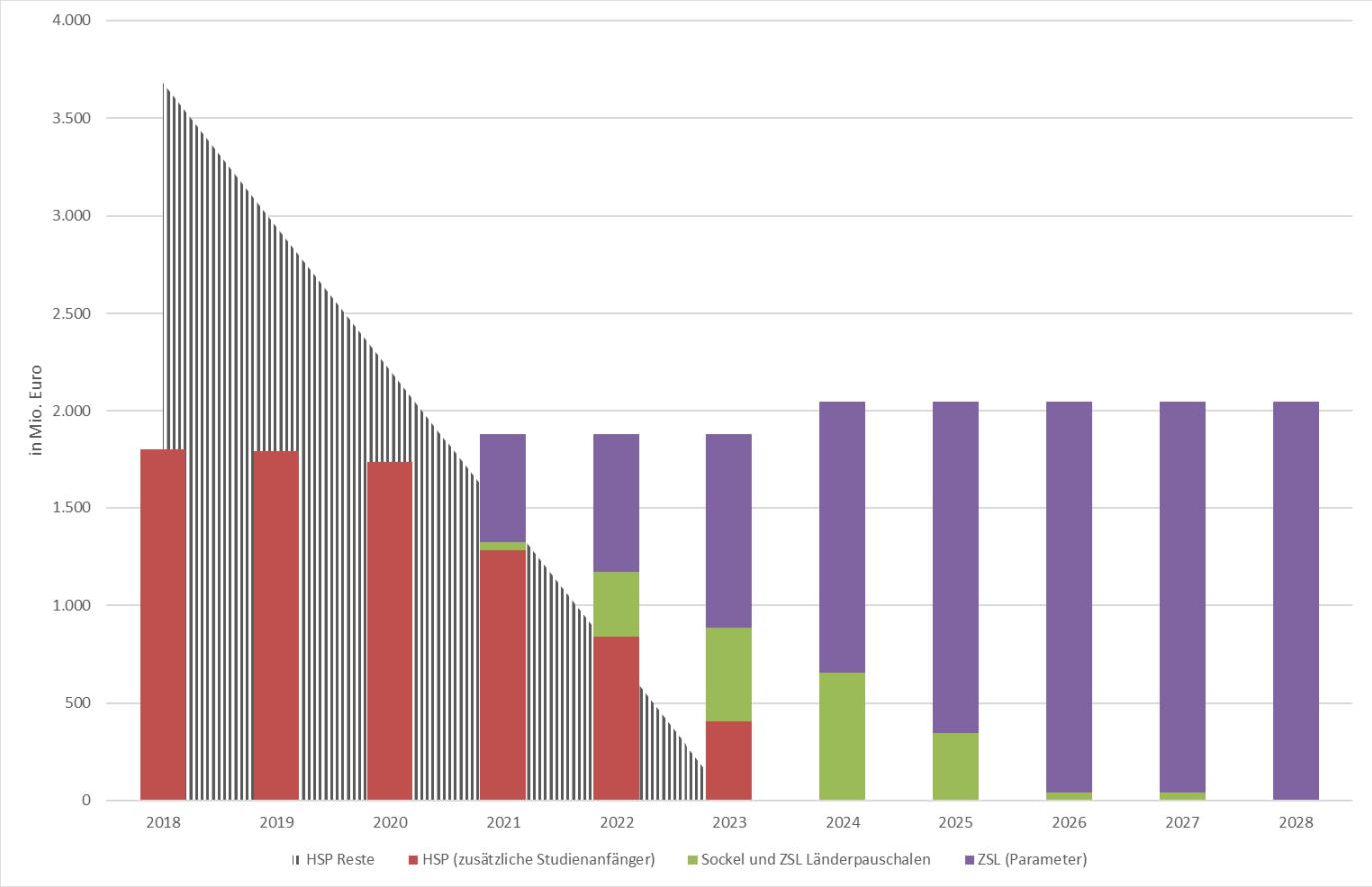
	Landeshaushalt		Hochschulhaushalt		Gesamt		
Land	**2017**	**2018**	**2017**	**2018**	**2018**	**Zuweisungen des Bundes 2021-2023 (Ausfinanzierung)**	**Reste in % der Aus-finanzierung**
Baden-Württemberg	64.665.600	30.014.450	80.149.500	66.646.850	96.661.300	276.139.882	35
Bayern	119.048.714	128.911.005			128.911.005	381.958.458	34
Berlin	47.047.701	46.190.131	5.389.456	4.356.456	50.546.587	216.278.771	23
Brandenburg	29.742.157	20.634.932			20.634.932	29.997.792	69
Bremen			28.696.783	23.504.029	23.504.029	32.136.690	73
Hamburg			159.224.000	149.721.000	149.721.000	130.641.376	115
Hessen	613	56.391	423.535.631	447.475.365	447.531.756	201.536.138	222
Mecklenburg-Vorpommern	61.724.691	62.683.243			62.683.243	29.939.625	209
Niedersachsen	189.000.000	169.000.000	53.000.000	57.000.000	226.000.000	157.633.413	143
Nordrhein-Westfalen	3.479.000	2.049.000	2.030.000.000	1.917.000.000	1.919.049.000	689.494.342	278
Rheinland-Pfalz	23.200.000	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	73.323.669	
Saarland			109.785.727	113.037.247	113.037.247	32.447.071	348
Sachsen	73.884.831	99.696.474	77.942.776	72.331.344	172.027.818	78.852.142	218
Sachsen-Anhalt			105.000.000	93.000.000	93.000.000	54.240.818	171
Schleswig-Holstein	18.890.871	22.250.858	90.558.748	107.001.517	129.252.375	67.163.863	192
Thüringen	25.837.626	23.155.237	36.903.488	25.608.305	48.763.542	78.283.374	62
Summe	656.521.804	604.641.721	3.200.186.109	3.076.682.113	3.681.323.834	2.530.067.423	

Landesanteil an den Resten mit "0" ausgegeben

Quelle: Abfrage des Bundesrechnungshofes bei den zuständigen obersten Landesbehörden vom 18. März 2020

Erläuterung: Wiedergegeben sind die von den Ländern *gemeldeten* Reste. Bei den Hochschulen bat der Bundesrechnungshof u.a. um die Nennung von Verbindlichkeiten und Rücklagen aus HSP Mitteln in ihren eigenen Haushalten. Das Land Rheinland-Pfalz beantwortete die Fragen des Bundesrechnungshofes nicht. Der Bundesrechnungshof schätzt die Verbindlichkeiten bzw. Reserven der dortigen Hochschulen aus Mitteln des HSP auf mind. 100 Mio. Euro (auf Basis der Übersichten 21 und 22 in der Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2018). In Sachsen sind bei den Hochschulen die Rücklagen nach § 11 Abs. 6 SächsHSFG aus HSP Mitteln des Bundes wiedergegeben. Daneben bilden die Hochschulen auch Rücklagen aus Landesmitteln.

Abbildung 3: Szenario zum Abbau der Ausgaberesten aus HSP Mitteln mit den weiteren Bundeszuweisungen für HSP und ZSL



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Basis der gemeldeten Ausgabereste und der berechneten Jahresraten des Bundes nach der VV HSP III (für ‚HSP - zusätzliche Studienanfänger') und VV ZSL (für ‚Sockel und ZSL Länderpauschalen' sowie ‚ZSL – Parameter').

Erläuterung: Dargestellt ist ein fiktiver, linearer Abbau der HSP Reste von jährlich 736 Mio. Euro. Ausgangswert sind die dem Bundesrechnungshof gemeldeten HSP Ausgabereste zum 31. Dezember 2018 (3,68 Mrd. Euro, ohne Unterscheidung nach Bundes- und Landesanteil). Zum 31. Dezember 2023 sind sie in dieser Modellrechnung verausgabt. Hinzukommen weitere, jährliche Zuweisungen. Die Säulen zeigen die geplanten Zuweisungen des Bundes (Zahlung i. d. R. zum Jahresanfang). Nicht dargestellt sind die der Länder, die in vergleichbarer Höhe liegen.