

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen
Bundestages

Finanzierung der Programmpauschale für von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsvorhaben

Kapitel 3003 Titelgruppe 30



4. März 2026

Geschäftszeichen: III 2 - 0003850

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er wurde auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesanteil an der Finanzierung der Programmpauschale muss spürbar sinken

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) gewährt auf ihre Förderungen einen pauschalen Zuschlag für indirekte Projektausgaben (Programmpauschale), den sie mit institutionellen Zuwendungen des Bundes und der Länder finanziert. Der Finanzierungsanteil des Bundes an der Programmpauschale ist deutlich höher als sein Anteil an der restlichen institutionellen Förderung der DFG. Seit dem Jahr 2021 hat der Bund bereits 1 Mrd. Euro mehr ausgegeben als es nach dem DFG-Finanzierungsschlüssel erforderlich gewesen wäre.

→ Worum geht es?

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) erwartet seit Jahren eine ausgewogene Finanzierung der DFG zwischen Bund und Ländern, einschließlich der Programmpauschale. Übergangsweise bis zum Jahr 2030 hat er dem Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) eine höhere Bundesfinanzierung der Programmpauschale erlaubt. Das BMFTR hat den Bundesbeitrag im November 2025 jedoch unbefristet erhöht. Dadurch hat es die Verhandlungsbasis des Bundes für einen deutlich höheren Länderanteil geschwächt.

→ Was ist zu tun?

Das BMFTR muss bis zum Jahr 2030 eine zwischen Bund und Ländern ausgewogene Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale durchsetzen. Um seine Verhandlungsposition zu stärken, sollte das BMFTR die Programmpauschale in die Verhandlungen über die DFG-Finanzierung einbeziehen, insbesondere zum Pakt für Forschung und Innovation.

→ Was ist das Ziel?

Die Länder müssen sich mindestens in dem Maße an der Programmpauschale beteiligen, wie sie sich an den übrigen institutionellen Mitteln der DFG beteiligen, also zu 42 %. Das BMFTR muss in jedem Fall bis zum Jahr 2030 verbindlich vereinbaren, eine ausgewogene Finanzierung zu erreichen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Programmpauschale.....	8
1.1	Bund finanziert den überwiegenden Teil der DFG	8
1.2	Befristete Finanzierung der Programmpauschale im Hochschulpakt bis zum Jahr 2020.....	9
1.3	Verstetigung der Programmpauschale ab dem Jahr 2021 als Teil der Grundförderung der DFG	10
2	Rechnungsprüfungsausschuss fordert ausgewogene Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale.....	12
3	Finanzierung der Programmpauschale ab dem Jahr 2026	14
3.1	Verhandlungsziel des BMFTR	14
3.2	Reaktion des Bundesrechnungshofes	15
3.3	Antwort des BMFTR.....	16
3.4	GWK beschließt unbefristete Erhöhung der Finanzierung der Programmpauschale ab 2027.	16
3.5	Würdigung.....	18
3.6	Empfehlung	18
3.7	Stellungnahme.....	19
3.8	Abschließende Würdigung	19

Abkürzungsverzeichnis

A

AV-DFG *Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft*

B

BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*

D

DFG *Deutsche Forschungsgemeinschaft*

G

GWK *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*

P

PFI *Pakt für Forschung und Innovation*

Programmpauschale *Programmpauschale für von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsvorhaben*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Das BMFTR fördert die DFG gemeinsam mit den Ländern institutionell. Die DFG ist die größte deutsche Forschungsfördereinrichtung. Sie fördert insbesondere die Forschung an Hochschulen mit Projektmitteln. Ihre Förderung umfasst auch einen pauschalen Zuschlag auf die Projektmittel von derzeit 22 %. Mit dieser sogenannten Programmpauschale sollen die geförderten Einrichtungen indirekte Projektausgaben finanzieren. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet seit Jahren eine ausgewogene Finanzierung der DFG zwischen Bund und Ländern, einschließlich der Programmpauschale. Übergangsweise bis zum Jahr 2030 hat er dem BMFTR eine höhere Bundesfinanzierung der Programmpauschale erlaubt. Das BMFTR hat den Bundesbeitrag im November 2025 jedoch unbefristet erhöht. Der Bundesrechnungshof gibt zur Finanzierung der Programmpauschale die folgenden Hinweise und Empfehlungen. Die Stellungnahme des BMFTR zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes ist berücksichtigt.

0.1

In den Jahren 2007 bis 2020 war die Förderung der Programmpauschale Teil des Hochschulpakts 2020. In diesem Zeitraum gab der Bund dafür 4,3 Mrd. Euro aus. Die Länder beteiligten sich seit dem Jahr 2016 mit insgesamt 0,13 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2021 ist die Programmpauschale Teil der institutionellen Förderung der DFG. Nach dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Finanzierungsschlüssel finanziert der Bund 58 % der institutionellen Mittel der DFG. Von den Zuwendungen für die Programmpauschale finanziert der Bund abweichend davon rund 91 %. Vom Jahr 2021 bis zum Jahr 2026 entfielen auf den Bund dafür insgesamt 2,9 Mrd. Euro. Der Länderanteil betrug 0,29 Mrd. Euro (9 %). (Nummer 1)

0.2

Seit dem Jahr 2021 hat der Bund über 1 Mrd. Euro mehr für die Programmpauschale aufgewendet, als es nach dem DFG-Finanzierungsschlüssel erforderlich gewesen wäre. Der Rechnungsprüfungsausschuss beschloss mehrfach, dass das BMFTR auf eine zwischen Bund und Ländern ausgewogene Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale hinwirken solle. Im Jahr 2025 stimmte der Rechnungsprüfungsausschuss einem höheren Bundesbeitrag zur Finanzierung einer Erhöhung der Programmpauschale übergangsweise bis zum Jahr 2030 zu. (Nummer 2)

0.3

Das BMFTR stimmte im November 2025 einer unbefristeten Erhöhung seines Finanzierungsbeitrags zu. Ab dem Jahr 2027 soll die Programmpauschale von 22 auf 25 % der direkten Projektausgaben steigen. Bund und Länder finanzieren jeweils ein Viertel des Erhöhungsbeitrags. Die verbleibende Hälfte der Erhöhung soll die DFG aus ihrer laufenden Zuwendung finanzieren. Dadurch sinkt der Bundesanteil an der Finanzierung der Programmpauschale von 91 auf rund 86,5 %. Für die Zeit ab dem Jahr 2031 strebt das BMFTR auf Grundlage dieses Finanzierungsmodells eine weitere Erhöhung der Programmpauschale an. Eine ausgewogene Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale wird auf diese Weise jedoch absehbar nicht erreicht. Das BMFTR muss entsprechend dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses dafür sorgen, dass sich die Länder ab dem Jahr 2031 ausgewogen an der Finanzierung der Programmpauschale beteiligen. Ziel sollte auch für die Programmpauschale der DFG-Finanzierungsschlüssel von 58:42 sein. Auf jeden Fall muss das BMFTR bis zum Jahr 2030 das Erreichen einer ausgewogenen Finanzierung verbindlich vereinbart haben. Um seine Verhandlungsposition zu stärken, sollte das BMFTR die Programmpauschale in die Verhandlungen über die DFG-Finanzierung einbeziehen, insbesondere zum Pakt für Forschung und Innovation.

Das BMFTR hat angegeben, aus seiner Sicht erübrige sich eine explizite Befristung der Regelung zur Programmpauschale. Durch die Befristung des Pakts für Forschung und Innovation bis zum Jahr 2030 sei auch der Förderrahmen, der die Programmpauschale umfasst, befristet. Es hat bekräftigt, dass die Anpassung des Finanzierungsschlüssels der Programmpauschale zugunsten des Bundes das erklärte Ziel des BMFTR sei. Welchen Finanzierungsanteil es für den Bund anstrebt, hat es nicht mitgeteilt.

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass der vom BMFTR dargestellte Zusammenhang zwischen dem PFI und der Regelung zur Programmpauschale nicht besteht. Die Regelung zur Programmpauschale gilt selbst dann unbefristet fort, wenn der Pakt für Forschung und Innovation nicht verlängert wird. Die vom BMFTR angestrebte Anpassung der Finanzierungsanteile wird nicht zu einer ausgewogenen Finanzierung führen. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass das BMFTR bis 2030 eine ausgewogene Finanzierung verbindlich mit den Ländern vereinbart haben muss. (Nummer 3)

1 Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Programmpauschale

1.1 Bund finanziert den überwiegenden Teil der DFG

Die DFG ist die größte Forschungsfördereinrichtung und zentrale Selbstverwaltungsorganisation der Wissenschaft in Deutschland. Sie fördert insbesondere die Spitzenforschung mit zeitlich befristeten Projekten.

Die Förderung durch die DFG enthält seit dem Jahr 2007 regelmäßig auch eine sogenannte Programmpauschale. Hierfür erhält die DFG von Bund und Ländern zusätzliche Mittel. Damit soll sie indirekte Projektausgaben ausgleichen, die im Zusammenhang mit geförderten Projekten anfallen, ihnen aber nicht direkt zurechenbar sind. Derzeit beträgt die Programmpauschale 22 % der direkten und von der DFG bewilligten Projektausgaben.

Bund und Länder fördern die DFG institutionell. Zur Entwicklung der institutionellen Förderung der DFG und weiterer großer Wissenschaftsorganisationen¹ haben sie im Pakt für Forschung und Innovation (PFI) Vereinbarungen getroffen. Vom Jahr 2021 bis zum Jahr 2030 wollen sie den einzelnen Wissenschaftsorganisationen jährlich einen Aufwuchs der Zuwendung um 3 % gewähren. Die Bundesregierung will nach dem Koalitionsvertrag bis zum Jahr 2028 für die Zeit ab dem Jahr 2031 „die Weichen für eine dynamisierte Fortschreibung des PFI stellen“, um Planungssicherheit zu schaffen.²

Der zwischen Bund und Ländern vereinbarte Finanzierungsschlüssel für die DFG beträgt für die Grundförderung 58:42 (Bund : Länder). Für die Zuwendung der Programmpauschale gilt ein abweichender Finanzierungsschlüssel von derzeit rund 91:9 (Bund : Länder). Der Bund finanziert von der 22-prozentigen Programmpauschale somit 20 Prozentpunkte und die Länder finanzieren zwei Prozentpunkte. Im Jahr 2026 erhält die DFG von Bund und Ländern eine institutionelle Zuwendung von insgesamt 3,3 Mrd. Euro. Davon entfallen 564,3 Mio. Euro auf die Programmpauschale. Insgesamt finanziert der Bund im Jahr 2026 rund 66 % der DFG-Zuwendung (Grundförderung einschließlich Programmpauschale).

¹ Neben der DFG die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft, die Leibniz-Gemeinschaft und die Max-Planck-Gesellschaft.

² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Zeilen 2588 bis 2589.

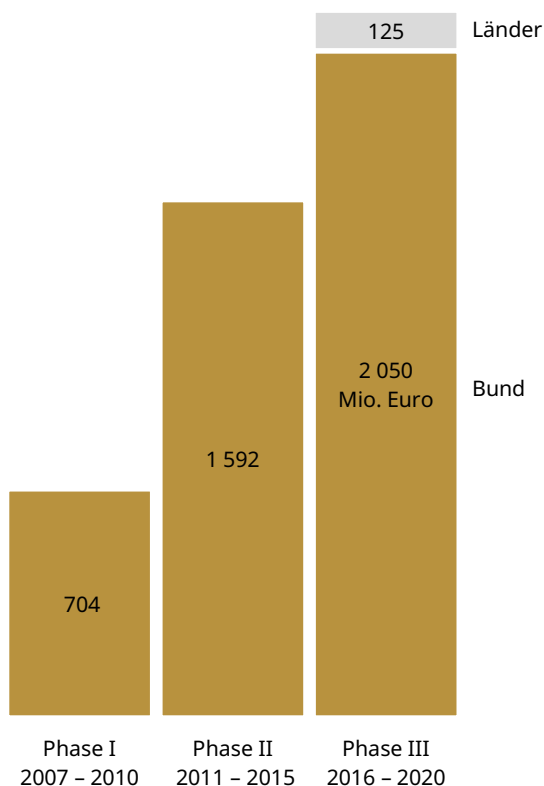
1.2 Befristete Finanzierung der Programmpauschale im Hochschulpakt bis zum Jahr 2020

In den Jahren 2007 bis 2020 war die Finanzierung der Programmpauschale Teil des damaligen Hochschulpakts 2020. Sie ergänzte die institutionelle Förderung der DFG. Der Bund wendete in den drei Phasen des Hochschulpakts bis zum Jahr 2020 für die Programmpauschale insgesamt 4,3 Mrd. Euro auf. Der Länderbeitrag im selben Zeitraum betrug rund 125 Mio. Euro. Abbildung 1 stellt die Finanzierungsanteile dar:

Abbildung 1

Bund finanzierte die Programmpauschale im Hochschulpakt 2020 nahezu alleine

In den Jahren 2007 bis 2020 finanzierte der Bund die Programmpauschale in den drei Phasen des Hochschulpakts 2020 mit 4,3 Mrd. Euro. Dies sind rund 97 % der Gesamtmittel für die Programmpauschale. Die Länder beteiligten sich seit 2016 mit rund 125 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Ansätze im Einzelplan 30 für die Programmpauschale aus dem Hochschulpakt 2020. Länderausgaben gemäß Bund-Länder-Vereinbarung zum Hochschulpakt III vom 11. Dezember 2014, Anlage 2.

In den ersten beiden Phasen des Hochschulpakts finanzierte das BMFTR³ die Programmpauschale sogar ganz allein. Im Jahr 2014 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMFTR auf, für eine angemessene Länderbeteiligung zu sorgen. Daraufhin erreichte das BMFTR eine Mitfinanzierung der Länder von rund 9 % der Ausgaben für die Programmpauschale ab dem Jahr 2016, was zwei Prozentpunkten der 22-prozentigen Programmpauschale entspricht. Zu einem höheren Beitrag waren die Länder nicht bereit. Sie verwiesen darauf, dass sie bereits die Grundausstattung der Hochschulen über deren Grundfinanzierung finanzieren würden.

1.3 Verstetigung der Programmpauschale ab dem Jahr 2021 als Teil der Grundförderung der DFG

Nach dem Auslaufen des Hochschulpakts im Jahr 2020 übernahmen das BMFTR und die Länder die Regelungen zur Programmpauschale mit Wirkung ab dem Jahr 2021 inhaltsgleich in die Ausführungsvereinbarung DFG (AV-DFG)⁴. Die Höhe der Programmpauschale (22 % der direkten Projektausgaben) und die Finanzierungsanteile (Bund: 91 %, Länder: 9 %) behielten sie bei.⁵ Die Mittel für die Programmpauschale sind seither Teil der institutionellen Förderung der DFG.

Vom Jahr 2021 bis zum Jahr 2026 gewährten das BMFTR und die Länder der DFG für die Programmpauschale insgesamt rund 3,15 Mrd. Euro. Abbildung 2 stellt die Finanzierungsanteile des BMFTR und der Länder dar:

³ Bis Mai 2025 Bundesministerium für Bildung und Forschung. Im Folgenden wird auch für zurückliegende Zeiträume einheitlich die Bezeichnung BMFTR verwendet.

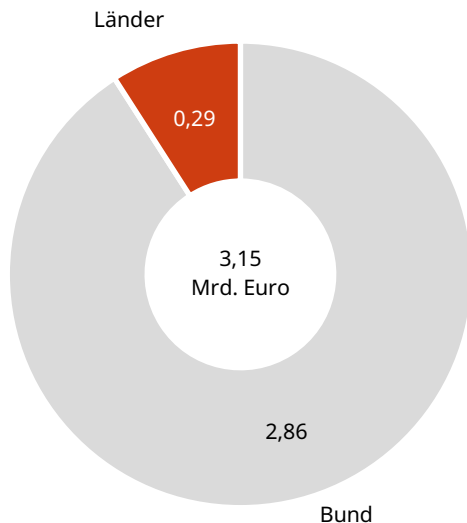
⁴ Ausführungsvereinbarung zum Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft vom 25. November 2008 in der Fassung vom 2. Juli 2021.

⁵ § 3 Absatz 2 AV-DFG in der Fassung vom 2. Juli 2021.

Abbildung 2

Institutionelle Finanzierung der Programmpauschale 2021 bis 2026: Länder beteiligen sich kaum

Seit 2021 ist die Finanzierung der Programmpauschale Teil der institutionellen Förderung der DFG. Bis 2026 finanzierte der Bund seither 2,86 Mrd. Euro der Programmpauschale. Die Länder finanzierten in diesem Zeitraum insgesamt 0,29 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan Kapitel 3003 Titel 685 30. Länderbeitrag rechnerisch ermittelt.

Die Regelung zur Programmpauschale⁶ ist in der AV-DFG nicht befristet, sodass diese seit dem Jahr 2021 als Teil der institutionellen Förderung der DFG verstetigt ist. Das BMFTR vereinbarte mit den Ländern, die Programmpauschale bis Ende 2025 hinsichtlich der prozentualen Höhe und der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern unverändert zu lassen. Für die Zeit ab dem 1. Januar 2026 wollten Bund und Länder darüber rechtzeitig in Verhandlung treten.⁷

⁶ § 3 Absatz 2 AV-DFG in der Fassung vom 2. Juli 2021.

⁷ § 6 Absatz 1a AV-DFG in der Fassung vom 2. Juli 2021.

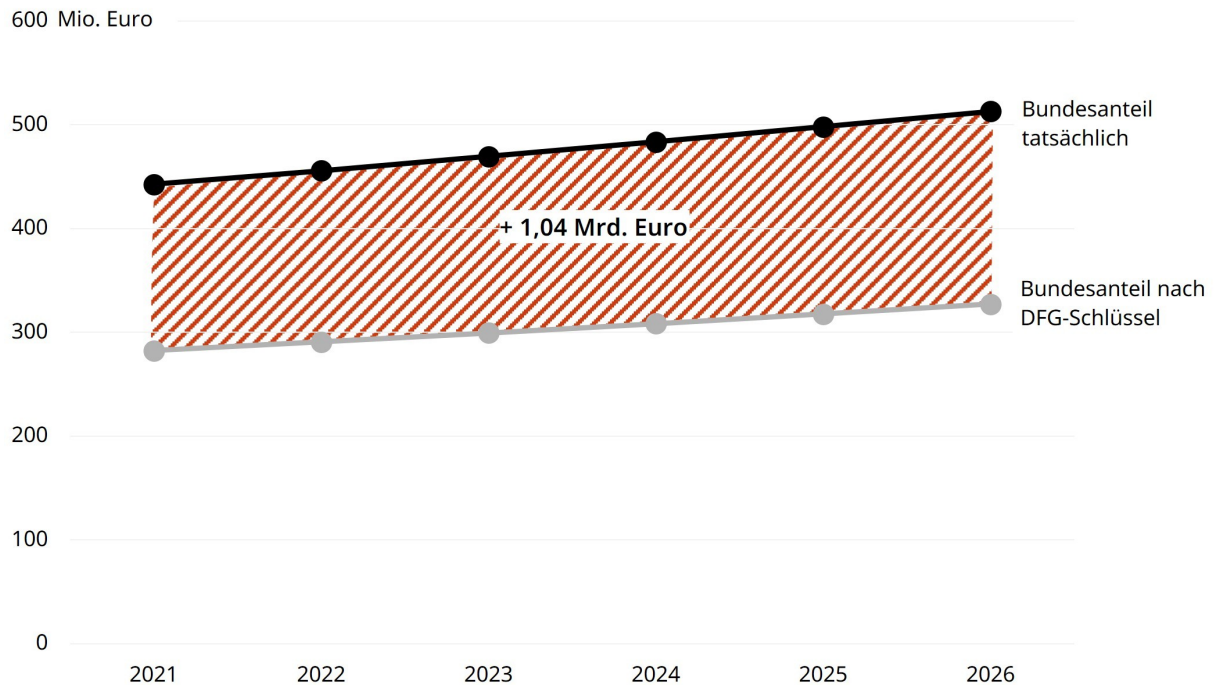
2 **Rechnungsprüfungsausschuss fordert ausgewogene Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale**

Mit der Aufnahme der Programmpauschale in die Grundförderung der DFG erhöhten Bund und Länder die institutionelle Zuwendung der DFG im Jahr 2021 um rund 487 Mio. Euro. Als Teil der Grundfinanzierung unterfällt die Finanzierung der Programmpauschale den Regelungen des PFI, d. h. sie steigt jährlich um 3 %. Während der Bund die institutionelle Förderung der DFG nach dem zwischen Bund und Ländern für die DFG vereinbarten Finanzierungsschlüssel zu 58 % finanziert, beträgt sein Anteil an dem Finanzierungsteil für die Programmpauschale rund 91 %. Vom Jahr 2021 bis zum Jahr 2026 wird das BMFTR über 1 Mrd. Euro mehr Bundesmittel für die Finanzierung der Programmpauschale aufgewendet haben, als dies nach dem eigentlich zwischen Bund und Ländern vereinbarten DFG-Finanzierungsschlüssel von 58:42 der Fall gewesen wäre. Abbildung 3 stellt dies dar:

Abbildung 3

Bundeszahlung für die Programmpauschale seit 2021 über 1 Mrd. Euro höher als nach dem DFG-Schlüssel erforderlich

Nach dem für die Förderung der DFG vereinbarten Finanzierungsschlüssel trägt der Bund 58 % der Zuwendung. Für die Programmpauschale gilt davon abweichend ein Finanzierungsanteil des Bundes von rund 91 %. Im Vergleich zum DFG-Finanzierungsanteil hat der Bund zwischen 2021 und 2026 insgesamt bereits 1 Mrd. Euro mehr für die Programmpauschale ausgegeben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan Kapitel 3003 Titel 685 30.

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist seit dem Jahr 2014 in Folge der Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Programmpauschalen für Hochschulen – Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes beachten“⁸ und eines Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO⁹ im Jahr 2021 regelmäßig mit verschiedenen Aspekten der Programmpauschale befasst gewesen.¹⁰

⁸ Bundestagsdrucksache 18/111, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013, Bemerkung Nummer 68: „Programmpauschalen für Hochschulen – Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes beachten“.

⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über die Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes – Programmpauschalen für von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsvorhaben vom 5. Mai 2021, Geschäftszeichen III 2 - 2018 - 0313.

¹⁰ Beratungspunkte waren neben dem Finanzierungsanteil des Bundes u. a. die Verwendung der Programmpauschale durch die geförderten Einrichtungen, Ansparungen der Programmpauschale und die angemessene Höhe der Programmpauschale.

Am 31. Mai 2021 äußerte der Rechnungsprüfungsausschuss die Erwartung einer zwischen Bund und Ländern wieder ausgewogenen Grundfinanzierung der DFG inklusive der Programmpauschale. Darauf sollte das BMFTR durch geeignete Maßnahmen hinwirken und dies bis zum Jahr 2026 vereinbaren. Diesen Beschluss bestätigte der Rechnungsprüfungsausschuss am 15. März 2024.

Im Mai 2025 vereinbarten die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag eine Erhöhung der Programmpauschale von 22 auf 30 % der direkten Projektausgaben. Demnach sollte die DFG die Erhöhung zur Hälfte (= vier Prozentpunkte) aus ihrer Zuwendung finanzieren. Die andere Hälfte sollten Bund und Länder zu gleichen Teilen (= je zwei Prozentpunkte) unmittelbar durch eine Erhöhung ihrer Finanzierungsanteile finanzieren.¹¹

Am 27. Juni 2025 beschloss der Rechnungsprüfungsausschuss, dass das BMFTR einer Erhöhung der Programmpauschale ab dem Jahr 2026 höchstens auf 30 % der direkten Projektausgaben zustimmen sollte. Zur Finanzierung der Programmpauschale beschloss er, dass das BMFTR übergangsweise bis zum Jahr 2030 eine Erhöhung des unmittelbaren Finanzierungsanteils des Bundes an der Programmpauschale um höchstens zwei Prozentpunkte vereinbaren kann. Zur Voraussetzung machte er, dass die Länder ihren unmittelbaren Finanzierungsanteil mindestens in der gleichen Höhe steigern. Gleichzeitig erneuerte der Rechnungsprüfungsausschuss seinen Beschluss, dass das BMFTR auf eine zwischen Bund und Ländern wieder ausgewogene Grundfinanzierung der DFG inklusive der Programmpauschale hinwirken sollte. Das BMFTR sollte den Rechnungsprüfungsausschuss vor Abschluss einer Vereinbarung mit den Ländern über den PFI über den Stand der Verhandlungen zu den Finanzierungsanteilen des Bundes und der Länder an der DFG unterrichten.

3 Finanzierung der Programmpauschale ab dem Jahr 2026

3.1 Verhandlungsziel des BMFTR

Im Oktober 2025 informierte das BMFTR den Rechnungsprüfungsausschuss über den Stand der Verhandlungen mit den Ländern über die Höhe der Programmpauschale und die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern ab dem Jahr 2026. Im Jahr 2026 wollte es die Finanzierungsanteile und die Höhe der Programmpauschale nicht verändern. Es kündigte an, die Programmpauschale ab dem Jahr 2027 stufenweise auf 25 % erhöhen zu wollen. Die Erhöhungen sollten dem Koalitionsvertrag entsprechend zur

¹¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Zeilen 2471 bis 2472.

Hälfte die DFG aus ihrer Zuwendung und zur anderen Hälfte Bund und Länder zu gleichen Teilen finanzieren. Den Beschluss einer entsprechenden Änderung der AV-DFG in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) kündigte das BMFTR für den 28. November 2025 an.

Das BMFTR gab an, es würde durch eine Aufteilung des Mehrbedarfs für die Programmpauschale zwischen Bund, Ländern und DFG im Sinne der Erwartung des Rechnungsprüfungsausschusses auf ein „ausgewogeneres“ Verhältnis der Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale hinwirken. Perspektivisch strebe der Bund „in diesem Sinne“ weitere Verhandlungen zur Programmpauschale für die Zeit ab dem Jahr 2031 an.

3.2 Reaktion des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sah bei diesem Verhandlungsziel die Beschlussfassung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht ausreichend berücksichtigt:

Befristung einer Erhöhung des Bundesfinanzierungsanteils

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat am 27. Juni 2025 einer Erhöhung des unmittelbaren Finanzierungsanteils des Bundes an der Programmpauschale um höchstens zwei Prozentpunkte nur übergangsweise bis zum Jahr 2030 zugestimmt. Die vom BMFTR perspektivisch „in diesem Sinne“ angestrebten weiteren Verhandlungen des Bundes zur Programmpauschale für die Zeit ab dem Jahr 2031 sind damit allerdings nicht vereinbar.

Ausgewogenes Finanzierungsverhältnis

Entgegen der Darstellung des BMFTR hat der Rechnungsprüfungsausschuss kein **ausgewogeneres**, sondern ein **ausgewogenes** Finanzierungsverhältnis zwischen Bund und Ländern gefordert. Indem der Bund seinen Finanzierungsanteil an der Programmpauschale in gleichem Maße wie die Länder erhöht, geht sein Finanzierungsanteil nur geringfügig zurück. Von einem Finanzierungsverhältnis 50:50 oder dem für die Förderung der DFG zwischen Bund und Ländern vereinbarten Finanzierungsschlüssel (58:42) ist dies noch weit entfernt. Wenn das BMFTR für die Zeit ab dem Jahr 2031 im gleichen Sinne über die Programmpauschale verhandeln will, wird es die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte Ausgewogenheit absehbar nicht erreichen.

Der Bundesrechnungshof teilte dem BMFTR seine Auffassung am 14. November 2025 mit, damit es diese in den Verhandlungen mit den Ländern berücksichtigen konnte. Er wies das BMFTR darauf hin, dass es die Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses

bei der angestrebten Änderung der AV-DFG beachten und eine Befristung der Neuregelung bis höchstens zum Jahr 2030 vereinbaren muss. Andernfalls dürfte das BMFTR einer Erhöhung des Finanzierungsanteils des Bundes nicht zustimmen.

Außerdem muss das BMFTR ab dem Jahr 2031 eine deutliche Verschiebung der Finanzierungsanteile zugunsten des Bundes sicherstellen. Um die Verhandlungsposition des Bundes zu stärken, sollte es die Finanzierung der Programmpauschale für die Zeit ab dem Jahr 2031 gemeinsam mit der Finanzierung der DFG verhandeln, insbesondere bei etwaigen Verhandlungen über den PFI. Die Programmpauschale ist Teil der institutionellen Förderung der DFG. Durch die gemeinsame Verhandlung der Programmpauschale und des PFI hätte der Bund einen wirkungsvollen Hebel, um eine substantielle Erhöhung des Länderanteils an der Programmpauschale durchzusetzen.

3.3 Antwort des BMFTR

Das BMFTR hat dem Bundesrechnungshof entgegnet, es habe in den Verhandlungen mit den Ländern stets deutlich gemacht, dass diese sich stärker an der Finanzierung der Programmpauschale beteiligen sollten. Die beabsichtigte Finanzierung der Erhöhung der Programmpauschale ab dem Jahr 2027 führe rechnerisch zu einer Anpassung des Finanzierungsschlüssels der Programmpauschale zugunsten des Bundes. Im Ergebnis würden sich die Länder stärker an der Finanzierung der Programmpauschale beteiligen.

Mit seinem Beschluss, dass das BMFTR einen höheren Finanzierungsanteil des Bundes übergangsweise vereinbaren könne, habe sich der Rechnungsprüfungsausschuss nach Auslegung des BMFTR auf die bis zum Jahr 2030 befristete Laufzeit des PFI bezogen. Dadurch sei auch der Förderrahmen, der die Programmpauschale umfasst, befristet.

Das BMFTR habe das Ziel, auf eine weitere Verschiebung der Finanzierungsanteile der Programmpauschale zugunsten des Bundes hinzuwirken und ggf. eine weitere Erhöhung der Programmpauschale zu erreichen.

3.4 GWK beschließt unbefristete Erhöhung der Finanzierung der Programmpauschale ab 2027

Der Bund stimmte in der GWK am 28. November 2025 einer Änderung der AV-DFG zu. Dadurch wird die Programmpauschale für Forschungsprojekte, die die DFG ab dem Jahr 2027 bewilligt, von 22 auf 25 % der von der DFG genehmigten direkten Projektausgaben erhöht. Die DFG finanziert die Hälfte der Erhöhung aus ihrer Zuwendung (1,5 Prozentpunkte). Die andere Hälfte finanzieren Bund und Länder zu gleichen Teilen

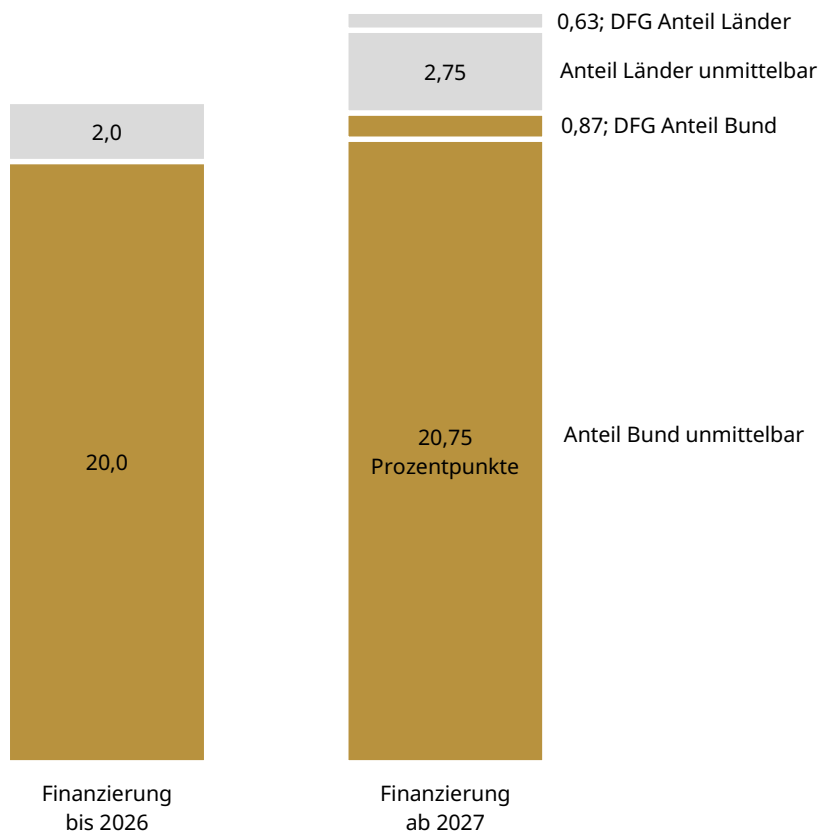
(je 0,75 Prozentpunkte). Dadurch ändert sich der Finanzierungsschlüssel der Programmpauschale von 91:9 auf rund 86,5:13,5 (Bund : Länder).¹²

Abbildung 4 stellt die Änderungen der Finanzierungsanteile an der Programmpauschale ab dem Jahr 2027 dar:

Abbildung 4

Bund auch ab 2027 größter Geldgeber der Programmpauschale

Ab 2027 steigt die Programmpauschale von 22 auf 25 % der direkten Projektausgaben, wovon der Bund insgesamt 21,62 Prozentpunkte finanziert. Davon entfallen 0,87 Prozentpunkte auf den bundesfinanzierten Teil des DFG-Beitrags an der Finanzierung der Programmpauschale von insgesamt 1,5 Prozentpunkten.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Mitteilung des BMFTR.

¹² Der Bundesbeitrag von 86,5 % an der Programmpauschale setzt sich zusammen aus dem unmittelbaren Finanzierungsbeitrag des Bundes und dem Bundesanteil an der Zuwendung, aus der die DFG ihren Anteil an der Erhöhung der Programmpauschale finanziert.

Die Neuregelung der Programmpauschale ist nicht befristet. Die bisherige Regelung, nach der Bund und Länder über die Höhe der Programmpauschale und die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern für die Zeit ab dem Jahr 2026 rechtzeitig in Verhandlungen treten wollen, ist ersatzlos entfallen.

3.5 Würdigung

Das BMFTR hat die Beschlussfassung des Rechnungsprüfungsausschusses bei der Neuregelung der Programmpauschale nicht beachtet.

Eine Regelung zur Erhöhung des Bundesanteils an der Finanzierung der Programmpauschale wäre demnach längstens bis zum 31. Dezember 2030 zu befristen gewesen. Indem das BMFTR die Neuregelung nicht befristet hat, sind seine Möglichkeiten, eine ausgewogene Finanzierung durchzusetzen, erheblich eingeschränkt. Die Länder haben damit keinen Anreiz, einem höheren Länderanteil zuzustimmen. Das BMFTR hätte in der AV-DFG wenigstens eine Überprüfung der Finanzierungsanteile an der Programmpauschale ab dem Jahr 2031 vereinbaren müssen, um die Verhandlungsspielräume des Bundes zu erhalten.

Der vom BMFTR suggerierte Zusammenhang zwischen der Befristung des PFI und einer Befristung der Programmpauschale besteht nicht. Die Programmpauschale ist nicht im PFI, sondern in der AV-DFG geregelt. Selbst wenn der PFI nicht verlängert würde, blieben die Höhe der Programmpauschale und der Finanzierungsanteil des Bundes bestehen. Lediglich das Volumen der DFG-Zuwendung einschließlich der Zuwendung für die Programmpauschale würde dann jährlich neu festgelegt.

Das BMFTR hat zwar das Ziel benannt, die Finanzierungsanteile der Programmpauschale zugunsten des Bundes verschieben zu wollen. Der Finanzierungsanteil des Bundes ändert sich durch die Neuregelung ab dem Jahr 2027 aber nur geringfügig zugunsten des Bundes. Für die Zeit ab dem Jahr 2031 will das BMFTR im Sinne der nun beschlossenen Erhöhung der Programmpauschale verhandeln. Dies lässt keine Ambitionen erkennen, in absehbarer Zeit ein zwischen Bund und Ländern ausgewogenes Finanzierungsverhältnis erreichen zu wollen. Damit wird das BMFTR dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nicht gerecht.

3.6 Empfehlung

Das BMFTR muss entsprechend dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses dafür sorgen, dass sich die Länder ab dem Jahr 2031 ausgewogen an der Finanzierung der Programmpauschale beteiligen. Mindestens muss es das Erreichen einer ausgewogenen Finanzierung bis dahin verbindlich vereinbart haben. Ausgewogen wäre die Finanzierung, wenn die Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale

dem Finanzierungsschlüssel der DFG-Grundförderung (Bund: 58, Länder: 42) entspricht.

Das BMFTR sollte die Programmpauschale mit der übrigen Zuwendung der DFG gemeinsam verhandeln, insbesondere bei etwaigen Verhandlungen über den PFI. Damit hätte es größere Möglichkeiten, Zugeständnisse der Länder für einen höheren Länderbeitrag zu erwirken.

Verhandelt das BMFTR die Programmpauschale hingegen weiterhin isoliert, bleibt seine Verhandlungsposition schwach. Als letztes Mittel bliebe ihm dann nur eine Kündigung und anschließende Neuverhandlung der AV-DFG, um eine ausgewogene Finanzierung der DFG einschließlich der Programmpauschale durchzusetzen. Dies ist dem Bund mit einer Frist von zwei Jahren zum Jahresende möglich.¹³

3.7 Stellungnahme

Das BMFTR hat entgegnet, aus seiner Sicht erübrige sich eine explizite Befristung der Regelung zur Programmpauschale. Durch die Befristung des PFI bis zum Jahr 2030 sei auch der Förderrahmen, der die Programmpauschale umfasst, befristet. Die Anpassung des Finanzierungsschlüssels sei erklärtes Ziel des BMFTR bei den anstehenden Verhandlungen zum PFI V. Die Integration der Programmpauschale in die institutionelle Förderung der DFG im Zuge der letzten PFI-Verhandlungen habe eine Anpassung der AV-DFG nach sich gezogen. Das BMFTR gehe davon aus, dass auch die kommende PFI-Vereinbarung entsprechende Anpassungen nach sich ziehen werde.

Auch für den Fall, dass der PFI nicht fortgeführt würde, bestünde die Möglichkeit einer Kündigung und anschließenden Neuverhandlung der AV-DFG. Ein struktureller Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten sei daher nicht gegeben.

Die Neuregelung der Programmpauschale bewege sich in dem vom Prüfungsausschuss vorgegebenen Rahmen. Sie führe zu einer Anpassung des Finanzierungsschlüssels der Programmpauschale zugunsten des Bundes. Das BMFTR wolle bei den kommenden PFI-Verhandlungen auf eine weitere Verschiebung der Finanzierungsanteile der Programmpauschale hinwirken und ggf. eine weitere Erhöhung der Programmpauschale erreichen. Es habe in den bisherigen Gesprächen mit den Ländern deutlich gemacht, dass eine stärkere finanzielle Beteiligung der Länder erwartet werde.

3.8 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMFTR überzeugt nicht. Der vom BMFTR dargestellte Zusammenhang zwischen dem PFI und der AV-DFG besteht nicht. Der PFI regelt nur, dass

¹³ § 6 Absatz 1 AV-DFG in der Fassung vom 2. Juli 2021.

u. a. die DFG jährlich feste Aufwüchse ihrer institutionellen Zuwendung erhält. Die Förderung der DFG durch Bund und Länder einschließlich der Programmpauschale ist in der AV-DFG vereinbart. Dort ist auch die Höhe der Finanzierungsanteile festgelegt. Unabhängig vom Fortbestehen des PFI gelten die Regelungen zur Programmpauschale in der AV-DFG deshalb unbefristet über das Jahr 2030 hinaus weiter.

Änderungen am PFI führen somit nicht notwendigerweise zu Anpassungen der AV-DFG. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Bund und Länder die Überführung der Programmpauschale vom Hochschulpakt in die AV-DFG ausweislich der diesbezüglichen Beratungsunterlagen der GWK nicht mit dem PFI, sondern im Zusammenhang mit der Nachfolge des Hochschulpakts 2020 beraten haben.

Das BMFTR kann jedoch seine Verhandlungsposition für eine Änderung der Finanzierungsanteile an der Programmpauschale verbessern, wenn es darüber gemeinsam mit dem PFI verhandelt. Dies hat das BMFTR erkannt.

Festzuhalten ist, dass das BMFTR den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses, den Bundesanteil an der Programmpauschale nur übergangsweise zu erhöhen, nicht beachtet hat. Dabei ist das BMFTR vom Bundesrechnungshof vorher auf die notwendige Befristung der Regelung hingewiesen worden.

Das BMFTR gibt zwar an, dass es eine Anpassung des Finanzierungsschlüssels der Programmpauschale erreichen will. Es macht aber keine Aussage, welchen Finanzierungsanteil es für den Bund anstrebt. Aufgrund seiner früheren Äußerungen ist zu befürchten, dass das BMFTR sich mit einer wiederum nur geringfügigen Senkung des Finanzierungsanteils des Bundes zufriedengeben wird.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht (Nummer 3.6). Das BMFTR muss die Finanzierung der Programmpauschale erneut verhandeln mit dem Ziel, dass sich die Länder ab dem Jahr 2031 ausgewogen an der Finanzierung der Programmpauschale beteiligen.

Ehmann

Bertram

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.