

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

68 Programmpauschalen für Hochschulen – Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes Kat. B **beachten** (Kapitel 3003 Titel 685 05)

68.0

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft gewährt bei der Forschungsförderung von Hochschulen Programmpauschalen, um deren Infrastruktur mitzufinanzieren. Das Bundesforschungsministerium trägt diese Programmpauschalen allein, obwohl die Deutsche Forschungsgemeinschaft anteilig von Bund und Ländern finanziert wird. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesforschungsministerium aufgefordert, die Programmpauschalen nur dann über das Jahr 2015 hinaus zu verlängern, wenn die Länder sich angemessen beteiligen. Zudem muss das Bundesforschungsministerium durch repräsentative Daten belegen, dass die Höhe der Programmpauschale gerechtfertigt ist.

68.1

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) wird von Bund und Ländern getragen. Sie fördert im Schwerpunkt wissenschaftliche Forschungsprojekte an Hochschulen (DFG-Projektförderung). Das Bundesforschungsministerium stellt dazu jährlich mehr als 1 Mrd. Euro bereit.

Funktion der Programmpauschalen

Die DFG finanzierte mit ihrer Projektförderung ursprünglich nur die Ausgaben der Hochschulen, die einem geförderten Projekt direkt zugerechnet werden konnten (direkte Projektausgaben). Solche direkten Projektausgaben fallen z. B. für Projektpersonal oder besondere Forschungsgeräte an. Zusätzlich mussten die Hochschulen ihre personelle und sachliche Infrastruktur für die geförderten Projekte bereitstellen. Dadurch entstanden ihnen sogenannte indirekte Projektausgaben z. B. für Räume, Energie, Verwaltungspersonal und Informationstechnologie.

Mit dem Anstieg der DFG-Projektförderung machten die Hochschulen geltend, indirekte Projektausgaben würden ihre Haushalte zunehmend belasten. Sie sahen die Gefahr, dass sie deswegen nicht mehr in der Lage seien, alle Möglichkeiten zu nutzen, DFG-Projekte einzuwerben. Ein solcher negativer Lenkungseffekt sei forschungspolitisch jedoch nicht erwünscht.

Bund und Länder führten daraufhin Programmpauschalen ein, um die indirekten Projektausgaben zu finanzieren. Die Hochschulen erhalten seitdem als sogenannte Overheadfinanzierung einen pauschalen Zuschlag von 20 % auf die direkten Projektausgaben. Die Programmpauschalen waren erstmals Bestandteil der Vereinbarung zum Hochschulpakt aus dem Jahr 2007. Dieser ist mittlerweile bis zum Jahr 2015 verlängert. Bund und Länder beabsichtigen eine weitere Fortsetzung ab dem Jahr 2016.

Finanzierung der Programmpauschalen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass für die Finanzierung der Pauschalen nicht der bei der DFG-Projektförderung geltende Verteilungsschlüssel zugrunde gelegt wurde. Danach trägt der Bund 58 % und die Länder 42 % der direkten Ausgaben, die den Hochschulen für DFG-Projekte entstehen. Die Programmpauschalen finanziert das Bundesforschungsministerium dagegen allein. Bei deren Einführung hatte es dies den Ländern angeboten, ohne einen sachlichen Grund hierfür anzuführen. So findet sich lediglich in einem internen Vermerk des Bundesforschungsministeriums der Hinweis, es seien ausreichend Mittel vorhanden, um die Programmpauschalen bis zum Jahr 2010 vollständig aus Bundesmitteln zu finanzieren.

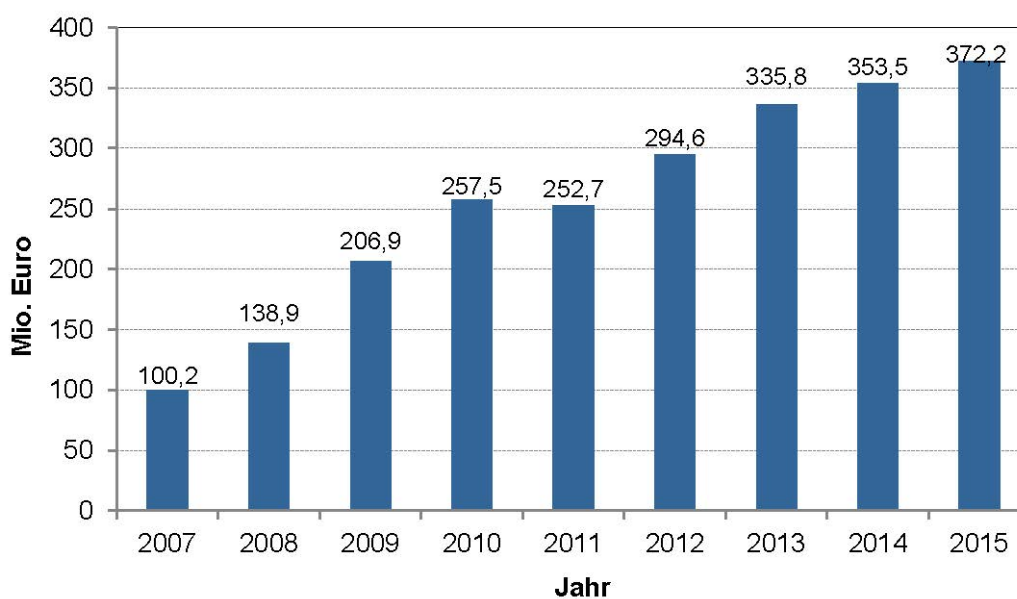
Bei der Verlängerung des Hochschulpaktes wollte das Bundesforschungsministerium erreichen, dass sich auch die Länder an den Pauschalen beteiligen. Diese forderten jedoch, die alleinige Bundesfinanzierung fortzusetzen. Das Ressort akzeptierte dies und verpflichtete sich, bis zum Jahr 2015 weiter allein zu zahlen. Zur Begründung verwies es auf das „Risiko einer Grundsatzdebatte über die Gemeinschaftsfinanzierung der Forschungsförderung, die in keinem Verhältnis zum möglichen Gewinn einer ggf. zu erreichenden symbolischen Mitfinanzierung durch die Länder“ stehe. Die Vereinbarung mit den Ländern enthält allerdings nunmehr eine Absichtserklärung zur Finanzierung des Hoch-

schulpaktes ab dem Jahr 2016. Dort heißt es, Bund und Länder „entscheiden über die weitere Ausgestaltung mit dem Ziel der Verstetigung der Förderung und der Beteiligung der Länder an der Finanzierung“.

Seit Beginn der Förderung haben sich die Ausgaben des Bundes für die Pauschalen mehr als verdreifacht. Sie liegen im Jahr 2013 bei mehr als 300 Mio. Euro und sollen bis zum Jahr 2015 weiter deutlich steigen (vgl. Abbildung 68.1).

Abbildung 68.1

Ausgaben des Bundes für Programmpauschalen 2007 bis 2015



Quelle: Eigene Berechnungen, Daten Bundeshaushalt und Finanzplanung (Einzelplan 30).

Bemessung der Programmpauschalen

Nach der Vereinbarung zum Hochschulpakt soll die Programmpauschale insbesondere die zusätzlichen Projektausgaben für die Infrastruktur decken. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei Einführung der Programmpauschale jedoch keine Daten dazu vorgelegt hatten, wie die DFG-Projekte die Infrastruktur der Hochschulen tatsächlich belasten.

Das Bundesforschungsministerium bezieht sich mittlerweile bei der Bemessung der Programmpauschale auf einen DFG-Erfahrungsbericht aus dem Jahr 2009. Nach diesem entlastete die Pauschale die Hochschulen nur teilweise. Zwei Hochschulen hätten dies durch Untersuchungen zur Kostenstruktur belegt. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes bemaßen die untersuchten Hochschulen die Programmpauschale auf Grundlage eines Vollkostenansatzes. Dabei legten sie sämtliche Infrastrukturkosten auf die DFG-Projekte um. Ob die DFG-Projekte tatsächlich die Infrastrukturkosten beeinflussten, war bei der Festlegung der Höhe unerheblich. Auf diese Weise ermittelten die Hochschulen Zuschlagssätze zu den direkten Projektausgaben, die je nach Fachbereich bei mehr als 150 % lagen.

Aktuelle Überlegungen zur Bemessung der Programmpauschalen konnten weder das Bundesforschungsministerium noch die DFG vorweisen. Repräsentative und aussagefähige Daten zu den tatsächlichen indirekten Projektausgaben lagen ebenfalls nicht vor. Aus dem Kreis der Hochschulen gibt es jedoch bereits forschungspolitische Forderungen, die Pauschalen zu erhöhen.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es Aufgabe der Länder ist, die personelle und sächliche Grundausrüstung ihrer Hochschulen zu gewährleisten. Der Bund hingegen hat keine Kompetenz zur Finanzierung der

Hochschulen. Zwar können DFG-Forschungsprojekte zu einer zusätzlichen Inanspruchnahme der Infrastruktur der Hochschulen führen. Die Belastungen daraus kann der Bund im Sinne eines Nachteilsausgleichs kompensieren. Die Pauschalen müssen sich jedoch auf diesen beschränken, denn nur insoweit sind sie eine notwendige Ergänzung und damit haushaltsrechtlich ein zulässiger Annex zur Förderung der direkten Projektausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass dem Bundesforschungsministerium aussagekräftige Daten fehlten, auf deren Grundlage die Programmpauschale festgelegt wurden. Eine bundesfinanzierte Programmpauschale darf sich nicht an den Kosten der Hochschulen für ihre gesamte Infrastruktur orientieren. Viele Elemente der Hochschulinfrastruktur werden nicht oder kaum durch die DFG-Projekte beansprucht. Bemessungsgrundlage können vielmehr allein die zusätzlichen Infrastrukturkosten sein, die die DFG-Projekte verursachen. Nur auf der Grundlage einer Teilkostenrechnung, mit der sich diese Mehrkosten feststellen lassen, lässt sich die Höhe der Programmpauschalen sachgerecht ermitteln. Mit repräsentativen betriebswirtschaftlichen Daten von Hochschulen ist zu belegen, dass die DFG-Projekte überhaupt Kosten verursachen, die die Programmpauschale von 20 % rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesforschungsministerium bei Einführung der Programmpauschale die Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes nicht ausreichend beachtet hat und im Ergebnis der Verhandlungen mit den Ländern die Ausgaben hierfür allein tragen musste. Auch bei der Verlängerung der Vereinbarung zum Hochschulpakt hat es keine Beteiligung der Länder erreicht. Der Bundesrechnungshof hat es nicht für akzeptabel gehalten, auf die Wahrung der Bundesinteressen zu verzichten, um sich eine „schwierige Diskussion“ zu ersparen. Der Bundesrechnungshof hat die Gefahr gesehen, dass die Länder sich trotz ihrer Absichtserklärung auch nach dem Jahr 2016 nicht an der Finanzierung der Programmpauschalen beteiligen werden. Er hat das Bundesforschungsministerium aufgefordert, nunmehr konsequenter zu verhandeln und die Fortsetzung der Programmpauschale an eine angemessene Beteiligung der Länder zu knüpfen.

68.3

Das Bundesforschungsministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Programmpauschale wünschenswert sei. Diese Auffassung habe es schon in den bisherigen Verhandlungen zum Hochschulpakt vertreten. Es sei deshalb verkürzt dargestellt, dass das Bundesforschungsministerium nachgegeben habe, um eine schwierige Diskussion und eine Grundsatzdebatte über die Gemeinschaftsfinanzierung der DFG zu umgehen. Vielmehr sei die bisherige Alleinflanzierung durch den Bund das Ergebnis eines hochschulpolitischen Verhandlungsprozesses und „Ausdruck politischen Ermessens“. Das Bundesforschungsministerium halte nach wie vor an dem Ziel fest, die Länder an der Programmpauschale zu beteiligen. Für die anstehenden Verhandlungen zur Verlängerung des Hochschulpaktes habe es durchsetzen können, dass das grundsätzliche Ziel einer Mitfinanzierung der Programmpauschale durch die Länder auch von diesen akzeptiert werde.

Bei der Bemessung der Programmpauschale könne nach Ansicht des Bundesforschungsministeriums dahingestellt bleiben, ob der Vollkostenansatz verfassungsrechtlich zulässig sei oder nur ein Nachteilsausgleich gewährt werden dürfe. Es verweist dazu auf entsprechende Pauschalen ausländischer Staaten und der Europäischen Union, die bei mindestens 50 % lägen. Das Bundesforschungsministerium hat jedoch die Auffassung geteilt, dass es sinnvoll ist, die tatsächlichen indirekten Projektausgaben genauer zu ermitteln. So könne eine angemessene Höhe der Programmpauschale bestimmt werden. Es habe deswegen eine Studie beauftragt, die die Auswirkungen der Overheadfinanzierung bei der Forschungsförderung auf die Hochschulen analysieren solle. Durch Befragungen an Hochschulen solle dabei u. a. geklärt werden, wie hoch deren indirekte Projektausgaben tatsächlich seien. Auch Fragen der Teilkostenberechnung würden dabei eine Rolle spielen.

68.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt es sich nicht mit hochschulpolitischem Ermessen rechtfertigen, dass der Bund die Programmpauschalen bei der DFG-Förderung allein trägt. Diese führen zu einem beachtlichen Finanztransfer vom Bund zu den Ländern. Das Bundesforschungsministerium ermöglicht mit diesem Geld keine zusätzlichen Forschungsvorhaben, sondern entlastet die Länder von Teilen der Ausgaben für Verwaltung und Gebäude ihrer Hochschulen. Nach dem Grundgesetz ist es jedoch Aufgabe der Länder, die Infrastruktur der Hochschulen bereitzustellen. Würden sich diese an den Programmpauschalen beteiligen, gäbe es Spielraum, um zusätzliche Hochschulvorhaben aus Bundesmitteln zu fördern. Deshalb liegt eine Länderbeteiligung nicht nur im Interesse des Bundes, sondern auch im Forschungsinteresse der Hochschulen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die bisherige Verhandlungsführung des Bundesforschungsministeriums wenig konsequent. Er hält es nicht für eine eindeutige Finanzierungszusage, wenn die Länder mit dem Bund über die Ausgestaltung ab dem Jahr 2016 „mit dem Ziel der Verstetigung der Förderung und der Beteiligung der Länder an der

Finanzierung“ entscheiden wollen. Das Bundesforschungsministerium hat in früheren Verhandlungsrunden keinerlei Beitrag der Länder erreicht. Es ist deshalb unzureichend, wenn es jetzt lediglich erklärt, es wolle an dem Ziel einer Länderbeteiligung ab dem Jahr 2016 festhalten. Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor das Risiko, dass der Bund die Programmpauschalen weiterhin allein finanziert und dies erneut mit politischen Zwängen rechtfertigt.

Die problematische Finanzierungssituation bei den Programmpauschalen geht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auf föderale Verflechtungen zurück, die nicht der in der Verfassung vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern entspricht. Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat im Jahr 2007 ein Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern vorgelegt. Darin hat er gefordert, dass die Zuständigkeit für eine staatliche Aufgabe und die Finanzierungsverantwortung in einer Hand liegen sollten. Transferatbestände zwischen den Ebenen machen das föderale System hingegen weniger durchschaubar, schlechter steuerbar und ziehen schwierige Folgeverhandlungen nach sich. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb stets dafür aus, jede staatliche Ebene mit den Mitteln auszustatten, die sie für ihre Aufgabe benötigt. Die Programmpauschale widerspricht diesem Grundsatz: Obwohl die Länder für das Hochschulwesen zuständig sind und die DFG anteilig finanziert wird, trägt der Bund die zur Finanzierung der Infrastruktur gedachten Programmpauschalen alleine.

Der Bund hat zur Finanzierung der Programmpauschalen eine Vereinbarung abgeschlossen, die nur bis zum Jahr 2015 gilt. Es ist dem Bundesforschungsministerium also möglich, die systemwidrige Finanzierung ab dem Jahr 2016 zu beenden. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das Bundesforschungsministerium bei den anstehenden Verhandlungen zum Hochschulpakt eine angemessene Beteiligung der Länder einfordert. Stimmen die Länder dem nicht zu, sollte das Bundesforschungsministerium die Förderung der Programmpauschalen ab dem Jahr 2016 einstellen.

Das Bundesforschungsministerium lässt in seiner Stellungnahme offen, ob es die Höhe der Pauschale auf Grundlage der Teilkostenrechnung festlegen will. Der Hinweis, außerhalb Deutschlands gebe es Overheadpauschalen von über 50 % bei der Forschungsförderung, überzeugt nicht. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes senkt etwa die Europäische Union die Overheadfinanzierung ab dem Jahr 2014 deutlich und sieht eine Pauschale von 25 % für indirekte Kosten vor – obwohl die in Deutschland geltende verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung hierfür keinerlei Rolle spielt.

Der Bundesrechnungshof hält es für einen Fortschritt, dass das Bundesforschungsministerium eine Studie zur Höhe von Overheadpauschalen bei der Projektförderung in Auftrag gegeben hat. Es sollte den Schwerpunkt der Studie allerdings nicht darauf legen, die Auswirkungen der Overheadpauschale auf die Situation der Hochschulen zu untersuchen. Auch reicht es nicht aus, bei der Studie u. a. auch Fragen der Teilkostenberechnung einzubeziehen. Vielmehr muss sich die Studie klar an den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Hochschulfinanzierung orientieren. Sie sollte repräsentative Daten dazu liefern, welche zusätzlichen Infrastrukturkosten die DFG-Projekte bei den Hochschulen verursachen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es möglich, aussagekräftige Daten von den Hochschulen zu bekommen. Diese haben spätestens im Zusammenhang mit Anforderungen des Beihilferechts der Europäischen Union Kostenrechnungen eingeführt.

Das Bundesforschungsministerium muss belegen, dass allein die DFG-Forschungsprojekte die Infrastrukturkosten der Hochschulen erhöhen. Die zusätzlichen Kosten müssen durchschnittlich mindestens 20 % der direkten Projektausgaben betragen. Ansonsten sind die Programmpauschalen verfassungsrechtlich nicht zulässig. In jedem Fall sieht der Bundesrechnungshof keine Anhaltspunkte dafür, dass DFG-Projekte zusätzliche Infrastrukturkosten verursachen, die eine Programmpauschale von 20 % nicht abdeckt und die Forderung nach deren Erhöhung rechtfertigen könnten.