

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;  
hier: Denkschrift 2018 des Rechnungshofs zur Haushalts- und  
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
– Beitrag Nr. 23: Forschungszulagen und Sonderzahlungen  
aus Drittmitteln an Hochschulen für  
angewandte Wissenschaften**

#### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 12. März 2020 den Beschluss gefasst, im Nachgang der Mitteilung Drucksache 16/7741, die auf den Landtagsbeschluss vom 21. Februar 2019 (Drucksache 16/4923 Abschnitt II) zurückging, dem Landtag erneut bis zum 15. Februar 2021 (vgl. Drucksache 16/7741 Abschnitt II) zu berichten.

*Die maßgeblichen Beschlüsse lauten wie folgt:*

*Die Landesregierung zu ersuchen,*

- 1. a) im Wege der Fachaufsicht darauf hinzuwirken, dass die an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften zu Unrecht gewährten Forschungszulagen, soweit rechtlich möglich, zurückgefordert werden;*
- b) die einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere die Leistungsbezügeverordnung, soweit zu präzisieren, dass eine weitgehend fehlerfreie einheitliche Anwendung ermöglicht wird;*

*(Beschluss vom 21. Februar 2019)*

*II. dem Landtag bis zum 15. Februar 2021 erneut zu berichten.*

*(Beschluss vom 12. März 2020)*

## Bericht

Mit Schreiben vom 12. Februar 2021, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu 1 a) und b):

Bei der letzten Berichterstattung im Dezember 2019 (vgl. Drucksache 16/7478) waren von den vom Rechnungshof beanstandeten 350 Fällen insgesamt 20 Fälle noch nicht abschließend aufgearbeitet, davon 16 Fälle an der Hochschule Biberach, ein Fall an der Hochschule Furtwangen und drei Fälle an der Hochschule Heilbronn. Darüber hinaus hinterfragte der Rechnungshof in der 53. Sitzung des Finanzausschusses am 13. Februar 2020 die Prüfergebnisse an den Hochschulen Reutlingen und Heilbronn, da diese Hochschulen in allen beanstandeten Fällen Belassensentscheidungen getroffen haben. In diesem Zusammenhang bat er das Wissenschaftsministerium zudem, in dem erneuten Bericht darzustellen, welche generellen Prüfmaßstäbe das Wissenschaftsministerium bei der Aufarbeitung der beanstandeten Forschungszulagen angewandt hat und in welchen Bereichen die Auffassungen von Rechnungshof und Wissenschaftsministerium abweichen.

Die Rechnungshofprüfung wurde außerdem zum Anlass genommen, die einschlägigen Rechtsvorschriften – insbesondere § 60 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW) und § 8 Leistungsbezügeverordnung (LBVO) – durch die Erstellung einer Handreichung zur Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen zu präzisieren.

### 1. Erläuterung der Prüfmaßstäbe

Das Wissenschaftsministerium hat zur Gewährleistung einer einheitlichen Aufarbeitung der vom Rechnungshof beanstandeten Fehlerkategorien folgende Prüfmaßstäbe bei der Überarbeitung und abschließenden Prüfung zugrunde gelegt:

- **Drittmittelherkunft**

Die Rechnungshofprüfung hat gezeigt, dass es bei der Zuordnung von Drittmitteln zum privaten oder öffentlichen Bereich oftmals Abgrenzungsschwierigkeiten gibt.

Im Rahmen der Aufarbeitung wurde die Frage aufgeworfen, worauf bei der Abgrenzung von privaten und öffentlichen Drittmitteln konkret abzustellen ist. Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung bei der Abgrenzung in erster Linie auf die Trägerschaft der jeweiligen Einrichtung abgestellt, d. h. darauf, ob die Drittmittel von privaten oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen herrühren. Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums kann es für die Beurteilung, ob es sich um private oder öffentliche Drittmittel handelt, nicht allein auf die Trägerschaft der jeweiligen Einrichtung ankommen. In erster Linie ist entscheidend, aus welcher Quelle die Erträge der Einrichtung erwirtschaftet werden.

In der überarbeiteten Handreichung des Wissenschaftsministeriums vom Januar 2020 wurde mittlerweile geregelt, wie Drittmittel von Firmen einzustufen sind, die sich zwar in fast ausschließlichem Eigentum der öffentlichen Hand befinden, die ihren Umsatz aber durch Verkauf an Private erzielen (Beispiele: EnBW, E-Werk, Rothaus Brauerei AG) und aus diesen Quellen auch die Drittmittel zur Finanzierung von Forschungsprojekten generieren. Danach handelt es sich in diesen Fällen trotz überwiegender Beteiligung der öffentlichen Hand um private Drittmittel, da diese aus dem Umsatz durch Verkauf an Private herrühren.

- **Forschungsvorhaben**

Seitens des Rechnungshofs wurde oftmals das Vorliegen eines Forschungsvorhabens, insbesondere bei Materialprüfungen, Messreihen und Arbeitskreisen verneint, da es sich nach Auffassung des Rechnungshofs nicht um Forschungsvorhaben, sondern vielmehr um reine Beratungs- und Dienstleistungen handele. Infolge dessen definierte das Wissenschaftsministerium ein Forschungsvorhaben als zeitlich befristetes Vorhaben mit dem Ziel, durch eigenes, planmäßiges und systematisches Vorgehen neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen. Keine Forschungsvorhaben im Sinne des § 60 Absatz 1 Satz 1 Landesbesoldungsgesetz

Baden-Württemberg (LBesGBW) sind danach Projekte, die sich lediglich auf die Anwendung bereits gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse beschränken, ohne ihrerseits wiederum auf neuen Erkenntnisgewinn angelegt zu sein. In Zweifelsfällen war ein vorhandener Forschungsbezug besonders zu begründen und entsprechend zu dokumentieren.

Im Rahmen der Aufarbeitung prüfte das Wissenschaftsministerium, ob ein Forschungsbezug seitens der Hochschule nachträglich schlüssig dargelegt, besonders begründet und dokumentiert wurde. Bei wenigen Grenzfällen, insbesondere an der Hochschule Reutlingen, blieben Unterschiede in der Bewertung zwischen Rechnungshof und Ministerium. Letztlich konnten sich Wissenschaftsministerium und Rechnungshof darauf verständigen, dass künftig schon im Vorfeld der Forschungsansatz mit dem angestrebten Forschungsziel und dem Plan des Forschungsprojekts von der jeweiligen Hochschullehrerin oder dem jeweiligen Hochschullehrer schriftlich dargelegt werden muss. Dies kann schon im Drittmittelvertrag erfolgen oder ist sonst gegenüber dem Rektorat spätestens mit dem Antrag auf Gewährung der Forschungs- oder Lehrzulage nachzuweisen. In der Handreichung des Wissenschaftsministeriums wurde dies inzwischen in Abstimmung mit dem Rechnungshof in der Fassung vom Oktober 2020 ergänzt.

Für die Vergangenheit haben sich der Rechnungshof und das Wissenschaftsministerium darauf verständigt, dass diejenigen Fälle, die bezüglich des Vorliegens eines Forschungsvorhabens in einem Grenzbereich liegen, aufgrund der Abgrenzungsproblematik nicht weiter beanstandet werden.

- Materielle Voraussetzungen der Gewährung einer Lehrzulage

Auf Empfehlung des Rechnungshofs und auf vielfachen Wunsch der Hochschulen hat das Wissenschaftsministerium in der überarbeiteten Handreichung vom Oktober 2020 die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Lehrvorhabens präzisiert.

- Präzisere Form der Zustimmung des Drittmittelgebers

Im Rahmen der Aufarbeitung haben die Hochschulen fehlende bzw. unzureichende Zustimmungen des Drittmittelgebers nachträglich eingeholt. Auf Anregung des Rechnungshofs, die gesetzlichen Vorgaben großzügiger auszulegen, wurde in der überarbeiteten Handreichung vom Oktober 2020 geregelt, dass die Zweckbestimmung sowohl im Vertrag individuell, aber auch als Vertragsbestandteil in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorgesehen werden kann. In den Allgemeinen Geschäftsbedingungen kann die Höhe der Zulage beispielsweise in Form eines maximal zulässigen prozentualen Anteils der Drittmittelsumme festgelegt werden.

- Kalkulation

Die Zulagenbeträge müssen – neben den Kosten des Forschungs- oder Lehrvorhabens einschließlich der Gemeinkosten – vollständig durch die Drittmittel gedeckt sein. Deshalb waren von den Hochschulen in den wegen Kalkulationsfehlern beanstandeten Fällen jeweils zumindest überarbeitete Schlusskalkulationen zu erstellen. Bei den dem Wissenschaftsministerium vorgelegten Kalkulationen wurde insbesondere darauf geachtet, dass sämtliche Personalkosten (inklusive Professorenkosten und anderer haushaltsfinanzierter Personalkosten), anteilige Gemeinkosten und ein angemessener Gewinnzuschlag ordnungsgemäß erfasst und abgerechnet wurden.

- Einführung einer Bagatellgrenze

Die Anregung des Rechnungshofs – zur Verfahrensvereinfachung und ggfs. auch zur Vermeidung von Abgrenzungsproblematiken hinsichtlich bloßer Dienstleistungen im Auftrag Dritter – eine Bagatellgrenze einzuführen, wurde seitens des Wissenschaftsministeriums umgesetzt. In der überarbeiteten Handreichung vom Oktober 2020 wurde empfohlen, Zulagen nur dann zu gewähren, wenn das Forschungs- oder Lehrvorhaben insgesamt so bedeutend ist, dass pro Vorhaben eine Zulage in Höhe von mindestens 1.000 Euro gerechtfertigt erscheint. Gegebenenfalls erforderlich erscheinende Abweichungen von der Bagatellgrenze sind im Einzelfall zu begründen und im Vorfeld mit dem Ministerium abzustimmen.

- Vertrauensschutz im Rahmen der Rücknahmeprüfung

Im Rahmen der Rücknahmeprüfungen nach § 48 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) wurde seitens des Wissenschaftsministeriums auf einheitliche Maßstäbe bei der Prüfung von möglichen Vertrauensschutzgesichtspunkten geachtet. Für die Hochschulen wurde als Hilfestellung eine Handreichung „Handreichung zur Prüfung der Rücknahme rechtswidrig gewährter Leistungsbezüge und Forschungs- und Lehrzulagen“ zur Verfügung gestellt.

Von der Rücknahme rechtswidriger Gewährungen durfte nur dann abgesehen werden, wenn der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsakts vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Dies ist der Fall, wenn der Betroffene sein Handeln auf die erfolgte Gewährung eingestellt hat und ihm deswegen im Falle der Rücknahme Nachteile drohen, die nicht eingetreten wären, wenn er nicht auf den Bestand der gewährten Forschungszulage vertraut hätte. Soweit die Geldleistung im Hinblick auf die gewährte Forschungszulage verbraucht wurde und mit dem Verbrauch kein gleichwertiger Vorteil erlangt wurde, kann nach § 48 Absatz 2 Satz 2 LVwVfG von schutzwürdigem Vertrauen ausgegangen werden. Dies war jeweils von den Hochschulen zu prüfen und von den Betroffenen nachzuweisen. Um bei der Prüfung der Vertrauensschutzgesichtspunkte eine gleichförmige Verfahrensweise aller Hochschulen sicherzustellen, wurden die Hochschulen aufgefordert, in den Fällen, in denen im Ergebnis keine Rücknahme beabsichtigt war, dem Wissenschaftsministerium die Ermessensabwägungen unter Beifügung sämtlicher – das Anhörungsverfahren betreffender – Unterlagen darzulegen. In Zweifelsfällen über Vertrauensschutzgesichtspunkte wurde den Hochschulen angeraten, die rechtswidrig gewährten Forschungszulagen zurückzunehmen.

## 2. Aufarbeitung und Quintessenz

Für die Überprüfung der beanstandeten Forschungszulagen sowie für die Durchführung einer ordnungsgemäßen Rücknahmeprüfung stellte das Wissenschaftsministerium den Hochschulen verschiedene Handreichungen zur Verfügung.

In der Handreichung zur Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen vom 14. Juni 2018 wurden die Vergabevoraussetzungen konkretisiert. Diese Handreichung wurde aktuell unter Einbeziehung der Hochschulen sowie des Rechnungshofs evaluiert und überarbeitet. In der überarbeiteten Handreichung vom Oktober 2020 wurden insbesondere Abgrenzungsmerkmale zwischen privaten und öffentlichen Drittmitteln präzisiert, Voraussetzungen für das Vorliegen eines Lehrvorhabens festgelegt sowie eine Bagatellgrenze in Höhe von 1.000 Euro eingeführt (vgl. Ziffer 1).

Das Wissenschaftsministerium hat die Hochschulen im Rahmen ihrer Überprüfung und Aufarbeitung eng begleitet, auch mit dem Ziel, so auf eine einheitliche Aufarbeitung hinzuwirken. Die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen, dem Wissenschaftsministerium und dem Rechnungshof verlief konstruktiv und gut. Die Prüfung des Rechnungshofs und die ergriffenen Maßnahmen des Wissenschaftsministeriums (Handreichung, Workshops, Checklisten etc.) haben dazu geführt, dass die Hochschulen in Bezug auf die Thematik Forschungszulagen sensibilisiert wurden und demzufolge zu erwarten ist, dass die Hochschulen künftig die Voraussetzungen für die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen kennen und beachten. Außerdem steht das neue Referat 14 (Besoldungsrecht, Leistungsbezogene Vergütung, Nebentätigkeitsrecht – Beratung, Compliance, Aufsicht) den Hochschulen nun beratend und unterstützend zur Seite.

## 3. Ergebnis

Die Hochschulen haben alle beanstandeten Fälle eingehend geprüft und aufgearbeitet. In den beanstandeten Fällen, in denen es möglich war, haben die Hochschulen Heilungen beispielsweise durch die Nachholung von Rektoratsbeschlüssen oder durch ordnungsgemäße Nachkalkulationen herbeigeführt. In allen nicht heilbaren Fällen haben sie Rücknahmeprüfungen unter Anhörung der betroffenen Professorinnen und Professoren durchgeführt. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der einzelnen Professorinnen und Professoren im Rahmen des Anhörungsverfahrens haben die Hochschulen entschieden, ob die rechtswidrig ge-

währten Zulagen im Ergebnis zurückgenommen werden müssen oder belassen werden können.

### 3.1. Ergebnis der Aufarbeitung der 20 noch offenen Fälle

Die Aufarbeitung der bei der letzten Berichtspflicht im Dezember 2019 noch offenen 20 Fälle an insgesamt drei Hochschulen hat Folgendes ergeben:

- Hochschule Biberach

Die Aufarbeitung der 16 noch offenen Fälle ist inzwischen nahezu abgeschlossen. Davon haben sich 12 Fälle, die ursprünglich wegen fehlender privater Drittmittel vom Rechnungshof und letztlich auch vom Wissenschaftsministerium beanstandet wurden, nach nochmaliger Prüfung als von Anfang an rechtmäßig erwiesen.

Im Ergebnis erfolgten daher in vier Fällen – wegen fehlender privater Drittmittel und Kalkulationsfehler – Rücknahmeprüfungen. In drei Fällen beabsichtigt die Hochschule, die Forschungszulagen aus Vertrauensschutzgründen nicht zurückzunehmen, in einem Fall ist eine Rücknahme vorgesehen.

- Hochschule Heilbronn

Die Aufarbeitung der drei noch offenen Fälle ist mittlerweile abgeschlossen. In allen drei Fällen wurden Rücknahmebescheide erlassen. In den drei weiteren Fällen, in denen von der Hochschule zu Unrecht bereits Belassensentscheidungen getroffen und bekannt gegeben wurden, werden derzeit entsprechende Maßnahmen geprüft.

- Hochschule Furtwangen

Die Prüfung des offenen Falles an der Hochschule Furtwangen ist ebenfalls abgeschlossen. Im Ergebnis hat die Hochschule in vier Fällen Rücknahmen durchgeführt.

### 3.2. Gesamtergebnis der Aufarbeitung

Im Ergebnis konnten in ca. 78 % der beanstandeten Fälle die Verstöße geheilt werden (vgl. hierzu im Einzelnen *Anlage 1*). In ca. 22 % der beanstandeten Fälle konnte keine Heilung herbeigeführt werden. Im Wesentlichen handelte es sich bei den nicht heilbaren Fehlern um Kalkulationsfehler, die nicht mehr berichtigt werden konnten, da bei ordnungsgemäßer Kalkulation – unter Berücksichtigung aller nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften anzusetzenden Kosten – nicht mehr ausreichend Mittel für die Gewährung der Forschungszulage zur Verfügung standen.

Von den insgesamt 350 beanstandeten Fällen erfolgten in rd. 19 % der Fälle (66) Rücknahmen bzw. Teilrücknahmen über einen Gesamtbetrag von 283.490 Euro. In 10 Fällen wurde aus Vertrauensschutzgründen nicht oder nicht vollständig zurückgenommen. Nach derzeitigem Stand konnten vom Gesamtbetrag der beanstandeten Forschungszulagen (ca. 1,71 Mio. Euro) rund 1,39 Mio. Euro geheilt werden. Dies entspricht ca. 81 % des Gesamtvolumens. Ca. 17 % des Gesamtvolumens der beanstandeten Forschungszulagen (283.490 Euro) waren rechtswidrig und wurden zurückgenommen. Weitere Einzelheiten hierzu ergeben sich aus der Tabelle in der *Anlage 2*.

Lediglich ca. 2 % des Gesamtvolumens wurden aus Vertrauensschutzgesichtspunkten belassen. Teilweise werden diesbezüglich noch Schadensersatzansprüche und dienstrechtliche Aspekte geprüft.

Es wird darauf hingewiesen, dass an einzelnen Hochschulen gegen die Rücknahmebescheide Widerspruch eingelegt wurde. Über diese Widersprüche haben die jeweiligen Hochschulen eigenständig – ggfs. unter Einbeziehung des Wissenschaftsministeriums – zu entscheiden. In wie vielen Fällen und in welchem Umfang es letztlich zu Rückforderungen durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung kommt, ist noch offen. Bisher wurden seitens des Landesamts für Besoldung und Versorgung Beträge in Höhe von insgesamt 60.439 Euro zurückgefordert. Die Hochschulen wurden aufgefordert, dem Wissenschaftsministerium hierüber nach Abschluss der Verfahren zu berichten.

## Anlage 1

Stand: 22.12.2020

Ergebnis der Überprüfung der beanstandeten Forschungszulagen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften in den Jahren 2013 bis 2017 nach Fallzahlen

Hochschule	Anzahl vom Rechnungshof beanstandeter Fälle	Anzahl der vollständig geheilten Fälle	Anzahl Rücknahmeprüfungen	Anzahl erfolgter (Teil-)Rücknahmen	keine (vollständige) Rücknahme aus Vertrauensschutzgründen
HS Konstanz	27	3	24	24	0
HS Offenburg	56	31	25	25	0
HS Heilbronn	102	93	9	3	6
HS Reutlingen	48	48	0	0	0
HS Aalen	38	30	8	8	0
HS Furtwangen	28	24	4	4	0
HS Biberach	41	37	4	1	3
HS Esslingen	4	3	1	1	0
HS Pforzheim	2	1	1	0	1
HS Mannheim	3	3	0	0	0
HS Ludwigsburg	1	1	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>350</b>	<b>274</b>	<b>76</b>	<b>66</b>	<b>10</b>

Stand: 22.12.2020

## Anlage 2

**Ergebnis der Überprüfung der beanstandeten Forschungszulagen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften in den Jahren 2013 bis 2017 nach Volumen**

Hochschule	vom Rechnungshof beanstandete Forschungszulagen in Euro	Heilungen/ Teilheilungen in Euro	Heilungen / Teilheilungen in %	Rücknahmen/ Teiltrücknahmen in Euro	Rücknahmen / Teiltrücknahmen in %	keine Rücknahme aus Vertrauens- schutzgründen in Euro	keine Rücknahme aus Vertrauens- schutzgründen in %
HS Konstanz	356.881	139.489	39,09%	204.892	57,41%	12.500	3,50%
HS Offenburg	211.803	160.963	76,00%	50.840	24,00%	0	0,00%
HS Heilbronn	316.143	293.349	92,79%	2.466	0,78%	20.328	6,43%
HS Reutlingen	239.326	239.326	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
HS Aalen	242.600	231.788	95,54%	10.812	4,46%	0	0,00%
HS Furtwangen	124.734	120.604	96,69%	4.130	3,31%	0	0,00%
HS Biberach	116.030	114.065	98,31%	750	0,65%	1.215	1,05%
HS Esslingen	59.537	49.937	83,88%	9.600	16,12%	0	0,00%
HS Pforzheim	31.917	25.277	79,20%	0	0,00%	6.640	20,81%
HS Mannheim	9.000	9.000	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
HS Ludwigsburg	2.000	2.000	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Gesamt</b>	<b>1.709.971</b>	<b>1.385.798</b>	<b>81,04%</b>	<b>283.490</b>	<b>16,58%</b>	<b>40.683</b>	<b>2,38%</b>