

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2016 zur Haushaltsrechnung 2014 (vgl. Drucksache 16/100)

hier: Beitrag Nr. 27 – Förderung von Forschungseinrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft (Kapitel 1499)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016, Az. P-0451.12-16.16:

Bei der Prüfung zweier Institute und eines Gästehauses der Max-Planck-Gesellschaft zeigten sich Verbesserungspotenziale bei der Bewirtschaftung von zugewendeten Mitteln, der Gewährung von Leistungszulagen an Wissenschaftler und der Genehmigung von Nebentätigkeiten. Diese Feststellungen führten zu Änderungen der Bewirtschaftungsgrundsätze und der Verwaltungspraxis. In einzelnen Fällen wurden zweckwidrig verwendete Mittel zurückgefordert.

Der Vorschlag, das Zuwendungsverfahren insgesamt zu vereinfachen, wurde vom zuständigen Fachausschuss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz abgelehnt.

1 Ausgangslage

1948 wurde die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) zur Förderung der Wissenschaften e. V. in Göttingen gegründet. Der Verein hat die Aufgabe, „im Dienste der Allgemeinheit natur- und geisteswissenschaftliche Grundlagenforschung in eigenen Forschungsinstituten zu betreiben“.

Zum Ende des Jahres 2012 waren bundesweit insgesamt 82 dieser rechtlich unselbstständigen Institute vorhanden. Davon befanden sich elf Forschungsinstitute sowie vier weitere kleinere Einrichtungen in Baden-Württemberg.

Inhaltlich verteilen sich die Institute auf drei Sektionen, die biologisch-medizinische, die chemisch-physikalisch-technische sowie die geistes-, sozial- und humanwissenschaftliche Sektion. Die laufenden Geschäfte des Vereins werden durch die Generalverwaltung mit Sitz in München geführt. Der Verein wird durch einen

hauptamtlichen Präsidenten, die Generalverwaltung wird vom Generalsekretär geleitet.

Die einzelnen Institute gliedern sich in Abteilungen, die jeweils von herausragenden Wissenschaftlern (Abteilungsdirektoren) geleitet werden. Diese werden aufgrund eines sorgfältigen Auswahlprozesses vom Senat der MPG berufen. Die Vergütung wird vom Präsidenten der MPG mit den einzelnen Abteilungsdirektoren vereinbart.

Die Finanzierung der MPG erfolgt im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung hälftig durch Bund und Länder. Für den Landeszuschuss gelten zwei Verteilungsschlüssel: Jedes Land trägt ein Viertel der Ausgaben der jeweils ansässigen Forschungsinstitute (Sitzlandquote). Die weiteren 25 Prozent werden auf die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt.

2014 erhielt die MPG von Bund und Ländern Zuwendungen von insgesamt 1,4 Mrd. Euro. Auf die Forschungseinrichtungen in Baden-Württemberg entfiel dabei ein Anteil von 227,5 Mio. Euro.

Forschungsinstitute der MPG wirken erfolgreich im Bereich nationaler wie internationaler Spitzenforschung. Zahlreiche Nobelpreise und weitere Auszeichnungen belegen die hohe Leistungsfähigkeit der Institute und ihre internationale Reputation. Durch die professionelle Vermarktung patentierter Erfindungen trägt die Gesellschaft auch zu einem erfolgreichen Technologietransfer bei.

Der Rechnungshof hat 2014 die Haushalts- und Wirtschaftsführung zweier in Baden-Württemberg ansässiger Forschungsinstitute und eines Gästehauses der MPG geprüft. Schwerpunkt der Prüfung waren die Haushaltsjahre 2012 und 2013.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungsverfahren

Die jährlichen Zuwendungen an die MPG erfolgen auf der Grundlage eines Zuwendungsbescheids des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und von 16 Zuwendungsbescheiden der einzelnen Länder. Der Zuwendungsbescheid des Landes Baden-Württemberg wird vom Wissenschaftsministerium erlassen.

Bund und Länder verständigen sich im Rahmen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) über Inhalt und Höhe der Zuwendungen. In den Nebenbestimmungen unterscheiden sich die Zuwendungsbescheide je nach den landesrechtlichen Vorgaben. Ergänzt werden die Regelungen in den Zuwendungsbescheiden durch Bewirtschaftungsgrundsätze, die als weitere Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide einvernehmlich durch Bund und Länder festgelegt werden.

Verstößt die MPG bei der Bewirtschaftung der Mittel gegen die Bestimmungen der Zuwendungsbescheide oder die Bewirtschaftungsgrundsätze, wurden Rückforderungen bisher einvernehmlich zwischen den Zuwendungsgebern und der MPG festgesetzt und realisiert. Dabei übernimmt das Bundesministerium für Bildung und Forschung regelmäßig die Federführung. Gerichtliche Auseinandersetzungen über Rückforderungen konnten auf diese Weise bisher vermieden werden.

Dieses Verfahren weist nach Ansicht des Rechnungshofs mehrere gravierende Nachteile auf:

- Für die MPG gelten aufgrund der unterschiedlichen Zuwendungsbescheide Regeln, die in relevanten Punkten divergieren. So ist beispielsweise das Besserstellungsverbot für die Beschäftigten der MPG in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet. Weiterhin gelten nach den Landeshaushaltsordnungen unterschiedliche Vorschriften hinsichtlich des Umgangs mit liquiden Mitteln.
- Durch die föderale Aufgliederung des Zuwendungsverfahrens wird unnötiger Personal- und Sachaufwand verursacht. Die Zuwendungsgeber sind, vor allem in Konfliktfällen, in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. So drohen z. B. bei einer Rückforderung, über die kein Konsens besteht, bis zu 17 Verwaltungsgerichtsverfahren.

Diese Nachteile könnten vermieden werden, wenn die Zuwendungen an die MPG im Außenverhältnis ähnlich wie bei der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried

Wilhelm Leibniz e. V. durch einen einzigen Zuwendungsbescheid eines Landes oder des Bundes auch für die übrigen Zuwendungsgeber bewilligt würden.

2.2 Bewirtschaftung der zugewendeten Mittel

Die von Bund und Ländern zugewendeten Mittel sind so großzügig bemessen, dass bei der Bewirtschaftung vor Ort keine finanziellen Engpässe festzustellen waren. Gleichwohl bemüht sich die Generalverwaltung der MPG, die Bewirtschaftungsgrundsätze akkurat einzuhalten und ergänzt diese durch eine Vielzahl von internen Richtlinien.

Dennoch hat die Prüfung des Rechnungshofs einige Beanstandungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Institute ergeben. Neben kleineren Verstößen im Bereich der Beschaffungen und der Reisekostenabrechnungen waren folgende Punkte zu beanstanden:

- In einem der geprüften Institute wurde die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) bewilligte Programmpauschale nicht zur Finanzierung der Gemeinkosten, sondern als Verstärkung der Projektmittel eingesetzt.
- An einer Einrichtung wurde entgegen den Bewirtschaftungsgrundsätzen das Kantinenpersonal nicht aus den Entgelten, sondern aus den zugewendeten Mitteln finanziert.
- In einigen Fällen wurden Geräte, die für Forschungsprojekte der Institute beschafft worden waren, unentgeltlich an Dritte weitergegeben.
- In beiden Instituten wurden ohne erkennbare Systematik Gästen unentgeltliche Übernachtungen gewährt.

2.3 Zulagen an Abteilungsdirektoren

Als Teil ihrer leistungsorientierten Vergütung erhalten die Abteilungsdirektoren variable Zulagen (besondere Leistungsbezüge). Über Art und Höhe dieser Zulagen entscheidet de facto allein der Präsident der MPG. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung dieser Zulagen folgende Verbesserungspotenziale festgestellt:

- Nicht in allen Fällen wurden die tatsächlichen Grundlagen der Zulagenbewilligung sorgfältig dokumentiert. So diente bei einer Bleibeverhandlung allein die Behauptung des Direktors, er habe einen lukrativen Ruf in Aussicht, als Grundlage für eine hohe Zulage.
- Die Transparenz der gewährten Zulagen gegenüber den Zuwendungsgebern ist verbesserungsfähig. Die Zuwendungsgeber sollten personenscharf über die Höhe der Zulagen informiert werden.
- Bei Zulagen im Rahmen von Bleibeverhandlungen unterliegt der Präsident keiner effektiven Kontrolle durch die Gremien der MPG.
- Für die Höhe der bewilligten Zulagen (insbesondere bei Bleibeverhandlungen) besteht weder eine klare zuwendungsrechtliche Obergrenze noch existieren Richtlinien für die Bemessung dieser Zulagen. Solche Regelungen sind auch dann erforderlich, wenn Zulagen aus Zuwendungen privater Dritter finanziert werden. Im Unterschied zu den baden-württembergischen Hochschulen gibt es auch keinen Vergaberahmen.

In einem geprüften Fall wurde dem Rechnungshof von der Generalverwaltung ein erheblicher Teil der gewährten Zulagen bewusst verschwiegen.

2.4 Ausufernde Nebentätigkeiten

In einem geprüften Fall hat die Generalverwaltung einem Abteilungsdirektor in mehreren Jahren jeweils eine viermonatige Nebentätigkeit als Gastprofessor an einer außereuropäischen Hochschule genehmigt. Die übernommene Professur umfasste Forschungs- und Lehrtätigkeiten und wurde weit über dem in Deutschland üblichen Niveau vergütet. Obwohl der Abteilungsdirektor durch diese Ne-

bentätigkeit voll ausgelastet war, erhielt er von der MPG während des Auslandsaufenthalts weiterhin seine volle Direktorenvergütung. Regelmäßig wurden auch die Reisekosten zur ausländischen Universität erstattet.

Diese Nebentätigkeit hätte nach den für das Arbeitsverhältnis geltenden Vorschriften nicht genehmigt werden dürfen. Richtigerweise hätte der Abteilungsdirektor für die Ausübung der Gastprofessur ohne Bezüge beurlaubt werden müssen und die Reisekosten aus eigener Tasche tragen müssen. Hinzu kommt, dass beim Antrag auf Genehmigung der Nebentätigkeit unzutreffende Angaben gemacht wurden. Außerdem wurde der Abteilungsdirektor über längere Zeit von seiner ebenfalls bei der MPG beschäftigten Ehefrau begleitet, die während ihres gesamten Auslandsaufenthalts ebenfalls ihre regelmäßige Vergütung zuzüglich Reisekosten erhielt. In zwei Fällen waren diese Reisen nicht ordnungsgemäß genehmigt worden.

Auf diese Weise wurden Mittel des Bundes und der Länder nicht für die Forschung an einem Max-Planck-Institut, sondern als Unterstützung einer privaten Nebentätigkeit des Abteilungsdirektors verwendet. Dies ist vom Zweckzweck nicht gedeckt.

3 Empfehlungen

Aus den getroffenen Feststellungen ergeben sich folgende allgemeine Empfehlungen.

3.1 Zuwendungsverfahren konzentrieren

Das Zuwendungsverfahren gegenüber der MPG sollte neu gestaltet werden. Es sollte künftig im Außenverhältnis beim Bundesministerium für Bildung und Forschung oder beim Freistaat Bayern als Sitzland der Generalverwaltung konzentriert werden. Gegenüber der MPG würde in diesem Fall jährlich nur ein Zuwendungsbescheid über die gesamte Förderung zugleich auch für die anderen Zuwendungsgeber ergehen. Die finanzielle Beteiligung der anderen Zuwendungsgeber würde im Innenverhältnis durch Zuweisungen an den Bund beziehungsweise den Freistaat Bayern erfolgen. Der Verwaltungsaufwand bei den anderen 16 Zuwendungsgebern würde dadurch minimiert. Im Konfliktfall wäre nur ein Zuwendungsgeber im Außenverhältnis zuständig, der Rückforderungen effektiv und effizient durchsetzen könnte.

Notwendig ist dazu der Abschluss einer neuen Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der MPG.

3.2 Bewirtschaftungsgrundsätze einhalten

Die MPG und ihre Institute sollten auch in den beanstandeten Fällen die Bewirtschaftungsgrundsätze und die internen Richtlinien beachten. Bei der Bewirtschaftung von Mitteln der DFG darf die Programmpauschale nicht als Verstärkung der Projektmittel verwendet werden.

3.3 Verfahren zur Bewilligung von Zulagen verbessern

Die Bewirtschaftungsgrundsätze für die MPG sollten um Regelungen zur Dokumentation, Entscheidungsfindung und Transparenz bei der Bewilligung von Zulagen insbesondere bei Bleibeverhandlungen ergänzt werden. Der Rechnungshof hält es auch für erforderlich, wieder materielle Obergrenzen für die Bewilligungen von Zulagen vorzusehen, z. B. durch die Einführung eines Vergaberahmens nach dem Vorbild des baden-württembergischen Rechts.

3.4 Nebentätigkeitsrecht beachten

Auch bei den Abteilungsdirektoren dürfen nur solche Nebentätigkeiten genehmigt werden, die auch bei beamteten Wissenschaftlern zulässig wären. Die Abgrenzung von Haupt- und Nebentätigkeiten muss sorgfältig beachtet und strenger ge-

prüft werden. Private Nebentätigkeiten dürfen nicht aus staatlichen Mitteln subventioniert werden, die der Forschungsförderung dienen.

Im konkreten Fall hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die zu Unrecht gewährten Bezüge zurückzufordern, insbesondere soweit sie auf falschen Angaben des Betroffenen beruhen.

4 Stellungnahme der Max-Planck-Gesellschaft

4.1 Zuwendungsverfahren

Insoweit schließt sich die MPG der Stellungnahme des Fachausschusses DFG/MPG der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz an und sieht keinen Veränderungsbedarf. Der Fachausschuss sieht keine Veranlassung, die Bewilligung zugunsten der MPG künftig nur durch einen Zuwendungsgeber zu erteilen.

4.2 Bewirtschaftung der zugewiesenen Mittel

Die MPG beabsichtigt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zur DFG-Programmpauschale, zur Finanzierung des Kantinenpersonals und zur Gewährung unentgeltlicher Übernachtung für Gäste zu folgen und wird die einschlägigen Bewirtschaftungsrichtlinien beziehungsweise vertraglichen Regelungen entsprechend anpassen.

Hinsichtlich der unentgeltlich überlassenen Geräte macht die MPG geltend, die Überlassung sei teilweise im Rahmen von wissenschaftlichen Partnerschaften oder in einem anderen Fall für die Erreichung eines wissenschaftlichen Zwecks erfolgt und deshalb zulässig gewesen. Soweit in einzelnen Fällen ein Entgelt hätte erhoben werden können, sagt die MPG zu, entweder das Entgelt nachzuerheben oder die Geräte zurückzuführen oder den Restwert der Geräte an die Zuwendungsgeber zu erstatten.

4.3 Zulagen an Abteilungsdirektoren

Auf der Basis des Beschlusses des Fachausschusses DFG/MPG vom April 2016 werden ergänzende Dokumentationsanforderungen bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen in die Bewirtschaftungsgrundsätze der MPG aufgenommen.

Die MPG tritt dem Vorwurf entgegen, sie habe dem Rechnungshof Zulagen für einen Wissenschaftler in Täuschungsabsicht bewusst verschwiegen. Sie werde aber eine Regelung erarbeiten, die die Schwärzung der als geheimhaltungsbedürftig erachteten Bestandteile von Dokumenten verbindlich vorgeben wird.

4.4 Nebentätigkeiten

Nebentätigkeiten der wissenschaftlichen Mitglieder der MPG seien auch bei ausländischen Einrichtungen grundsätzlich zulässig und für die MPG von erheblichem Nutzen. Die MPG erkenne jedoch die Notwendigkeit, ihr Verfahren hinsichtlich der transparenteren Abgrenzung von Haupt- und Nebentätigkeiten anzupassen und habe dazu bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Hinsichtlich des vom Rechnungshof beanstandeten Falles habe die MPG schon während des Prüfungsverfahrens Konsequenzen gezogen und die Rückforderung und verzinst Rückzahlung der zweckwidrig verausgabten Zuwendungen eingeleitet.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium berichtet, dass der Fachausschuss DFG/MPG der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz wie bei früheren Prüfungen der Rechnungshöfe eine Arbeitsgruppe eingesetzt habe, die die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs eingehend erörtert habe. Der Rechnungshof Baden-Württemberg sei an dieser Arbeitsgruppe beteiligt gewesen.

Der Fachausschuss habe die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe übernommen: Sein Beschluss bilde die zwischen Bund und Ländern abgestimmte Grundlage der Stellungnahme des Ministeriums.

Das Ministerium schließt sich der Auffassung des Fachausschusses an, dass sich das Zuwendungsverfahren in der bisherigen Form bewährt habe, und sieht keine Notwendigkeit, das Verfahren neu zu gestalten.

Das Ministerium teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Generalverwaltung und die Institute der MPG die Bewirtschaftungsgrundsätze streng beachten müssen. Die Generalverwaltung stelle dies durch interne Richtlinien und Schulungen konsequent und in der Regel erfolgreich sicher.

Ausgehend von den beschriebenen Einzelfällen schließt sich das Ministerium der Auffassung des Rechnungshofs an, dass die Verfahren zur Bewilligung von Zulagen und zur Genehmigung von Nebentätigkeiten insgesamt verbesserungswürdig sind. Der Fachausschuss habe Regelungen zur Verbesserung der Transparenz bei der Gewährung von Zulagen vorgeschlagen, die in die Bewirtschaftungsgrundsätze der MPG aufgenommen werden sollen. Die Wiedereinführung eines gesetzlichen Vergaberahmens halte das Ministerium für nicht sachgerecht.

Die in einem Fall erfolgte unvollständige Offenlegung von Dokumenten gegenüber dem Rechnungshof entspreche nicht dem Umgang, der von den Zuwendungsgebern in einer Förderbeziehung vorausgesetzt werde. Der MPG sei die Vorlage einer Dienstanweisung aufgegeben worden, die solche Vorgänge künftig wirksam ausschließen solle.

Der Fachausschuss DFG/MPG halte die vom Rechnungshof vorgeschlagene Wiedereinführung eines Vergaberahmens für nicht sachgerecht und schlage stattdessen vor, von der MPG in eigener Verantwortung den Erlass einer internen Richtlinie mit materiellen Regelungen zur Gewährung von Zulagen bei Bleibeverhandlungen zu fordern.

Bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten müsse ein transparentes und regelkonformes Verfahren mit einer klaren und nachvollziehbaren Trennung von Haupt- und Nebentätigkeit Anwendung finden. Das Ministerium teilt die Auffassung, dass dies bei dem vom Rechnungshof adressierten Vorgang nicht der Fall gewesen sei, und unterstützt die Entscheidung der Zuwendungsgeber, die zweckwidrig verausgabten Zuwendungsmittel von der MPG verzinst zurückzufordern. Die Ankündigung der MPG, ihr Verfahren zur Genehmigung von Nebentätigkeiten insgesamt zu überarbeiten, werde begrüßt.

6 Schlussbemerkung

Solange keine gesetzliche Regelung besteht, hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass die MPG künftig Zulagen an ihre Direktoren zumindest auf Grundlage einer internen Richtlinie vergibt. Diese sollte materielle Regelungen zu den Voraussetzungen, zur Höhe und zum Umfang von Zulagen enthalten. Weiter sollten Zulagen von einem Gremium innerhalb der MPG beschlossen und deren Beratungs- und Entscheidungsgrundlagen aktenkundig gemacht werden.