

EINFÜHRUNGSTEXT

Dr. Rainer Ambrosy

Die Finanzierung der deutschen Hochschulen

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, 2014

EINFÜHRUNG

Die Finanzierung der deutschen Hochschulen ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus politischer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gelangt. Grund dafür waren nicht zuletzt die ausgeprägten und mitunter leidenschaftlichen Diskussionen um die Vor- und Nachteile einer Einführung von Studiengebühren. Dabei hat sich abseits der Studiengebührendebatte - von der breiten Öffentlichkeit eher unbemerkt - ein weitaus erheblicherer Wandel in der Finanzierungsstruktur der Hochschulen vollzogen. Schließlich hat der Umfang der Einnahmen aus sogenannten Drittmitteln einen immer größeren Anteil am Gesamtetat der Hochschulen angenommen. Eine Entwicklung, die gegenwärtig noch immer anhält. Die einzelnen Einnahmequellen der Hochschulen wie auch die Folgen der anhaltenden Veränderungen in der Finanzierungsstruktur der Hochschulen werden im Folgenden dargestellt.

1 FINANZIERUNG DURCH DIE ÖFFENTLICHE HAND

1.1 Grundfinanzierung

Für die deutschen Hochschulen lassen sich die Finanzierungsquellen in Grundmittel, Drittmittel und Verwaltungseinnahmen differenzieren.

Die Grundmittel werden von der öffentlichen Hand, überwiegend von den Bundesländern als Träger der Hochschulen, bereitgestellt. Der Bund ist indirekt über Sonderprogramme (z.B. Hochschulpakt, Exzellenzinitiative) sowie Forschungsfinanzierung (Projektförderung, Forschungsbauten) auf der Basis von Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG an der Finanzierung beteiligt. Eine unmittelbare Beteiligung des Bundes an der Grundfinanzierung der Hochschulen ist nicht vorgesehen (Umkehrschluss aus Art. 91a GG). Die Abgrenzung zwischen Bund- und Länderbefugnissen wurde zuletzt im Rahmen der Föderalismusreform 2006 geregelt. Demnach darf der Bund im Bereich der Forschung grundsätzlich mitfinanzieren, im Bereich der Lehre aber nur, wenn eine überregionale Bedeutung der Maßnahme vorliegt und die Länder einer Beteiligung zustimmen (z.B. Hochschulpakt).

Die Grundmittel stellen den größten Teil der Gesamteinnahmen der Hochschulen dar, wenngleich der Anteil der Grundmittel an den Gesamteinnahmen bereits seit Jahren rückläufig ist (siehe Abbildung 1). Insgesamt werden weiterhin ca. 70% der Hochschulfinanzierung durch öffentliche Gelder bereitgestellt.

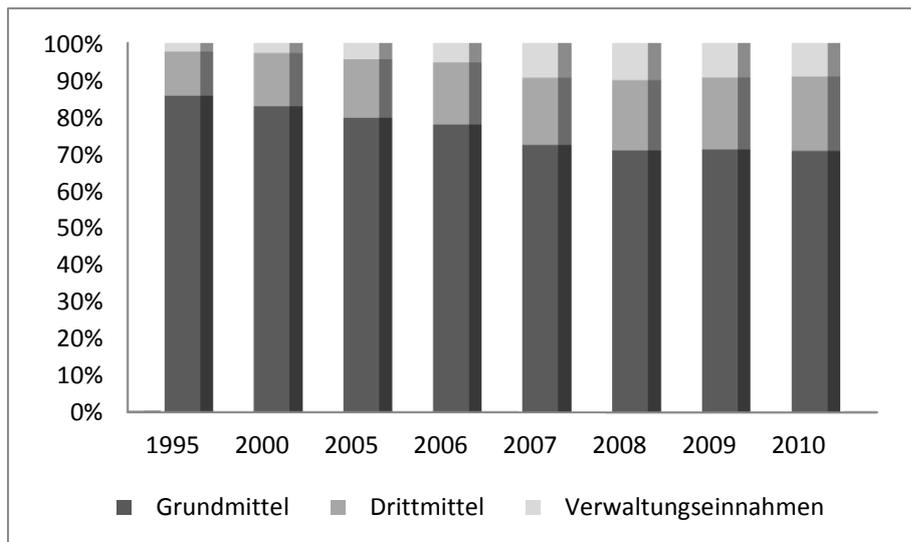


Abb. 1: Einnahmen der deutschen Hochschulen ohne medizinische Einrichtungen/ Gesundheitswissenschaften nach Finanzierungsquellen (Quelle: eigene Darstellung, Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen Fachserie 11 Reihe 4.3.2 – 2010)

1.2 Haushaltspläne der Länder

Die betragsmäßige Höhe der einer Hochschule zur Verfügung gestellten Grundfinanzierung bemisst sich nach der im jeweiligen Landeshaushaltsplan dafür vorgesehenen Summe.

Der Haushaltsplan ist eine systematische Zusammenstellung über die geplanten Ausgaben und geschätzten Einnahmen (bzw. über Aufwendungen und Erträge bei Haushaltsplänen nach doppischer Rechnungslegung) von juristischen Personen des öffentlichen Rechts für den Zeitraum der nächsten Haushaltsperiode. Haushaltspläne dienen der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben innerhalb einer Haushaltsperiode und sind somit die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die wesentlichen haushaltsführenden Stellen sind der Bund, die Bundesländer sowie Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände, aber auch Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

In Haushaltsplänen werden letztlich Art und Umfang der von vorgenannten Stellen zu erbringenden Leistungen in monetären Größen definiert. Aufgrund der sich daraus ergebenden Bedeutung sind die Haushaltspläne Gegenstand eines dezidiert geregelten Gesetzgebungsverfahrens. Die Verpflichtung zur Aufstellung des Haushaltsplanes des Bundes ist in Art. 110 GG geregelt. Bereits der verfassungsrechtlichen Regelung sind wichtige Haushaltsgrundsätze zu entnehmen. So sind insbesondere die Grundsätze der Vollständigkeit („alle Einnahmen und Ausgaben“, Art. 110 Abs. 1 GG) und der Vorherigkeit („Der Haushaltsplan wird [...] vor Beginn des ersten Rechnungsjahres [...] festgestellt.“, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) im Grundgesetz hinterlegt. Weitere Grundsätze zur Haushaltsführung sind in den Haushaltsordnungen des Bundes (BHO) oder der Länder (LHO),

bzw. im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) oder in den Landesverfassungen geregelt. Darunter fallen insbesondere die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit, der Genauigkeit sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Feststellung des Haushaltsplanes sowohl des Bundes (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) als auch der Länder (z.B. § 1 LHO Niedersachsen oder § 1 LHO NRW) erfolgt durch das Haushaltsgesetz bzw. auf kommunaler Ebene durch die Haushaltssatzung. Das Haushaltsgesetz ist ein sogenanntes Zeitgesetz, das in der Regel für eine Periode von einem Kalenderjahr, selten auch für Doppelhaushalte von zwei Perioden, beschlossen wird. Durch die Beteiligung der Parlamente im Gesetzgebungsverfahren wird bewirkt, dass die Budgethoheit im Parlament und nicht in der Regierung liegt.

Die gesetzliche Grundlage für den Haushalt der Bundesländer ist in den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen (LHO) geregelt. Der Haushalt ermächtigt die Verwaltung Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen wie sie im Haushalt vorgesehen sind. Die Ausgaben haben damit konstitutiven Charakter. Allerdings werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.

Eine Verpflichtung zur Leistung von Ausgaben bzw. eine Zahlungspflicht geht vom Haushaltsplan also nicht aus (§ 3 Abs. 1 LHO Niedersachsen). Die Ansätze von Ausgaben im Haushaltsplan haben lediglich den Charakter einer Ausgabeermächtigung für das betreffende Haushaltsjahr.

Der Landeshaushalt ist in sogenannte Einzelpläne gegliedert. Diese regeln im Wesentlichen die Finanzen in den einzelnen Geschäftsbereichen. Einzelpläne werden z.B. für das Landesparlament, den Ministerpräsidenten/die Ministerpräsidentin und die einzelnen Ministerien gebildet.

In den Einzelplänen der für die Hochschulen zuständigen Ministerien befinden sich die Haushaltsansätze für Universitäten und Fachhochschulen. Die Hochschulverwaltungen sind durch vorgenannte Regelungen in den Landeshaushaltsordnungen an einen durch das Haushaltsgesetz beschlossenen Haushalt gebunden und haben ihn bei allen haushaltspolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen.

1.3 Hochschulkapitel

Die Haushaltskapitel bezeichnen in den Haushaltsplänen die Gliederungsebene unterhalb der Einzelpläne, d.h. Einzelpläne sind in verschiedene Haushaltskapitel untergliedert. Die Haushaltskapitel untergliedern sich ihrerseits in die einzelnen Haushaltstitel. Im Regelfall wird jeder Hochschule ein eigenes Kapitel gewidmet.

So befindet sich z.B. im Haushaltsplan des Landes Niedersachsen der Einzelplan 06 des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Dieser beinhaltet das Kapitel 0613 mit den Haushaltsplanansätzen für die Universität Oldenburg (siehe Abbildung 2). Das Kapitel wiederum enthält diverse Titel, wie z.B. Titel 682 01-7, der die Ausgaben des Ministeriums über Zuführungen zum laufenden Betrieb der Hochschule zum Gegenstand hat. Dieser Titel umfasst den wesentlichen Teil der durch das Land Niedersachsen bereitgestellten Grundfinanzierung für die Universität Oldenburg.

Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 0613 Universität Oldenburg (Landesbetrieb)

Titel	Fkt	Zweckbestimmung	Verpflichtungs- ermächtigung 2014 2013	Ansatz 2014	Ansatz 2013	+ = mehr - = weniger	Ist 2012
1	2	3	1000 EUR	1000 EUR	1000 EUR	1000 EUR	1000 EUR
			4	5	6	7	8
E I N N A H M E N							
111 12-5	133	Ablieferungen von Studiengebühren Langzeitstudierender <i>*** Abweichend von § 15 Abs. 1 S. 1 LHO (Bruttoprinzip) ist der Nettobetrag veranschlagt.</i>		322	583	-261	645
111 15-0	133	Ablieferungen des Landesbetriebs für Verwaltungskostenbeiträge Studierender		1.431	1.431	—	1.583
119 41-0	133	Rückzahlung von Überzahlungen		—	—	—	424
A U S G A B E N							
682 01-7	133	Zuführungen für laufende Zwecke des Landesbetriebs <i>Übertragbar. Die Ausgaben sind einseitig deckungsfähig zugunsten 682 03 und 891 01. *** Gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 LHO sind die Absätze 1 bis 8 der Erläuterung und die im Wirtschaftsplan ausgebrachten Bewirtschaf- tungsvermerke verbindlich.</i>	—	120.298	110.949	+9.349	106.825
682 03-3	133	Zuführungen an den Landesbetrieb für die Unterhaltung der Grundstücke, der technischen und baulichen Anla- gen <i>Übertragbar. Die Ausgaben sind einseitig deckungsfähig zulasten 682 01.</i>	—	1.352	1.352	—	1.352
682 39-4	133	Zuführungen an den Landesbetrieb für die Beschäftigung von Ersatz- kräften für Landesbedienstete im Mutterschutz	—	72	72	—	72
891 01-5	133	Zuführungen für Investitionen des Landesbetriebs <i>Die Ausgaben sind einseitig deckungsfähig zulasten 682 01. *** Gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 LHO ist die Erläuterung verbindlich.</i>	—	1.166	1.047	+119	833
		Abschluss Kapitel 0613					
		1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen		1.753	2.014	-261	
		Summe der Einnahmen		1.753	2.014	-261	

	6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	—	121.722	112.373	+9.349	
	8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	—	1.166	1.047	+119	
	Summe der Verpflichtungserm. / Ausgaben	—	122.888	113.420	+9.468	
	Zuschuss		121.135	111.406	+9.729	

Abbildung 2: Auszug aus dem Haushaltsplanentwurf 2014 des Landes Niedersachsen (Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium, Entwurf Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014)

In Bundesländern mit Globalzuweisungen werden nur noch wenige Haushaltstitel separat ausgewiesen. Teilweise werden lediglich zwei Titel geführt. Dabei werden den Hochschulen in einem Titel die laufenden Mittel zugewiesen und mit einem zweiten Titel die Investitionen veranschlagt. Diese Vorgehensweise entstammt ursprünglich aus den Anforderungen von Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F., nach der die Nettokreditaufnahme auf die Summe der investiven Ausgaben beschränkt wurde. Investitionen durften also keinesfalls zugunsten anderer Ausgaben reduziert werden, so dass die Mittel bereits in der Titelstruktur strikt getrennt wurden.

Die Haushaltstitel stellen die unterste Stufe der Untergliederung des Haushaltsplans dar. Sie bestehen aus der Titelnnummer, der Zweckbestimmung, dem Ansatz für Einnahmen oder Ausgaben, der Verpflichtungsermächtigung und etwaiger Haushaltsvermerke. In der Regel werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach ihrer Funktion bzw. ihrem Zweck angesetzt. Ausgaben eines bestimmten Titels dürfen grundsätzlich nur für den darin vorgesehenen Zweck geleistet werden, sofern keine einseitige oder gegenseitige Deckungsfähigkeit zugelassen ist. Diese Restriktion wird als qualitative Spezialität bezeichnet (vgl. insbes. § 20 LHO Niedersachsen).

Für die Einnahmen gilt das Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 LHO), wonach alle Einnahmen nicht zweckgebunden sein sollen, sondern als Deckungsmittel für alle Ausgaben herangezogen werden können. Ausnahmen vom Gesamtdeckungsprinzip sind zulässig, wenn durch Gesetz oder Haushaltsplan die Verwendung von Einnahmen für bestimmte Zwecke zugelassen wird oder die Einnahmen von Dritten zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

Die Bereitstellung von Globalbudgets oder Globalhaushalten anstelle einer dezierten Unterteilung des Hochschulkapitels in eine Vielzahl von Titeln ist eine Entwicklung der jüngeren Vergangenheit und korreliert mit dem Autonomisierungsprozess in der deutschen Hochschullandschaft. Ein Globalhaushalt zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittelbereitstellung in einem pauschalen Betrag bewilligt wird, über den die Hochschulen weitgehend unabhängig und eigenständig disponieren können. Diese Form der Hochschulfinanzierung folgt dem Gedanken, dass dezentrale Führungskräfte der Verwaltung flexibler mit den zur Verfü-

gung stehenden Mitteln haushalten und diese effizienter einsetzen können als dies durch zentrale Planvorgaben aus dem Ministerium möglich wäre. Zuvor war es üblich, dass den Hochschulen umfangreiche Titel vorgegeben wurden und insofern umfangreiche Restriktionen über die Verwendung der bereitgestellten Mittel bestanden haben, so dass oft von einer „Titelwirtschaft“ die Rede war.

Die Hochschulen nutzen die Zuweisung eines Globalhaushaltes häufig, um auch ihrerseits in weitere interne budgetierende Einheiten zu unterscheiden (z.B. Fakultäten oder zentrale Einrichtungen), denen ebenfalls Globalbudgets zur Verfügung gestellt werden. Dabei machen die Hochschulen wie auch die Landesministerien häufig ergänzend von der Möglichkeit einer leistungsorientierten Mittelverteilung Gebrauch, wodurch Leistungsanreize gegeben werden, die bei Erfüllung monetär durch erhöhte Zuweisungen belohnt werden können.

1.4 Sonderprogramme

Für die staatlichen Hochschulen werden neben der Grundfinanzierung weitere Mittel aus Sonderprogrammen bereitgestellt. Dabei sind insbesondere durch die Exzellenzinitiative und den Hochschulpakt erhebliche zusätzliche Mittel in Wissenschaft und Forschung geflossen.

Im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder sind für den Förderzeitraum von 2006 bis 2017 insgesamt rund 4,6 Mrd. € bereitgestellt worden. Diese Mittel verteilen sich auf die drei Förderkategorien Graduiertenschule, Exzellenzcluster und Zukunftskonzepte, um die sich die Hochschulen bundesweit in bislang drei Runden bewerben konnten. Von den nicht unerheblich hohen Mittelbereitstellungen konnten zunächst bei weitem nicht alle Hochschulen profitieren. Viele sind in den bisherigen Förderrunden leer ausgegangen. Dabei ist gegenwärtig unklar, ob die Exzellenzinitiative langfristig fortgeführt wird. Schließlich wurde die ursprüngliche Mittelbereitstellung aus den signifikanten Versteigerungserlösen der UMTS-Auktion des Bundes gegenfinanziert. Die kurzfristigen Förderzeiträume sind für die geförderten Hochschulen durchaus problematisch, da im Rahmen der bewilligten Projekte nicht selten langfristige Verpflichtungen, z.B. gegenüber dem beschäftigten Personal, eingegangen werden müssen, deren Anschlussfinanzierung gesichert werden muss.

Durch den Hochschulpakt 2020 wurden den Universitäten und Fachhochschulen weitere signifikante Mittel zur Verfügung gestellt. Dabei handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, die getroffen wurde, um den Hochschulen zusätzliche Gelder für die Bewältigung steigender Studierendenzahlen aufgrund der Einführung der verkürzten Gymnasialzeit sowie der Aussetzung der Wehrpflicht bereitzustellen. Es werden die zwei Phasen Hochschulpakt I und Hochschulpakt II unterschieden: In der von 2007 bis 2010 laufenden ersten Phase des Hochschulpaktes wurde aufgrund einer damals aktuellen Prognose der Kultusministerkonferenz (KMK) die Aufnahme von insgesamt 91.370 zusätzlichen Studienanfängern gegenüber dem Basisjahr 2005 vereinbart. Dafür hat der Bund ca. 566 Millionen Euro bereitgestellt, wobei die Länder die Gesamtfinanzie-

rung zugesichert haben. Tatsächlich wurden in der ersten Programmphase jedoch weit über 185.000 zusätzliche Studienanfänger aufgenommen.

Grundlage für den Hochschulpakt II von 2011 bis 2015 war eine aktualisierte Planung der KMK, die von einem weiteren Anstieg der zusätzlichen Studienanfänger im Vergleich zum Basisjahr 2005 um rund 275.000 ausgegangen ist. Zur Finanzierung hat der Bund weitere Mittel in Höhe von ca. 3,2 Mrd. € bereitgestellt. Seitens der Bundesländer wurden den Hochschulen ebenfalls Gelder zugesichert, so dass für jeden zusätzlichen Studienanfänger rechnerisch 26.000 € zur Verfügung gestellt werden sollten. Im März 2011 hat die gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (GWK) die im Rahmen des Hochschulpaktes II zu finanzierende Studienanfängerzahl auf rund 327.000 erwartete zusätzliche Studienanfänger angehoben. Die durch den Bund bereitgestellten Mittel für die zweite Programmphase wurden nochmals von 3,2 Mrd. € auf 4,8 Mrd. € erhöht. Allerdings wurden auch diese Prognosewerte von der Realität überholt. Tatsächlich wurde die Zahl der 2011 bis 2015 finanzierten, im Vergleich zu 2005 zusätzlichen Studienanfänger, auf rund 624.000 fast verdoppelt. Daher wurden die Bundesmittel im Jahr 2013 um weitere 2,2 Mrd. € auf insgesamt rd. 7 Mrd. € erhöht.

Ab 2016 ist eine dritte Förderphase geplant, über die Bund und Länder in 2014 die Beratungen aufnehmen. Bis 2018 werden voraussichtlich weitere Bundesmittel in Höhe von rund 2,7 Milliarden Euro verteilt. Insgesamt wird der Bund somit zwischen 2007 und 2018 ca. 10 Mrd. € an zusätzlichen Finanzmitteln zur Verfügung stellen. Seitens der Länder sollen Leistungen erbracht werden, die in den meisten Ländern dem Volumen des Bundes entsprechen. Insgesamt werden die Länder ca. 9 Mrd. € bereitstellen.

Neben der Exzellenzinitiative und dem Hochschulpakt 2020 gibt es weitere, zum Teil länderspezifische, Sonderprogramme über die zusätzliche öffentliche Mittel in Wissenschaft und Forschung fließen. Zu nennen sind z.B. die sächsische Exzellenzinitiative, mit der die sächsische Landesregierung ca. 110 Mio. € für die Spitzenforschung ihrer vier Universitäten zur Verfügung gestellt hat, oder die Bereitstellung der sogenannten Qualitätsverbesserungsmittel an den nordrhein-westfälischen Hochschulen. Diese Mittel werden als Ersatzmittel des Landes für die weggefallenen Studiengebühren gezahlt. In ähnlicher Weise werden auch in anderen Bundesländern Kompensationen geleistet, wenn den Hochschulen die Finanzierungsoption durch Studiengebühren durch politischen Beschluss wieder entzogen wurde und dadurch fest einkalkulierte Einnahmen entfallen sind.

Wenngleich die Bereitstellung von Geldern aus vorgenannten Programmen nicht zuletzt aufgrund der zunehmend schwierigeren wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand – schließlich fallen die verfügbaren finanziellen Ressourcen des Bundes und der Länder auch im Kontext der Schuldenbremse immer geringer aus – eine immense Kraftanstrengung bedeutet, die von den Hochschulen sehr gewürdigt wird, werden dadurch nicht alle Probleme der Hochschulen gelöst.

Letztlich handelt es sich in aller Regel um zweckgebundene Mittel, über deren Verwendung nicht frei entschieden werden kann. Die Exzellenzmittel sind z.B. explizit an das Projekt geknüpft, für das eine Förderung bewilligt wurde. Über die Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 wurden in der Regel Vereinbarungen zwischen den Ländern und ihren Hochschulen getroffen, wodurch die Mittelverwendung konkretisiert wird. Für nordrhein-westfälische Hochschulen wird beispielsweise reglementiert, dass die Hälfte der Mittel für Personalkosten zu verwenden ist. Ein angemessener Anteil kann auch für die administrative und organisatorische Abwicklung des Studienplatzaufbaus verwendet werden. Insgesamt sind die Mittel jedoch für das Ziel der Einrichtung zusätzlicher Studienplätze bestimmt. Schließlich berechnet sich der letztlich den Hochschulen zugewiesene Betrag als Vergütung für die Aufnahme je zusätzlichem Student.

Noch restriktiver stellt sich die Zweckbindung bei den Qualitätsverbesserungsmitteln dar. Gemäß § 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Qualität in Lehre und Studium an nordrhein-westfälischen Hochschulen (Studiumsqualitätsgesetz) sind die Mittel „zweckgebunden für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen zu verwenden. Insbesondere können sie verwendet werden für die Verbesserung der Betreuungsrelation zwischen hauptamtlichem Lehrpersonal und Studierenden.“ Der zweckadäquate Einsatz wird durch eine eigens dafür geschaffene Kommission je Hochschule überwacht. Eine Verwendung ist u.a. ausgeschlossen für die Forschung sowie zur Finanzierung von Hochschulverwaltungsangestellten und Fakultätsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern ohne unmittelbaren Bezug zu Lehre und Studium, wie auch weitgehend für die Bewirtschaftung der Gebäude.

Im Ergebnis stellen die zusätzlichen Mittel also keinen Beitrag zur Finanzierung aller Grundaufgaben der Hochschulen dar. Dabei zeigt die reale Entwicklung der Studienanfängerzahlen, dass es sich bei den hohen Bedarfen an Studienplätzen nicht nur um einen kurzlebigen Trend durch die doppelten Abiturjahrgänge handelt, sondern um ein längerfristiges Phänomen, das durch eine generell höhere Studierendenquote gestützt wird. Davon werden alle Teile einer Hochschule, also gerade auch die Verwaltungen, die zentralen Einrichtungen und die Forschung, gleichermaßen tangiert. Insofern wäre eigentlich eine weniger zweckgebundene und somit eine vollumfängliche Entlastung aller Bereiche der Hochschulen in Form einer Erhöhung der Grundfinanzierung wünschenswert gewesen.

Da ein Abflachen des Trends zu einer höheren Studierendenquote momentan nicht absehbar ist, führt zudem die ungewisse Weiterführung der Sonderförderungen zu Unsicherheiten bei den Hochschulen. Die Exzellenzinitiative endet im Jahr 2017. Der Hochschulpakt ist bis zum Jahr 2020 befristet. Durch die fehlende Finanzierungssicherheit ist den Hochschulen eine langfristig angelegte und nachhaltige Entwicklungsplanung für Forschung und Lehre fast unmöglich geworden. Die unsicheren Planungsmöglichkeiten schlagen sich insbesondere bei der Einstellung neuer Mitarbeiter nieder. Für den wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Nachwuchs können oftmals nur zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse angeboten werden, da eine langfristige auskömmliche Finanzierung nicht sichergestellt werden kann. Dies hat mitunter fatale Auswirkungen auf die

Beschäftigungsperspektiven, da es an einer verlässlichen Karriereplanung fehlt. Somit wird die ohnehin schwierige Konkurrenzsituation um Spitzenkräfte für die Hochschulen weiter erschwert. Angesichts des bevorstehenden demografischen Wandels besteht dabei die Gefahr, dass die daraus resultierenden personellen Fehlentwicklungen der Gegenwart auch in der Zukunft nicht mehr geheilt werden können.

Fragen / Aufgaben zum Thema „Finanzierung durch die öffentliche Hand“

- 1) *Welche Finanzierungsquellen einer Hochschule lassen sich unterscheiden?*
- 2) *Welches ist die größte Finanzierungsquelle der Hochschulen in Deutschland?*
- 3) *Warum beteiligt sich der Bund nur indirekt an der Hochschulfinanzierung?*
- 4) *Wie werden den Hochschulen die Grundmittel zugewiesen?*
- 5) *Was ist unter dem Haushaltsgrundsatz der „qualitativen Spezialität“ zu verstehen?*
- 6) *Was ist ein Globalhaushalt?*
- 7) *Welche zwei wesentlichen Sonderprogramme zur Hochschulfinanzierung gibt es und welchen Zweck verfolgen die Programme?*
- 8) *Welchen Nachteil haben die Mittel aus den Sonderprogrammen?*

2 DRITTMITTELFINANZIERUNG

2.1 Projektförderung

Die Einnahmen aus Drittmitteln haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen immer größer werdenden Umfang am Finanzierungsvolumen der Hochschulen eingenommen. Gerade in den Haushalten der größeren und forschungstärkeren deutschen Universitäten machen die Drittmiteleinnahmen einen signifikanten Anteil aus, der in Einzelfällen mehrere hundert Millionen Euro pro Haushaltsjahr ausmacht.

Bei Drittmitteln handelt es sich um solche Gelder, die durch die Hochschulangehörigen zur Durchführung von Forschungsvorhaben eingeworben werden und nicht den öffentlichen Geldern für die Grundfinanzierung entstammen. Dabei wird – insbesondere in der Hochschulrechnungslegung – eine begriffliche Differenzierung nach den Herkunftsquellen zwischen Projektförderung (auch: Forschungsförderung) und Auftragsforschung vorgenommen.

Unter der Projektförderung wird die Einwerbung von Drittmittelgeldern bei öffentlichen Geldgebern zur Durchführung von Forschungsvorhaben verstanden. Dabei werden bei einem Zuwendungsgeber mit schriftlichem Antrag Zuwendungen (vgl. §§ 23, 44 LHO Niedersachsen) beantragt, die zur Deckung der Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne konkret abgrenzbare Projekte genutzt werden sollen. Die Bewilligung solcher Mittel erfolgt in der Regel per Zuwendungsbescheid durch schriftlichen Verwaltungsakt. Bedeutendster Drittmittelgeber ist die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Daneben treten insbesondere der Bund oder die EU, aber auch die Länder häufig als öffentlicher Projektträger auf.

Die Projektförderung zeichnet sich insbesondere durch folgende Eigenschaften aus:

- Es handelt sich um unabhängige Forschung zur Erweiterung der Kenntnisse, des Wissens und Verständnisses (Grundlagenforschung).
- Die Forschungsziele und das Vorgehen zur Erreichung der Forschungsziele werden weitgehend von der Hochschule bestimmt.
- Der Drittmittelgeber fördert die Forschung uneigennützig.
- Die Hochschule forscht nicht für den Drittmittelgeber, sondern auf der Grundlage ihrer eigenen Aufgabe für die Allgemeinheit.
- Die Forschungsergebnisse werden durch Veröffentlichung frei zugänglich gemacht.
- Durch die Forschung entstandene Schutz-, Urheber-, Nutzungs- und Verwertungsrechte (Patente) verbleiben im Eigentum der Hochschule.

Die Drittmiteleinnahmen sind den Hochschulen und insbesondere den Wissenschaftlern hochwillkommen, da sie neben der Finanzierung von interessanten For-

schungsvorhaben auch zur Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen beitragen können, die durch die Grundfinanzierung oder andere Mittel nicht ausreichend gedeckt sind. Zudem haben Erfolge bei der Einwerbung von Drittmitteln in der Regel auch Auswirkungen auf die Zuweisung von Grundmitteln im Rahmen der leistungsorientierten Mittelvergabe und werden somit zusätzlich prämiert.

Trotz dieser Vorteile sind die Einwerbungen von Mitteln aus öffentlicher Projektförderung aus Hochschulsicht nicht unproblematisch. Die Zuwendungsgeber erstatten in der Regel nur die dem geförderten Projekt unmittelbar zurechenbaren direkten Kosten, wie z.B. die Kosten von während der Projektbearbeitung angefallenen Arbeitsstunden des dafür eingesetzten wissenschaftlichen Personals oder die für das Projekt angeschafften notwendigen Sachmittel. Nicht oder nur teilweise erstattet werden die sogenannten Gemeinkosten, aus dem Englischen abgeleitet auch Overheads genannt.

Die Gemeinkosten betreffen die indirekt anfallenden Kosten für die Nutzung der Hochschulinfrastruktur. Darunter fallen z.B. Raumkosten für die Bereitstellung von Räumlichkeiten (anteilige Mietkosten), Bewirtschaftungskosten u.a. aus Strom und Heizung, sowie die Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen, die zur Projektbeantragung, -betreuung und -abrechnung benötigt werden. Im Endeffekt reichen die bewilligten Drittmittel also nur selten aus, um die gesamten anfallenden Projektaufwendungen der Hochschule abzudecken. Somit führen steigende Erfolge bei der Einwerbung von Drittmitteln paradoxerweise zugleich zu einer schleichenden Auszehrung der Hochschulhaushalte und Hochschulverwaltungen. Die Hochschulen „kannibalisieren“ sich gewissermaßen selbst.

Die „Overhead-Problematik“ ist inzwischen auch in der Politik bekannt. So wurden der DFG in einer zweiten Maßnahme des Hochschulpaktes zusätzliche Mittel des Bundes zugewiesen, die genutzt werden, um für DFG-Projekte eine Overhead-Programmpauschale im Umfang von 20% auf die direkten abrechenbaren Projektausgaben gewähren zu können. Inzwischen werden in vergleichbarem Umfang auch bei Drittmittelprojekten des Bundes und der EU Gemeinkostenanteile finanziert. Gleichwohl dürfte der rechnerisch benötigte Overhead bei nahezu allen Hochschulen deutlich über 20% liegen. Die Differenz zwischen den gezahlten Overheadpauschalen und den tatsächlich anfallenden Kosten müssen die Hochschulen unverändert aus ihrer Grundfinanzierung entrichten. Eine Kostenfalle, der sich die Hochschulen nur schwer entziehen können. Schließlich werden Drittmiteleinahmen nicht nur im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilung honoriert und beeinflussen dadurch die Grundfinanzierung der Hochschulen. Sie dienen auch als Qualitäts- und Leistungsindikator bei diversen Hochschulrankings.

2.2 Auftragsforschung (wirtschaftliche Tätigkeit)

Von der öffentlichen Projektförderung abzugrenzen ist die sogenannte wirtschaftliche Auftragsforschung. Die Abgrenzung ist insbesondere deshalb so wichtig, weil sich daraus in der Regel signifikante Unterschiede in der steuerlichen und beihilferechtlichen Beurteilung ergeben.

Die Auftragsforschung wird im Wissenschaftsbetrieb gemeinhin als Oberbegriff für die Durchführung von Aufträgen privatwirtschaftlicher Mittelgeber verwendet. Dabei ist die Verwendung als Oberbegriff missverständlich, da Tätigkeiten der Hochschulen im Auftrag von privatwirtschaftlichen Mittelgebern oftmals nicht nur bloße Forschung zum Gegenstand haben. Neben Forschungsleistungen können z.B. auch Tätigkeiten wie die Herbeiführung von Gutachten, (Bau-)Planungen, Befunden oder sonstigen Untersuchungsergebnissen zum Leistungsumfang von Hochschulen zählen. Zudem wird durch den Begriff Auftragsforschung nicht abschließend geklärt, ob es sich um eine wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Tätigkeit handelt. Dabei können sich je nach Tätigkeit unterschiedliche steuerliche Folgen ergeben. Insofern ist es stimmiger, zusammenfassend vom Bereich der unternehmerischen oder wirtschaftlichen Tätigkeit einer Hochschule zu sprechen, wenn die daraus resultierenden Konsequenzen betrachtet werden sollen.

Für die steuerliche Beurteilung von Drittmittelprojekten ist zunächst die Abgrenzung zwischen dem hoheitlichen und dem wirtschaftlichen Bereich einer Hochschule wichtig. Drittmittelprojekte der Projektförderung werden üblicherweise dem hoheitlichen Bereich zugeordnet und unterliegen nicht der Besteuerung. Eine Tätigkeit im Rahmen des hoheitlichen Bereichs ist insbesondere dann anzunehmen, wenn Hochschulen nicht für einen erwerbswirtschaftlichen Drittmittelgeber, sondern in Wahrnehmung der eigenen Aufgaben handeln. Als hoheitlich sind insbesondere die im Hochschulrahmengesetz (HRG) benannten Aufgaben anzusehen. Darunter fallen z.B. die „Pflege und die Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung“ (§ 2 Abs. 1 HRG) sowie die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, die Förderung des Wissenstransfers und der internationalen Zusammenarbeit.

Dagegen gelten für die wirtschaftliche und steuerbare Tätigkeit insbesondere folgende Charakteristika:

- Es besteht ein **Leistungsaustausch** zwischen der Hochschule, die z.B. eine Forschungsleistung erbringt, und dem Drittmittelgeber, der als Gegenleistung i.d.R. ein Entgelt zahlt. Bei der Finanzierung im Rahmen der Projektförderung liegen dagegen Spenden, Zuwendungen oder Zuschüsse öffentlich-rechtlicher Einrichtungen vor, die nicht den Charakter einer Gegenleistung (zumeist insbesondere keiner kostendeckenden Gegenleistung) aufweisen. An einem Leistungsaustausch kann es gerade dann fehlen, wenn die Zahlung lediglich der Förderung der Tätigkeit des Empfängers aus strukturpolitischen, volkswirtschaftlichen oder allgemeinpolitischen Gründen dient und nicht der Gegenwert für eine Leistung des Zahlungsempfängers an den Geldgeber ist. Entscheidend für einen Leistungsaustausch ist, dass eine finale Verknüpfung zwischen der Tätigkeit und der Gegenleistung vorliegt, die einen Entgeltcharakter aufweisen muss, und die Tätigkeit explizit ausgeführt wird, um ein Entgelt zu erwirtschaften. Bei Leistungen, zu deren Ausführung sich Vertragsparteien in einem gegenseitigen Vertrag verpflichtet haben, liegt grundsätzlich ein Leistungsaustausch vor (BFH-Urteil v.18.12.2008, Az. V R 38/06).

- Also besteht bei wirtschaftlicher Tätigkeit zwischen der Hochschule und dem Drittmittelgeber im Normalfall eine abgestimmte Vereinbarung über Leistung und Gegenleistung, wie sie im erwerbswirtschaftlichen Bereich üblich ist. Eine unternehmerische Tätigkeit wird angenommen, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts auf **privatrechtlicher Grundlage** durch Vertrag handelt (BFH-Urteil v.03.03.2011, Az. V R 23/10).
- Die Hochschule führt einen nach Art und Umfang genau beschriebenen Forschungs- und Entwicklungsauftrag aus, der gezielt vorgegeben wird und der den **Interessen des Drittmittelgebers** entspricht (BFH-Urteil v. 30.11.1995, Az. V R 29/91). Der Auftraggeber behält sich exklusive oder zumindest teilweise die Verwertungsrechte an den Forschungsergebnissen ebenso vor, wie etwaige Publikations-, Schutz-, Urheber-, Nutzungs- oder sonstige Rechte, die im Zusammenhang mit dem Forschungsauftrag stehen. Zur Abgrenzung sei noch einmal klargestellt, dass die dem hoheitlichen und somit nicht-steuerbaren Bereich zuzuordnende Projektförderung sich dadurch auszeichnet, dass die Forschungsergebnisse der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden und die Verwertungsrechte bei der Hochschule verbleiben.
- Durch die wirtschaftliche Tätigkeit beteiligt sich die Hochschule am privatwirtschaftlichen Markt und tritt mit anderen Marktteilnehmern in Wettbewerb. Ein **Wettbewerbsverhältnis** wird regelmäßig anzunehmen sein, wenn oben beschriebener Leistungsaustausch zwischen Hochschule und privatwirtschaftlichem Drittmittelgeber gegeben ist. Schließlich steht z.B. ein Lehrstuhl-inhaber, der gemeinsam mit seinen Mitarbeitern im Auftrag eines Industrieunternehmens forscht, in vermeintlicher Konkurrenz zu einem privatwirtschaftlichen Ingenieurbüro, welches dieselben Dienste anbieten kann. Auch wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts ihre Tätigkeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (z.B. durch Verwaltungsakt) ausübt, ist sie als Unternehmer zu betrachten, wenn die Behandlung als Nicht-Unternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (Art. 13 MwStSystRL; BFH-Urteil v.03.03.2011, Az. V R 23/10).

Sofern eine wirtschaftliche Betätigung der Hochschulen nach vorgenannten Charakteristika vorliegt, ist grundsätzlich anzunehmen, dass diese steuerbar ist. Die jeweilige Steuerpflicht ergibt sich aus den einzelnen Steuergesetzen. Relevant sind insbesondere das Körperschaftsteuergesetz (KStG), das Gewerbesteuer-gesetz (GewStG) und das Umsatzsteuergesetz (UStG). Weitere steuerliche Implikationen ergeben sich aus dem Grundsteuergesetz (GrStG), dem Kapitalertragssteuergesetz (KapEStG) sowie dem Solidaritätszuschlagsgesetz (SolZG), das bekanntermaßen zu einer Zusatzbesteuerung mancher Erträge führt.

Im Folgenden sollen lediglich die wesentlichen Begrifflichkeiten und Unterscheidungen des KStG, GewStG und UStG erläutert werden, da diese Steuern den größten Einfluss auf den Hochschulbetrieb haben und die Drittmittel als Finanzierungsquellen der Hochschulen am meisten beeinflussen.

Die Anknüpfungspunkte für die Steuerpflicht sind in den Einzelsteuergesetzen unterschiedlich definiert. Im KStG werden die sogenannten Betriebe gewerblicher Art (BgA) von juristischen Personen des öffentlichen Rechts der unbeschränkten Steuerpflicht unterworfen (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG).

„Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts [...] sind [...] alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich“ (§ 4 Abs. 1 KStG). „Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen“ (§ 4 Abs. 5 KStG).

Die Legaldefinition eines BgA von juristischen Personen des öffentlichen Rechts umfasst also folgende Kriterien (vgl. die Regelungen in R6 KStR):

- **Einrichtung**
Der Begriff „Einrichtung“ erfordert keine verselbständigte Abteilung, vielmehr kann die wirtschaftliche Tätigkeit auch innerhalb des allgemeinen Betriebes, wie eben z.B. innerhalb der Lehrstühle einer Hochschule, ausgeübt werden. Eine wirtschaftliche Selbständigkeit wird aber üblicherweise dann angenommen, wenn der Jahresumsatz der wirtschaftlichen Tätigkeit 130.000 € p.a. übersteigt.
- **nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit**
Nachhaltigkeit liegt vor, wenn die wirtschaftliche Tätigkeit auf Wiederholung ausgelegt ist.
- **zur Erzielung von Einnahmen**
Der BgA ist auf einen Leistungsaustausch ausgerichtet, wo einer Leistung eine Gegenleistung gegenübersteht.
- **wirtschaftlich herausgehobene Bedeutung**
Der Begriff der wirtschaftlich herausgehobenen Bedeutung ist in Literatur, Rechtsprechung und Auffassung der Finanzverwaltung strittig. Die Finanzverwaltung suggeriert eine wirtschaftlich herausgehobene Bedeutung, wenn der Jahresumsatz nachhaltig 30.678 € übersteigt. Dagegen sieht die Rechtsprechung das Verhältnis der Einnahmen aus der wirtschaftlichen Betätigung zu den Gesamteinnahmen des entsprechenden Verwaltungsbereichs als maßgebend an (BFH-Urteil v. 14.04.1983, Az. V R 3/79). Nach neueren Auffassungen sollte es jedoch entscheidend sein, ob die wirtschaftliche Tätigkeit eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsrelevanz hat (vgl. die Ausführungen oben). Einrichtungen sollen dann als BgA besteuert werden, wenn sie nicht überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen. Dies fordert letztlich der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität.
- **außerhalb der Land- und Forstwirtschaft**
- **Gewinnerzielungsabsicht und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich**

- **dienen nicht der Ausübung öffentlicher Gewalt**

Dadurch werden Hoheitsbetriebe wie z.B. Feuerwehren, Bauhöfe, Abwasserentsorger aber auch der hoheitliche bzw. nicht wirtschaftliche Bereich von Hochschulen im Körperschaftsteuerrecht gesondert von der Steuerpflicht ausgeschlossen.

Ein Betrieb gewerblicher Art kann mit einem oder mehreren anderen Betrieben gewerblicher Art zusammengefasst werden, wenn sie gleichartig sind und zwischen ihnen nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse objektiv eine enge wechselseitige technisch-wirtschaftliche Verflechtung von einigem Gewicht besteht (vgl. §§ 4 Abs. 6 Nr. 1 und 2 KStG). Sofern die Voraussetzungen einer Zusammenfassung vorliegen, können dadurch Verluste eines BgA mit den Gewinnen eines anderen Betriebes verrechnet werden, um das zu versteuernde Einkommen zu reduzieren. Hierdurch ergibt sich ein gewisses Gestaltungspotential für die Hochschulen. Dieses wird häufig derart ausgeübt, dass mehrere BgA auf Fakultätsebene zu einem Einzelnen zusammengefasst werden.

Soweit für den zusammengefassten BgA kein Steuerbefreiungstatbestand greift, ist folglich durch die Hochschule eine Körperschaftsteuererklärung für diesen BgA abzugeben. Das zu versteuernde Einkommen wird mit dem Körperschaftsteuersatz von 15 % (zzgl. SolZ) der Besteuerung unterworfen. Steuerfrei sind BgA u.a. dann, wenn sie gemeinnützigen Zwecken dienen (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG) oder Auftragsforschung öffentlich-rechtlicher Wissenschafts- oder Forschungseinrichtungen ausführen (§ 5 Abs. 1 Nr. 23 KStG). Wenn jedoch die Auftragsforschung auf die Anwendung gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse, die Übernahme von Projektträgerschaften sowie wirtschaftliche Tätigkeiten ohne Forschungsbezug gerichtet ist, ist die Steuerbefreiung insoweit ausgeschlossen. Demnach umfasst der Begriff Auftragsforschung im Sinne des KStG weitgehend solche Forschungsleistungen, die den Charakter einer Projektförderung haben, also insbesondere nicht dem wirtschaftlichen Bereich zuzuordnen sind.

Das Gewerbesteuerrecht knüpft hinsichtlich der Steuerpflicht ebenfalls an das Vorliegen eines BgA an, wenngleich die Anknüpfung indirekt über die Vorschriften der Gewerbesteuerdurchführungsverordnung (GewStDV) erfolgt. Demnach sind „Unternehmen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts [...] gewerbesteuerpflichtig, wenn sie als stehende Gewerbebetriebe anzusehen sind; für den Umfang des Unternehmens ist § 4 Abs. 6 Satz 1 des Körperschaftsteuergesetzes entsprechend anzuwenden“ (§ 2 Abs. 1 GesStDV). Die BgA müssen also die Voraussetzungen eines Gewerbebetriebes erfüllen. Hierzu gehören die Absicht zur Gewinnerzielung und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr (i.S.d. § 15 Abs. 2 Satz 1 EStG). Im Ergebnis unterliegen die BgA in gleicher Weise wie der Körperschaftsteuer auch der Gewerbesteuer. Steuerbefreiend wirkt ebenfalls die Gemeinnützigkeit (§ 3 Nr. 6 GewStG) oder die Auftragsforschung (§ 3 Nr. 30 GewStG). Der Gewerbeertrag, der grundsätzlich dem körperschaftsteuerlichen Gewinn entspricht (§§ 6, 7 GewStG), wird abschließend mit einer Steuermesszahl (§ 11 GewStG) und dem durch die zuständige Gemeinde festgelegten Hebesatz (§ 16 GewStG) multipliziert, wodurch sich die zu entrichtende Steuer ergibt.

Das Umsatzsteuerrecht stellt ebenfalls auf das Vorliegen eines BgA im Sinne des Körperschaftsrechts ab, um eine Steuerpflicht auszulösen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 UStG i.V.m. §§ 1 Abs. 1 Nr. 6 und 4 KStG). Im Unterschied zum Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuerrecht kennt das Umsatzsteuergesetz jedoch keine Steuerbefreiung für die Auftragsforschung. Dagegen besteht eine sachliche Steuerbefreiungen für Vorträge und Kurse zur Weiterbildung, sofern die Einnahmen lediglich der Kostendeckung dienen (§ 4 Nr. 12 Buchst. a UStG). Eine Besonderheit des Umsatzsteuerrechts ist auch, dass die reine Vermögensverwaltung grundsätzlich steuerbar ist. Dies betrifft z.B. die entgeltliche Überlassung von Flächen der Hochschule für Werbezwecke oder zum Aufstellen von Verkaufsautomaten. Die Steuerbarkeit führt dazu, dass die Umsätze des BgA mit dem Regelsteuersatz von 19 % (§ 12 UStG) besteuert werden, soweit nicht der ermäßigte Steuersatz von 7 % angesetzt werden kann. Dieser gilt z.B. für die Leistungen gemeinnütziger BgA (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchst. a UStG).

Die Umsatzsteuerpflicht ist im Gegensatz zu den Ertragssteuerpflichten jedoch nicht durchgängig nachteilig für die BgA. Schließlich geht damit auch die Berechtigung zum Vorsteuerabzug einher. So können z.B. die bei der Anschaffung von Sachmitteln an den Verkäufer entrichteten Vorsteuerbeträge im Rahmen der Umsatzsteuererklärung geltend gemacht werden. Sofern ein Gerät im Hochschulbereich sowohl für Zwecke des BgA als auch für hoheitliche Zwecke genutzt wird, sind die darauf entfallenden Vorsteuern anteilig entsprechend des Nutzungsverhältnisses aufzuteilen und können immerhin teilweise geltend gemacht werden.

Die Unterscheidung zwischen hoheitlicher und wirtschaftlicher Sphäre einer Hochschule ist abgesehen vom Steuerrecht auch aus beihilferechtlicher Sicht relevant. Als Beihilfe wird im europäischen Recht die Gewährung von Vorteilen jeder Art aus staatlichen Mitteln gegenüber Unternehmen beschrieben, durch die der freie Wettbewerb beeinflusst oder verfälscht werden kann und dadurch Einfluss auf den EU-Binnenhandel nehmen kann. Die grundsätzliche Untersagung von staatlichen Beihilfen mit Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten der EU findet sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (vgl. Art. 107 Abs. 1 AEUV), dem Nachfolgevertragswerk des ehemaligen Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag).

Eine beihilferechtlich relevante Beeinflussung kann auch vorliegen, wenn die wirtschaftlichen Bereiche von Hochschulen durch öffentliche Mittel subventioniert werden. Daher gibt es auch für Einrichtungen auf dem Gebiet der Forschung, Entwicklung und Innovation ergänzende Regelungen, welche die im AEUV enthaltenen Ausnahmeregelungen zur Beihilfe konkretisieren. Denn im AEUV werden „Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“ (vgl. Art 107 Abs. 3 Buchst. b) und „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Art. 107 Abs. 3 Buchst. c) als potentiell mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen.

Das für Hochschulen maßgebliche Regelwerk ist der zum 1. Januar 2007 in Kraft getretene „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation“ (FuEuI-Rahmen). Darin enthaltene Regelungen sind seit dem 1. Januar 2009 EU-weit verbindlich zu beachten. Demnach fällt für Einrichtungen, die sowohl wirtschaftliche wie auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, die staatliche Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht unter Artikel 107 Abs. 1 AEUV, wenn zwecks Vermeidung von Quersubventionen, die beiden Tätigkeitsformen und ihre Kosten und Finanzierung eindeutig voneinander getrennt werden können (sog. „Trennungsrechnung“).

Als wirtschaftliche Tätigkeit wird eine Forschungseinrichtung laut Gemeinschaftsrahmen dann angesehen, wenn sie Waren und/oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anbietet. Insofern greift die EU-Regelung in der Regel dann, wenn ein Wettbewerbsverhältnis zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen besteht (vgl. o.g. Ausführungen zum Wettbewerbsverhältnis). In der Regel betrachtet die Kommission als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten die sogenannten „wesentlichen Tätigkeiten“ von Forschungseinrichtungen. Diese umfassen die Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen, die unabhängige FuE, auch im Verbund, zur Erweiterung des Wissens und des Verständnisses, die Verbreitung der Forschungsergebnisse. Im Ergebnis sind die Abgrenzungskriterien zum deutschen Steuerrecht also weitgehend deckungsgleich.

Der Nachweis, dass die Kosten zwischen wirtschaftlichem und nicht-wirtschaftlichem Bereich korrekt zugeordnet worden sind, kann im Jahresabschluss der Universitäten und Forschungseinrichtungen geführt werden. Wenn die Trennung beider Tätigkeitsformen von der Hochschule nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, wird die Finanzierung des nichtwirtschaftlichen Bereichs als Beihilfe im Sinne des Artikel 107 Abs. 1 AEUV gewertet. In einem solchen Fall droht ein EU-Beihilfeverfahren mit signifikanten Vertragsstrafen für die Hochschulen.

Sofern die Hochschule wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, sollte dies zu marktüblichen Bedingungen, insbesondere zu marktüblichen Preisen, geschehen. Wenn es keinen Marktpreis gibt, sollte die Forschungseinrichtung ihre Dienstleistung zu einem Preis erbringen, der sowohl sämtliche Kosten als auch eine angemessene Gewinnspanne enthält. Für die zutreffende Kostenzuteilung ist somit die Einführung einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich, damit verursachungsgerechte Zuteilung von direkten und indirekten (Gemein-)Kosten möglich ist. Nur dadurch ist eine nach Kostenarten differenzierte Verteilung von Kosten auf die Kostenstellen und Kostenträger der wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Bereiche gewährleistet. Dabei werden die direkten Kosten einem Kostenträger unmittelbar (direkt) zugeordnet und indirekte Kosten, also solche für die eine direkte Zuordnung nicht oder nicht mit vertretbarem Aufwand darstellbar ist, über Verteilungsschlüssel (indirekt) verrechnet.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sich durch die steuerrechtlichen und beihilferechtlichen Rahmenbedingungen erhebliche Anforderungen ergeben, die bei der Einwerbung und Ausführung von Aufträgen im Auftrag Dritter zu beachten

sind. Daraus resultiert ein erheblicher Verwaltungsaufwand für die Hochschulen, der quer durch alle Bereiche der Hochschulen zu mitunter starken Belastungen führt. Schließlich bedeutet Trennungsrechnung und direkte Zuordnung von Kosten z.B. die Aufschreibung und das Erbringen von Stundennachweisen des wissenschaftlichen Personals, soweit es in Drittmittelprojekten tätig geworden ist. Eine Belastung, die gerade bei den Professorinnen und Professoren zu großem Unmut führt, da sich viele von ihnen durch die strengen Anforderungen gegängelt und in ihrer Forschungsfreiheit eingeschränkt fühlen. Überdies führen etwaige Verstöße gegen die relevanten Rechtsnormen zu potentiellen finanziellen Risiken, die durch die Hochschulen zu tragen sind. Ferner gilt für Gelder aus Industrieforschungsprojekten ebenso wie für Mittel aus öffentlicher Projektförderung, dass sie eine wenig verlässlich ermittelbare Größe in langfristigen Finanzplanungsrechnungen der Hochschulen sind. Dementsprechend kann mit ihnen nur bedingt kalkuliert werden, was zu erheblichen planerischen Unabwägbarkeiten führt, die sich in kurzlebigen Beschäftigungsverhältnissen und Sachmittelinvestitionen widerspiegelt.

Fragen zum Thema „Drittmittelfinanzierung“

- 9) *Was sind Drittmittel im Allgemeinen?*
- 10) *Welche Eigenschaften zeichnen die Projektförderung aus?*
- 11) *Welches Problem stellt sich für Hochschulen die erfolgreich Mittel aus der Projektförderung akquirieren?*
- 12) *Was wird als Auftragsforschung bezeichnet und warum ist der Begriff missverständlich?*
- 13) *Welche Eigenschaften zeichnen die wirtschaftliche Tätigkeit aus?*
- 14) *Welche Steuergesetze sind für die Hochschulen am relevantesten?*
- 15) *Was ist ein Betrieb gewerblicher Art (BgA) und welche Kriterien weist er auf?*
- 16) *Welcher „Vorteil“ ergibt sich durch die Umsatzsteuerpflicht?*
- 17) *Was ist eine Beihilfe?*
- 18) *Welche Folgen hat das europäische Beihilferecht für die Hochschulen?*