

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

17 Verlagerung der Drittmittelforschung in die Beteiligungen von Hochschulen

Verschiedene Hochschulen verlagerten die Akquisition, Durchführung und Abrechnung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen in privatrechtlich organisierte Gesellschaften, an denen sie selbst beteiligt sind. Dieses entspricht weder dem Hochschulgesetz noch der Zielsetzung des Besoldungsgesetzes, Auftragsforschungsprojekte als Dienstaufgabe der Professorinnen und Professoren auszugestalten. Zudem gehen den Hochschulen insbesondere bei ausgelagerten Auftragsforschungsprojekten Gemeinkostenanteile verloren. Schließlich ist das Verhalten doppelter Verwaltungsinfrastrukturen in Hochschulen und Unternehmen für den gleichen Zweck unwirtschaftlich.

Allgemeines

Das Hochschulgesetz ermöglicht den als Landesbetrieb geführten Hochschulen, sich mit ihrem Körperschaftsvermögen zur Erfüllung ihrer körperschaftlichen Aufgaben, insbesondere zur Förderung des Wissens- und Technologietransfers, an Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts zu beteiligen oder solche Unternehmen zu gründen.¹⁸⁷ Mit dieser Regelung sollten Defizite beim Technologietransfer der Hochschulen abgebaut werden, insbesondere in den Bereichen des professionellen Projektmanagements von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen, beim patentrechtlichen Schutz und der wirtschaftlichen Verwertung von Erfindungen sowie bei der Förderung von Existenzgründungen aus den Hochschulen. Für Zuwendungen Dritter bestimmt das Hochschulgesetz, dass sie nicht in das Körperschaftsvermögen fallen, wenn sie zur Finanzierung von Forschungsvorhaben im Sinne des § 22 NHG¹⁸⁸ gewährt werden. Diese Regelung sollte sicherstellen, dass die gesamte Drittmittelforschung

¹⁸⁷ § 50 Abs. 4 Satz 1 NHG.

¹⁸⁸ Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 NHG sind die in der Forschung tätigen Mitglieder der Hochschule berechtigt, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben Forschungsvorhaben durchzuführen, die aus Mitteln Dritter finanziert werden.

der Hochschulen weiterhin über den Landeshaushalt abgewickelt wird.¹⁸⁹

Bei den Stiftungshochschulen befinden sich die Hochschulen in der Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung öffentlichen Rechts.¹⁹⁰ Die Regelungen zum Körperschaftsvermögen sind auf die Stiftungshochschulen nicht anwendbar. Die Zustimmung zur Gründung von Unternehmen oder zur Beteiligung an Unternehmen durch die Stiftung erteilt der Stiftungsrat.¹⁹¹ Die Entscheidung über die Errichtung von oder die Beteiligung an juristischen Personen des privaten Rechts bedarf bei Stiftungshochschulen der Einwilligung des Fachministeriums.¹⁹²

Eine von den Landesbetrieben abweichende Regelung sieht das Hochschulgesetz für die Drittmiteleinahmen der Stiftungshochschulen vor. Danach stehen sämtliche Einnahmen, die die Hochschule im Zusammenhang mit ihrer wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeit sowie durch die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen durch Dritte erzielt, der Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung; sie dürfen bei der Bemessung der Finanzhilfe nicht angerechnet werden.¹⁹³

Verlagerung von Drittmittelprojekten in Beteiligungen

Für die Auslagerung ihrer Drittmittelforschung wählten zwei als Landesbetrieb geführte Hochschulen eine neuartige Variante. Eine Hochschule beteiligte sich in einem Fall und eine weitere Hochschule in zwei Fällen über ihr Körperschaftsvermögen an privatrechtlichen Gesellschaften in Form von GmbHs, deren Zwecksetzung jeweils u. a. in der Akquisition, Durchführung und Abrechnung von Forschungs- und Ent-

¹⁸⁹ Vgl. Protokoll der 58. Plenarsitzung des Niedersächsischen Landtages in der 14. Wahlperiode vom 10.10.2000, S. 5614.

¹⁹⁰ § 55 Abs. 1 NHG.

¹⁹¹ § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NHG.

¹⁹² § 55 Abs. 6 Satz 3 NHG, eingeführt durch Gesetz zur Stärkung der Beteiligungskultur innerhalb der Hochschulen vom 15.12.2015 (Nds. GVBl. S. 384).

¹⁹³ § 57 Abs. 6 NHG.

wicklungsaufträgen bestand. Die Forschungs- und Entwicklungsaufträge stammten sowohl von öffentlichen als auch von privaten Drittmittelgebern (sogenannte Auftragsforschung). In gleicher Weise verfuhr eine Stiftungshochschule, die zum Zweck der Drittmittelforschung eine GmbH gründete.

Wertungswidersprüche im NHG

Der LRH hält die Verlagerung der Akquisition, Durchführung und Abrechnung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen in Gesellschaften, die aus dem Körperschaftsvermögen gegründet wurden, für rechtlich fragwürdig. Zumindest enthalten die einschlägigen Regelungen des Hochschulgesetzes Wertungswidersprüche.

So bestimmt das Gesetz einerseits, dass in das Körperschaftsvermögen keine Zuwendungen fallen dürfen, die zur Finanzierung von drittmittelfinanzierten Forschungsvorhaben im Sinne des § 22 NHG gewährt werden.¹⁹⁴ Andererseits sollen die Hochschulen berechtigt sein, aus ihrem Körperschaftsvermögen Gesellschaften zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen, die selbst Forschungsvorhaben mit Mitteln Dritter durchführen. Dies hat zur Konsequenz, dass Drittmittel über die Beteiligung der Hochschule zumindest mittelbar dem Körperschaftsvermögen zufließen können. Hierdurch wird die hochschulgesetzliche Regelung¹⁹⁵ unterlaufen, nach der Drittmittelvorhaben über den Haushalt des Trägers abzuwickeln sind. Letztgenannte Regelung gilt nicht nur für Landesbetriebe, sondern auch für Stiftungshochschulen.

Bei Stiftungshochschulen steht einer Verlagerung der Drittmittelforschung in eine Gesellschaft des privaten Rechts zudem die Bestimmung entgegen, nach der Einnahmen aus der Drittmittelforschung bei der Bemessung der Finanzhilfe nicht angerechnet werden dürfen.¹⁹⁶ Dieser vom Gesetzgeber bewusst gesetzte Anreiz, Mehreinnahmen

¹⁹⁴ § 50 Abs. 1 Satz 2 NHG.

¹⁹⁵ § 22 Abs. 1 Satz 4 NHG.

¹⁹⁶ § 57 Abs. 6 NHG.

aus Drittmittelprojekten der Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Stiftungshaushalt zu belassen, wird durch die Auslagerung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen in eigens hierfür gegründete Gesellschaften gleichsam konterkariert.

Fehlende Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen der W-Besoldung

Für die Professorinnen und Professoren liegt ein wesentlicher Beweggrund für die Abwicklung der Projekte über die Beteiligung der Hochschulen darin, dass sie diese im Wege einer Nebentätigkeit durchführen und zusätzlich zu ihrer Besoldung Honoraransprüche erwerben, ohne ein eigenes unternehmerisches Risiko tragen zu müssen.

Diese Motivation ist mit den Zielsetzungen der im Jahr 2002 neu geregelten Professorenbesoldung nicht in Einklang zu bringen. Seit der Einführung der W-Besoldung kann Professorinnen und Professoren, die Mittel privater Dritter für Forschungs- und Lehrvorhaben der Hochschule einwerben und diese Vorhaben durchführen, aus diesen Mitteln für den Zeitraum, für den Drittmittel gezahlt werden, eine nicht ruhegehaltfähige Zulage gewährt werden, soweit der Drittmittelgeber Mittel für diesen Zweck ausdrücklich vorgesehen hat.¹⁹⁷ Das Fachministerium hatte in seiner Begründung zur Hochschul-Leistungsbezügeverordnung dargelegt, dass mit der Forschungszulage im Rahmen der Einführung der W-Besoldung bezweckt sei, die Einwerbung von privaten Drittmitteln für die Professorinnen und Professoren noch attraktiver zu machen und der Tendenz entgegenzuwirken, dass solche Aufträge in Nebentätigkeit angenommen und erfüllt würden. Vielmehr sollte die Hochschule selbst Empfänger der Mittel und Verhandlungspartner des Drittmittelgebers sein.¹⁹⁸

¹⁹⁷ § 43 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes vom 20.12.2016 (Nds. GVBl. S. 308, ber. 2017 S. 64), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317).

¹⁹⁸ So die Begründung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur zu § 6 der Hochschul-Leistungsbezügeverordnung vom 03.09.2002 – 21.3-71 052/1 (45) –.

Die Beteiligung der Hochschulen an juristischen Personen des privaten Rechts, die als Unternehmen Auftragsforschungsprojekte abwickeln, widerspricht zudem der Zielsetzung des Ministeriums, diese Projekte als Dienstaufgabe des Professors auszugestalten. So erklärte das Ministerium im Rahmen eines mittlerweile abgeschlossenen Prüfungsverfahrens, dass die Forschungsaufträge nicht von juristischen Personen des Privatrechts an den Hochschulen wahrgenommen, sondern von den Unternehmen unmittelbar den Hochschulen erteilt werden sollten. Aus seiner Sicht bestehe ungeachtet des Umstands, dass es eine Nebentätigkeit nur im Rahmen der gesetzlich gegebenen Möglichkeiten und nach Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens untersagen könne, kein Grund mehr, dass Professorinnen und Professoren solche Tätigkeiten künftig als Nebentätigkeiten organisierten.

Fehlende Gemeinkostenanteile und unwirtschaftliche Doppelstrukturen

In wirtschaftlicher Hinsicht besteht der Vorteil der Hochschulen bei der hochschulinternen Abwicklung der Auftragsforschung zum einen darin, dass die Gemeinkostenanteile dieser Projekte einen Beitrag zur Deckung der Gemeinkosten leisten und den Hochschulen damit finanzielle Spielräume eröffnen. Zum anderen wirken sich Drittmittelannahmen für die Hochschulen im Rahmen der leistungsorientierten Mittelzuweisung nur dann positiv aus, wenn sie in den Jahresabschlüssen als Erträge der Hochschulen ausgewiesen sind. Unabhängig davon hält der LRH das Vorhalten von doppelten Verwaltungsinfrastrukturen in Hochschulen und Unternehmen zu dem gleichen Zweck für unwirtschaftlich.

Abschließende Würdigung des LRH

Nach Auffassung des LRH lässt das Gesetz für die Durchführung von Auftragsforschung lediglich zwei Varianten zu: Entweder wird das Forschungsvorhaben als Dienstaufgabe wahrgenommen, bei der eine gesonderte Honorierung der Professorinnen und Professoren über die

Gewährung einer Forschungszulage erfolgen kann, oder die Professorin oder der Professor führt das Projekt auf privatem Wege in Form einer Nebentätigkeit selbst durch. In letzterem Fall wird der Professor für seine Leistungen vom Drittmittelgeber entgolten; für die Inanspruchnahme der Infrastruktur der Hochschule hat er nach Maßgabe der Hochschulnebenständigkeitsverordnung¹⁹⁹ ein Entgelt zu entrichten.

Die vom LRH kritisierte dritte „Spielart“, dass die Forschungsvorhaben über Gesellschaften abgewickelt werden, die aus dem Körperschaftsvermögen der als Landesbetrieb geführten Hochschulen ausgegründet wurden, steht mit einer zentralen Aussage des Hochschulgesetzes nicht im Einklang, nach der das Drittmittelaufkommen der Hochschulen als Finanzquelle des Körperschaftsvermögens ausdrücklich ausscheidet. Es wäre in hohem Maße widersprüchlich, würde man die Bewirtschaftung derartiger Drittmittel durch ausgegründete Gesellschaften gleichsam „durch die Hintertür“ wieder zulassen.

Die Abwicklung von Forschungsprojekten über eine Hochschulbeteiligung stellt zudem eine nicht gerechtfertigte Privilegierung der Professorinnen und Professoren dar. Im Vergleich zur Durchführung eines Forschungsprojekts in Nebentätigkeit wird ihnen durch die Hochschulgesellschaft das unternehmerische Risiko abgenommen. Auch bliebe hierbei unberücksichtigt, dass der Einsatz des Körperschaftsvermögens den Zielen der Hochschule dienen soll, nicht aber den monetären Interessen einzelner Professoren.

Schließlich wird bei den Stiftungshochschulen der vom Gesetzgeber gesetzte Anreiz, Mehreinnahmen aus Drittmittelprojekten der Stiftung im Stiftungshaushalt zu belassen, ausgehebelt.

Der LRH hält deshalb die Auslagerung der Drittmittelforschung in privatrechtlich organisierte Rechtspersonen, an denen die Hochschulen

¹⁹⁹ Verordnung über die Nebentätigkeit des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen (Hochschulnebenständigkeitsverordnung) vom 13.04.2012 (Nds. GVBl. S. 76).

beteiligt sind, sowohl für hochschulrechtlich zweifelhaft als auch für unwirtschaftlich.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur merkt an, dass die Hochschulen insbesondere im Zusammenhang mit der Einwerbung von Drittmitteln, aber auch bei der Gewinnung und dem Halten bestgeeigneter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt seien. Um hierbei bestehen zu können, müssten die Hochschulen geeignete Strategien entwickeln, mit denen eine Balance zwischen den Zielsetzungen der Hochschulen und den Interessen aller Beteiligten hergestellt werde. Hierzu könne auch gehören, dass die Arbeitsbedingungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Errichtung von Gesellschaften oder die Beteiligung an solchen verbessert würden, wodurch ihnen bessere Möglichkeiten für eine ökonomisch erfolgreiche Durchführung ihrer Forschungstätigkeiten geboten werden könnten. In rechtlicher Hinsicht vermag das Ministerium den vom LRH aufgezeigten Wertungswiderspruch der hochschulrechtlichen Regelungen nicht zu erkennen, weil es die Regelung des § 50 Abs. 4 NHG als „lex specialis“ begreift.

Erwiderung des LRH

Der LRH verkennt die Wettbewerbssituation der Hochschulen im Kampf um die besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht. Gleichwohl kann dies Hochschulbeteiligungen, die hochschulrechtlich zweifelhaft und zudem für die Hochschulhaushalte unwirtschaftlich sind, nicht rechtfertigen. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass sich hochschulpolitische Schwerpunktsetzungen in eindeutigen hochschul- und besoldungsgesetzlichen Regelungen widerspiegeln. Die vom Ministerium vertretene Auslegung des Hochschulgesetzes teilt der LRH nicht. Wäre dies richtig, wären die Landesbetriebe gegenüber den Stiftungshochschulen besser gestellt, weil § 50 NHG auf Letztere keine Anwendung findet.