

Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase

I. Einleitung

Mit der Verwaltungsvereinbarung zum Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase) vom 04. Juni 2009 haben Bund und Länder die Fortführung der Programmpauschale für die von der DFG geförderten Projekte bis zum 31. Dezember 2015 beschlossen und die DFG gebeten, bis zum 31. Oktober 2013 der GWK einen Erfahrungsbericht vorzulegen, anhand dessen Bund und Länder gemäß Art. 2 § 3 der Verwaltungsvereinbarung über die Verstetigung der Programmpauschale über das Jahr 2015 hinaus entscheiden wollen.

Zusammen mit der ersten Programmphase verfügt die DFG nunmehr über rund sechs Jahre Erfahrung mit diesem Instrument der Overhead-Finanzierung. Die Erfahrungen in der Einführungsphase der Programmpauschale wurden schon im ersten Bericht der DFG an die GWK dargestellt. Um einen Gesamtüberblick über die gewonnenen Erkenntnisse zu geben, werden wir in diesem Bericht auch auf die dort schon erwähnten Gesichtspunkte eingehen. Die DFG hat auch für diesen Bericht auf die schon für den ersten Bericht bewährte Zusammenarbeit mit den Kanzlerinnen und Kanzlern der Universitäten zurückgegriffen, die daraufhin eine Umfrage zu den Erfahrungen mit der Programmpauschale durchgeführt haben, in der nach der Verwendung der Mittel, der Höhe der indirekten Ausgaben, den Erfahrungen im Umgang mit der Programmpauschale, einer Bewertung und nach Gründen für die Weiterführung gefragt wurde. Insgesamt haben 67 Hochschulen aller Größenklassen und Ausrichtungen aus den alten und neuen Bundesländern Antworten abgegeben.

Neben diesen Erfahrungen sind aus Sicht der DFG für die Beratungen von Bund und Ländern über die Verstetigung der Programmpauschale, aber auch übergeordnete Erwägungen wichtig. Gemäß Art. 2 § 1 des Hochschulpaktes 2020 ist die Programmpauschale ein pauschaler Zuschlag zur Deckung der mit der Förderung verbundenen indirekten, zusätzlichen und variablen Projektausgaben, die bei betriebswirtschaftlicher Betrachtung durch die Forschungsprojekte verursacht werden, diesen aber nicht unmittelbar und ausschließlich direkt zugerechnet werden können. Aus dieser Formulierung lässt sich zunächst ableiten, dass die Programmpauschale eine

Abgeltungswirkung haben soll. Die daraus resultierenden Einnahmen fließen den Hochschulen zu und dienen nach dem haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsprinzip zur Deckung aller Ausgaben der Hochschulen, sind also im Gegensatz zu den von der DFG bewilligten direkten Projektmitteln nicht für einzelne Projekte zweckgebunden. Gleichzeitig wird festgehalten, dass zur Klärung der Frage, welche indirekten Projektausgaben mit der Programmpauschale abgegolten werden sollen, betriebswirtschaftliche Grundsätze heranzuziehen sind.

Diese indirekten Projektausgaben werden in der Diskussion über die Programmpauschale und ihre Finanzierung oftmals selbstverständlich der so genannten Grundausrüstung zugeordnet und daraus bestimmte Schlussfolgerungen bezüglich der Finanzierungszuständigkeit bzw. -verantwortung für Bund und Länder gezogen. Die Diskussion folgt dabei den Begriffswelten Grund- und Ergänzungsausrüstung, die aber in ihrem traditionellen Verständnis die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise nicht kennen. Die Frage der Finanzierung von Gemeinkosten – letzteres selbst ein Begriff der Betriebswirtschaftslehre - lässt sich unseres Erachtens aber nur dann klar und ohne systematische Brüche erfassen, wenn man das traditionelle Verständnis um die betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkte erweitert, was nach unserer Auffassung auch mit den geltenden grundgesetzlichen Bestimmungen zur Finanzierungskompetenz von Bund und Ländern möglich ist. Eine derart erweiterte Auslegung führt dazu, dass sowohl die direkten Projektausgaben als auch die durch die Projekte verursachten indirekten Ausgaben insgesamt zur Ergänzungsausrüstung gehören und damit verfassungsrechtlich uneingeschränkt einer Gemeinschaftsfinanzierung zugänglich sind.

II. Erfahrungen aus Sicht der Hochschulen

1. Grundsätzliches und Verfahrensfragen

Die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale sind seitens der Hochschulen durchgängig als positiv eingestuft worden. Die durch die Programmpauschale frei gewordenen Mittel der Grundfinanzierung haben deren Handlungsspielraum bezüglich der Durchführung von strategischen, infrastrukturellen und sonstigen administrativen Maßnahmen deutlich erhöht.

Übereinstimmend betonen die Hochschulen die finanziellen Folgen der Durchführung von Drittmittelprojekten für ihre Haushalte: Gerade an forschungsstarken Hochschulen binden die Projekte einen immer größeren Teil der Grundfinanzierung, da bei der Durchführung zwangsläufige Folgekosten - vor allem im Bereich der notwendigen Infrastruktur - entstehen,

die bei betriebswirtschaftlicher Betrachtung zwar durch diese Projekte verursacht werden, aber aufgrund ihrer Natur nicht einzelnen Projekten zugeordnet werden können und damit nicht als direkte Projektausgaben förderfähig sind (z.B. zusätzliche Ausgaben für die Energie- sowie Kälte- und Wärmeversorgung eines Labors, in dem nicht nur DFG-Projekte durchgeführt werden).

Alle Hochschulen begrüßen, dass mit der Einführung der Programmpauschale für die DFG-Förderung diesem Umstand Rechnung getragen wird. Allerdings weisen sie auch darauf hin, dass die Programmpauschale zwar zu einer spürbaren Verbesserung geführt habe, aber keine vollständige Kompensation der durch die Projekte verursachten indirekten Ausgaben bewirke. Dennoch habe sich die Programmpauschale zu einem unverzichtbaren Faktor für eine wettbewerbsfähige Forschungsinfrastruktur – im nationalen sowie internationalen Bereich - entwickelt, ohne die eine erhebliche Anzahl von Drittmittelprojekten mangels ausreichender Ressourcen zur Abdeckung der indirekten Ausgaben nicht durchgeführt werden könne.

Wie schon im vorangegangenen Bericht ausgeführt, beobachten die Hochschulen durch die Gewährung der Programmpauschale auch eine Verbesserung des Klimas der Zusammenarbeit innerhalb der Hochschule, da das Interesse der Wissenschaftsseite für die tatsächlichen Kosten von Drittmittelforschung im Kontext der Beratungen über die Verteilung der Programmpauschalermittel groß war und dadurch auch ein Verständnis für finanzielle Zwänge der Hochschulleitungen geweckt werden konnte.

Sie hat sich ebenfalls als Leistungsanreiz bewährt. Mit Hilfe der Programmpauschale konnten die Hochschulen interne, flexible Förderungsinstrumente aufbauen, wodurch die Mittel auch unmittelbar Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zugutekommen. Als Anreizinstrument führt die Pauschale damit auch zur Initiierung von weiteren Drittmittelprojekten. Mehrere Hochschulen betonen, dass die Programmpauschale zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit gerade auch im internationalen Kontext zwingend notwendig ist.

Übereinstimmend loben die Hochschulen das aus ihrer Sicht einfache, übersichtliche und unbürokratische Verfahren zur Gewährung und Abwicklung der Programmpauschale und die gute Zusammenarbeit mit der DFG. Die Pauschale wird ohne Zusatzaufwand zusammen mit den Projektmitteln bei der DFG abgerufen, die Abrechnung erfolgt einmalig mit dem abschließenden Verwendungsnachweis für die Projektmittel. Dementsprechend kann die Abwicklung an den Hochschulen insgesamt mit angemessenem Aufwand vorgenommen

werden. Es besteht daher der ausdrückliche Wunsch der Hochschulen, die dargestellte unkomplizierte Handhabung - gerade im Hinblick auf die einfache Abrechnung - bei der Gewährung der Programmpauschale beizubehalten.

Vereinzelt haben Hochschulen den Wunsch geäußert, die Bemessung der Programmpauschale anhand der bewilligten Summen vorzunehmen und nicht anhand der tatsächlich abgerechneten und anerkannten Ausgaben.

2. Verteilung und Verwendung der Programmpauschale

Die Verteilung der durch die Programmpauschale frei werdenden Grundfinanzierungsmittel erfolgt an fast allen Hochschulen nach einem festen Schlüssel. Keine der Hochschulen, die an der Befragung teilgenommen hat, führt die Mittel zu 100 % einer zentralen oder dezentralen Verwendung zu. In den meisten Fällen wird die Pauschale auf die Zentrale und die Projektleitung bzw. das Institut oder die Fakultät aufgeteilt. Die einzelnen Verteilungsmodelle sind dabei von Standort zu Standort sehr unterschiedlich.

Die Spannbreite der Angaben zur Verwendung der Programmpauschalmittel bzw. der dadurch frei werdenden Mittel der Grundausrüstung ist groß, lässt sich jedoch grob in folgende Kategorien aufteilen:

- Infrastrukturausgaben,
- Finanzierung von Forschungstätigkeit (zentrale Strategie- und Innovationsmaßnahmen und/ oder dezentrale Anreiz- und Anschubfinanzierungsmechanismen),
- Verbesserung von Administration und Service.

Die Programmpauschale wird im zentralen wie dezentralen Bereich zunächst für die teilweise Kompensation der durch die Projekte anfallenden Infrastrukturausgaben genutzt. Mit der frei werdenden Grundausrüstung finanzieren fast alle Hochschulen auch neue Forschungsvorhaben. Rund ein Drittel haben nach ihren Angaben zentrale Mechanismen etabliert, mit denen Vorhaben, die der universitären Schwerpunkt- bzw. Profilbildung dienen, gefördert werden. Ebenfalls rund ein Drittel der an der Umfrage teilnehmenden Hochschulen verwenden die Mittel ausdrücklich zur allgemeinen Anschubfinanzierung neuer Forschungsprojekte.

An einigen Hochschulen werden die frei werdenden Mittel ausdrücklich auch für die

Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (Finanzierung von Forschungsvorhaben, Stipendien oder Qualifizierungsmaßnahmen), die Förderung der Gleichstellung (Stipendien- und Mentoring-Programme für Wissenschaftlerinnen) und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Erweiterung der Kapazitäten und Betreuungszeiten für Kinder) eingesetzt.

Darüber hinaus verwenden viele Hochschulen die frei werdenden Mittel zur Professionalisierung des Forschungs-Managements und zur Stärkung von Servicebereichen der Verwaltung und zentralen Einrichtungen.

3. Höhe der indirekten Ausgaben

Die Angaben der befragten Hochschulen zur Höhe der indirekten Ausgaben basieren bis auf wenige Einzelfälle auf den jeweiligen Kosten- und Leistungsrechnungen. Dabei handelt es sich den Angaben zu Folge in mehr als einem Drittel der Fälle um eine den EU-beihilferechtlichen Anforderungen folgende Trennungs- bzw. Vollkostenrechnung, bei der die Höhe der indirekten Ausgaben als Zuschlagssatz auf die direkten Personalausgaben ermittelt wird. Die anderen Hochschulen ermitteln die indirekten Ausgaben auf Basis der gesamten direkten Projektausgaben. In der ersten Gruppe ergibt sich eine Spannbreite der indirekten Ausgaben zwischen 40 % und 300 % der Personalausgaben, in der zweiten Gruppe variieren die Angaben zwischen 30 % und 120 %. Beide Gruppen weisen auf die Varianz bei den unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen hin. Die technischen, natur- und lebenswissenschaftlichen Fächer würden ein Vielfaches der indirekten Ausgaben der geisteswissenschaftlichen Forschung verursachen.

Trotz der methodischen Unterschiede und der daraus resultierenden großen Spannbreite bei den prozentualen Angaben kann festgehalten werden, dass die Pauschale in Höhe von 20 % nicht den tatsächlich anfallenden indirekten Ausgaben der Projekte entspricht. Dies trifft vor allem auf Fächergruppen im medizinischen und naturwissenschaftlichen Bereich zu. Die Programmpauschale deckt also nur einen Teil der indirekten Ausgaben ab.

4. Fazit aus Sicht der Hochschulen

Alle befragten Hochschulen weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Programmpauschale dringend notwendig sei, da die Durchführung von Forschungsprojekten hohe indirekte Ausgaben verursache, die durch die eingeworbenen Drittmittel selbst nicht abgedeckt würden und auch nicht der Grundausstattung zuzuordnen seien. Sie können zumindest teilweise durch die Programmpauschale abgedeckt werden. Sie sei zu einem unverzichtbaren Element in der Finanzierung der laufenden indirekten Ausgaben bei der Durchführung von Drittmittelprojekten geworden. Bereits heute sei die Bereitstellung der für

Drittmittelprojekte benötigten Infrastruktur immer weniger gewährleistet. Aus Sicht der Hochschulen sei die Erhöhung der Programmpauschale anzustreben. Teilweise wird eine schrittweise Erhöhung bis hin zur Vollkostenfinanzierung gewünscht.

III. Eigene Erfahrungen der DFG

Die bereits im ersten Bericht dargestellten positiven Erfahrungen mit der Ausgestaltung der Overhead-Finanzierung als Pauschale haben sich aus Sicht der DFG auch in der zweiten Programmphase bestätigt.

Der Verzicht auf eng geführte Verwendungsvorgaben ist systematisch zwingend und trägt darüber hinaus zur Verwaltungsökonomie bei. Die noch in der ersten Programmphase bestehenden Unsicherheiten bei der Verwendung sind in der zweiten Programmphase nur noch in wenigen Einzelfällen an die DFG herangetragen worden. Nach unseren Erfahrungen scheint das Prinzip, dass über die Verwendung der Programmpauschale die Leitungen der Hochschulen und Forschungseinrichtungen entscheiden, inzwischen weitgehend akzeptiert zu sein.

Der bereits zur Einführung der Programmpauschale durch die DFG erfolgte Hinweis, dass ein gemeinsames Vorgehen mit den einwerbenden Forscherinnen und Forschern bei der Entscheidung über die Verwendung der Programmpauschale sachgerecht ist, wird von den Hochschulen ernstgenommen.

Aus Sicht der DFG würde eine Umstellung der Bemessungsgrundlage für die Programmpauschale von den tatsächlich abgerechneten und anerkannten auf die ursprünglich bewilligten Projektmittel – wie von einigen Hochschulen angeregt - durchaus eine weitere administrative Entlastung bedeuten und zudem das Rückzahlungsrisiko für die Einrichtungen ausschließen. Andererseits hätte eine solche Umstellung dann unbillige Folgen, wenn erhebliche Teile der abgerechneten Projektausgaben von der DFG nicht anerkannt werden können oder beispielsweise als Ergebnis einer Vor-Ort-Prüfung zurückgefordert werden. Zwar sind vermittelnde Lösungen zwischen den beiden Wegen denkbar, diese würden allerdings das Verfahren komplizieren und die Berechenbarkeit für Hochschulen wie für die DFG erschweren. Im Ergebnis sollte das bisherige Verfahren daher beibehalten werden.

Aus dem Blickwinkel der Haushaltssteuerung hat sich die Ausgestaltung der Programmpauschale als Sonderfinanzierung des Bundes, die aus den

Deckungsmöglichkeiten der institutionellen Förderung ausgenommen ist, aber als Annex unmittelbar an die daraus finanzierten Projektausgaben gebunden ist, als besondere Herausforderung erwiesen. Aus Sicht der DFG sollte die Programmpauschale deshalb in den institutionellen Haushalt der DFG überführt werden. Mindestziel in dieser Hinsicht wäre die Einführung einer überjährigen Mittelverfügbarkeit etwa durch Selbstbewirtschaftungsmittel.

IV. Bewertung aus Sicht der DFG

Die Programmpauschale ist inhaltlich wie verfahrensmäßig ein Erfolg, der unbedingt verstetigt werden muss. Sie hat zu einer verursachungsgerechten finanziellen Entlastung der Hochschulen geführt, indem sie die Ko-Finanzierung von Drittmittelprojekten aus der Grundfinanzierung zumindest teilweise beendet hat. Die Wirkung der Programmpauschale auf innovativen und strategischen Feldern ist erheblich, da sie auf einzigartige Weise einen nachhaltigen Finanzierungsstrom darstellt, ohne das Prinzip der Projektförderung zu verlassen. Damit verbindet sie Verlässlichkeit und Wettbewerb. Da sie die Grundfinanzierung entlastet, stehen den Hochschulen die frei werdenden Mittel wieder für ihr gesamtes Aufgabenspektrum zur Verfügung. Sie stärkt damit sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen als Forschungseinrichtungen im internationalen Vergleich als auch – wegen der singulären Rolle der Hochschulen für das gesamte Wissenschaftssystem und die Wirtschaft – den Standort Deutschland insgesamt.

Hinsichtlich der Höhe ist festzuhalten, dass nach allen vorliegenden Erkenntnissen bei dem derzeitigen Satz von 20 % eine Überkompensation ausgeschlossen werden kann. Es darf aber auch nicht verkannt werden, dass in vielen technischen, natur- oder lebenswissenschaftlichen Fächern der Satz der indirekten Ausgaben tatsächlich deutlich höher liegt. Für die DFG ist das vorrangige Ziel die Verstetigung als regulärer Bestandteil der institutionellen Förderung durch Bund und Länder.

Die Folgen eines Wegfalls wären aus Sicht der DFG durchaus dramatisch. Sie würde die Hochschulen in einer ohnehin extrem angespannten Finanzsituation im internationalen Vergleich entscheidend schwächen. Ob die Hochschulen in dieser Situation zur alten Ko-Finanzierung – die dann mittelbar wieder die Lehre und die Infrastruktur belasten würde - überhaupt zurückkehren könnten, ist mehr als fraglich. Wahrscheinlicher ist, dass sie zumindest teilweise auf Drittmittelprojekte verzichten müssten und dass allgemein die Durchführung von Forschungsvorhaben wahrnehmbar gefährdet wäre.