

Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale

der GWK vorgelegt am 26. Januar 2009

I. Einleitung

Mit dem Hochschulpakt 2020 (Art. 2) haben Bund und Länder der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) ermöglicht, die zunächst bei der Exzellenzinitiative eingeführte Programmpauschale schrittweise auf nahezu alle Fördermaßnahmen auszudehnen. Neben dem Einstieg in die Vollkostenfinanzierung von Forschungsvorhaben war das übergeordnete Ziel, die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulforschung zu stärken.

Die in den vergangenen beiden Jahren gemachten Erfahrungen der DFG zeigen, dass die Programmpauschale die mit ihrer Einführung verbundenen Erwartungen voll erfüllt. Mit diesem Bericht verfügt die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz über eine belastbare Basis für ihre Vorschläge an die Regierungschefs von Bund und Ländern zur Sicherung und Fortführung der Programmpauschale nach 2010.

Die Programmpauschale ist – ähnlich der Exzellenzinitiative – eine der wichtigsten Neuerungen der letzten Jahre in der deutschen Forschungsförderung. Mit dem Einstieg in die Vollkostenfinanzierung mildert sie den bisher bei der Projektförderung durch die DFG bestehenden negativen Lenkungseffekt, dass Hochschulen durch ihre Erfolge bei der Drittmiteleinwerbung in ihren Grundhaushalten zusätzlich be- statt entlastet wurden. Gerade im Vergleich mit der EU und industriellen Drittmittelgebern erhält die DFG mit der Programmpauschale eine Möglichkeit, ihre Förderung unter dem Gesichtspunkt des Ressourcenverbrauchs an den Hochschulen attraktiver zu machen. Vor dem Hintergrund, dass im internationalen Vergleich eine Overhead-Finanzierung bei der Forschungsförderung üblich ist, stärkt dies zusätzlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulforschung.

Die Programmpauschale hat aber für die deutschen Hochschulen eine über die Summe der zur Verfügung stehenden Mittel weit hinausgehende Bedeutung. Hauptgrund ist, dass über den Einsatz der Programmpauschale für infrastrukturelle Kosten von Forschung Mittel aus der Grundfinanzierung frei werden, die ungebunden sind und im gesamten Aufgabenfeld der

Hochschulen eingesetzt werden können. Die Berichte der Hochschulen über die Verwendung der Mittel zeigen, dass sie ganz überwiegend dazu genutzt werden, neue Ideen und Strukturen zu entwickeln und nachhaltig umzusetzen.

II. Erfahrungen im Einzelnen aus Sicht der DFG

Besonders positiv ist aus Sicht der DFG hervorzuheben, dass sich die Ausgestaltung der Finanzierung als Pauschale ohne Verwendungsnachweis für alle Verfahrensbeteiligten als verwaltungsökonomisch und sachgerecht erwiesen hat.

Der Verzicht auf konkrete Verwendungsvorgaben ist unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass die Programmpauschalmittel letztlich nur ein Hebel für frei werdende Grundausrüstungsmittel sind, stringent und entspricht dem Gedanken der Hochschulautonomie. Bei der Beurteilung der Höhe des Zuschlags zeigen die Berichte der Hochschulen, dass die tatsächlichen Gemeinkostensätze deutlich über 20 Prozent liegen. Hauptursache dafür dürften die Unterschiede zwischen dem betriebswirtschaftlichen Vollkostenbegriff und der Beschränkung der Programmpauschale auf die indirekten, zusätzlichen und variablen Ausgaben sein. Diese Definition entspricht eher einer auf zahlungswirksame Vorgänge beschränkten Grenzkostenbetrachtung. Da die Kosten-Leistungs-Rechnungen – jedenfalls soweit sie schon ausgebaut sind – jedoch Vollkostendaten liefern, muss der tatsächliche Bedarf der Projekte größer sein. Durch die Programmpauschale wird also nur eine teilweise Entlastung der Grundhaushalte von den Gemeinkosten der Forschung erreicht. Bei der Weiterentwicklung der Programmpauschale sollte deswegen ein höherer Prozentsatz angestrebt werden. Orientierungsmaßstab können dabei die von der EU bzw. in anderen Ländern bereitgestellten Overhead-Zuschläge sein. Langfristiges Ziel bleibt die Vollkostenfinanzierung auf Basis von Kosten-Leistungs-Rechnungen der Hochschulen.

Anfangs bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der zulässigen Verwendung von Programmpauschale und frei werdender Grundausrüstung konnten inzwischen geklärt werden. Die DFG hat die Hochschulen darauf hingewiesen, dass nach dem Willen von Bund und Ländern im Einzelnen zwar die Hochschule oder die Forschungseinrichtung über die Verwendung der Mittel entscheidet, ein gemeinsames Vorgehen mit den einwerbenden Forscherinnen und Forschern aber sachgerecht erscheint. Der dadurch in Gang gesetzte Prozess hat zu einem bisher nicht bekannten Interesse an der Frage „Overhead von

Forschungsprojekten“ und zu einem neuen Bewusstsein für die Gesamtkosten der Forschung geführt. Die Bedeutung dieses gemeinschaftlichen Vorgehens für die Akzeptanz moderner Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich geht über die konkrete Förderung hinaus. Da Akzeptanz die wesentliche Voraussetzung für das Wirken dieser Steuerungsinstrumente ist, leistet die Programmpauschale einen entscheidenden Beitrag zum effizienten Ressourceneinsatz.

Daneben hat die DFG die Hochschulen auch auf die Erwartungen der Zuwendungsgeber hinsichtlich der Verwendung der Programmpauschale zur strategischen Weiterentwicklung der Wissenschaft hingewiesen.

Außerdem wurde klargestellt, dass die Höhe der Programmpauschale kein Gegenstand von Beantragung oder Begutachtung ist, sondern sich ausschließlich nach den tatsächlich abgerechneten und anerkannten Projektmitteln richtet.

In wenigen Fällen aufgetretene Differenzen zwischen einzelnen Kooperationspartnern über die Aufteilung der Programmpauschale konnten unter Vermittlung der DFG beigelegt werden. Bei der Weiterentwicklung der Programmpauschale sollte dieser Punkt aber berücksichtigt werden.

Die endgültige Höhe der Programmpauschale steht erst nach Schlussabrechnung eines Projektes fest. Dadurch trägt die Einrichtung das Kalkulations- bzw. Rückforderungsrisiko bei der Planung und Verwendung der Mittel. Wünschenswert wäre ein Bezug auf die bewilligten direkten Projektmittel.

Derzeit wird die Programmpauschale wegen der Abhängigkeit von den direkten Projektausgaben mit jedem Mittelabruf anteilig ausbezahlt. Aus Sicht der Einrichtungen wäre eine Auszahlung in größeren Raten besser. In diesem Zusammenhang begrüßt die DFG den jüngsten Beschluss des Deutschen Bundestags zum Bundeshaushalt 2009, der eine pauschale Auszahlung der Programmpauschale bis zur Höhe von 15.000 € ermöglicht, als einen wichtigen ersten Schritt. Unter Berücksichtigung der Steuerfähigkeit des Haushalts der DFG wäre eine Auszahlung etwa in Jahresraten (bei mehrjährigen Projekten) wünschenswert und auch haushaltstechnisch umsetzbar, sofern die Programmpauschale regulärer Bestandteil der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder würde.

III. Erfahrungen aus Sicht der Hochschulen

Um Bund und Ländern ein möglichst vollständiges Bild über die ersten Erfahrungen präsentieren zu können, hat die DFG die Universitätsleitungen in Gestalt der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) bzw. des Arbeitskreises der Universitätskanzler um Beiträge zu diesem Bericht gebeten.

1. Stellungnahme der HRK

Aus Sicht der HRK ist die Einführung der Programmpauschale ein richtiger und notwendiger Schritt. Obwohl sie die tatsächlichen indirekten Kosten von Forschungsprojekten regelmäßig nicht deckt, entlastet sie die Hochschulen doch wesentlich dabei, eine international wettbewerbsfähige Forschungsinfrastruktur bereitzustellen. Dies sei Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung und Entwicklung neuer Forschungsvorhaben. Aus Sicht der HRK erfolge die Verwendung der Programmpauschale in den Hochschulen nach transparenten Verfahren. Dabei kämen im Wesentlichen folgende Prinzipien zum Tragen: Zum einen die projektnahe Verwendung und zum anderen zur Stärkung von Profilbildung und entsprechenden Leistungsanreizen.

Die HRK sieht die weitere Entwicklung der Programmpauschale vor allem im Kontext der Overhead-Finanzierung der EU. Ähnlich wie von der EU-Kommission vorgesehen, sei langfristig auch in Deutschland eine Vollkostenfinanzierung auf Basis von Kosten-Leistungs-Rechnungen anzustreben. Die HRK ist sich der Tatsache bewusst, dass zuvor von den Hochschulen noch erhebliche Umstellungsarbeiten hin zu einem modernen Finanzmanagement zu leisten seien.

2. Stellungnahme der Universitätskanzlerinnen und -kanzler

Die Kanzlerinnen und Kanzler betonen den über die konkrete Geldmenge hinausgehenden positiven Effekt der Programmpauschale. Die Diskussion in den Universitäten zwischen Universitätsleitungen und betroffenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern über die Verwendung der Mittel, die durch die Programmpauschale frei werden, habe zu einem breiten Verständnis der Bedeutung von Kosten und einem gestiegenen Kostenbewusstsein als auch zu gesteigener Kostentransparenz geführt. Interessanterweise habe die Einführung der Programmpauschale das Verhältnis von Wissenschaft und Verwaltung positiv beeinflusst. Auf beiden Seiten sei das Verständnis für die jeweils anderen Notwendigkeiten gestiegen. Gleiches

gelte für die Solidarität der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler untereinander. Den Kolleginnen und Kollegen, die sehr starke Belastungen in der Ausbildung trügen und die deshalb in geringerem Umfang zur Forschungsarbeit kämen, werde erstmals deutlich, dass durch die Einwerbung von Drittmitteln auch ein beachtlicher Beitrag zur Finanzausstattung der Universitäten insgesamt geleistet werde.

Mit der Einführung der Programmpauschale habe auch die Frage der korrekten Ermittlung der tatsächlichen Höhe der Kosten von DFG-Projekten eine zentrale Bedeutung gewonnen. Es seien daraufhin verschiedene Aktivitäten im Kanzler-Arbeitskreis intensiviert worden mit dem Ziel, die tatsächlichen indirekten Kosten von Forschungsprojekten zu ermitteln, wobei sich insbesondere die richtige Zuordnung der Kosten zu Forschung bzw. Lehre als Herausforderung erwiesen habe. Diese Aktivitäten hätten zu verschiedenen Modellen zur Ermittlung der indirekten Kosten der Forschungsprojekte geführt. Alle Erhebungen zeigten jedoch, dass der tatsächliche Bedarf nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zwischen 75 Prozent (geisteswissenschaftliche Fächer) und 160 Prozent (experimentelle Naturwissenschaften) liege. Anhand dieser Zahlen werde folgendes deutlich: Die Programmpauschale decke den tatsächlichen Bedarf, also die indirekten Kosten von DFG-drittmittelfinanzierten Forschungsprojekten an Universitäten nicht annähernd ab; bei allen Einschränkungen, mit denen die bisherigen Versuche der Ermittlung von Gemeinkosten auf der Basis von Vollkostenrechnungen an deutschen Hochschulen zu betrachten seien, müsse klar festgestellt werden, dass der tatsächliche Bedarf für Forschungsprojekte deutlich über der Pauschale von 20 Prozent liege.

Zur Frage, wie und wofür die Programmpauschalermittel bzw. die frei gesetzten Grundaussstattungsmittel verteilt werden, haben die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten im Wesentlichen auf der Basis von Umfragen bei den Universitäten im Februar und im November 2008 folgende Aussagen gemacht:

Zunächst sei festzuhalten, dass keine Universität die Mittel dauerhaft nur einer zentralen Verfügung zuführt. Vielmehr verteilen alle Universitäten die Mittel auf die Zentrale sowie auf die dezentralen Einheiten. Dabei überwiege auf der dezentralen Ebene die direkte Zuweisung zu Drittmittel-Projektleitern (90 Prozent der Universitäten), in 30 Prozent der Fälle erfolge (auch) eine Zuweisung an Fachbereiche, in denen die Drittmittelprojekte angesiedelt seien. Soweit Fachbereiche alleine neben der Zentrale die Empfänger seien, erfolge dies mit der Maßgabe, die Projektleiter zu beteiligen. Universitätsleitungen verfügten in der Regel über 50–80 Prozent

der durch die Programmpauschale freigesetzten Mittel, Projektleiter über 20–50 Prozent. Eine Durchschnittsbetrachtung liege bei 70 Prozent zentral und 30 Prozent dezentral. In 30 Prozent der Universitäten würde berücksichtigt, dass auch auf der Ebene der Fachbereiche/Fakultäten indirekte Belastungen durch DFG-Projekte auftreten. Hier lägen die Zuweisungen zwischen 10–30 Prozent der Programmpauschale.

Die Art der Vergabe dieser zusätzlich verfügbaren Mittel unterscheide sich bundesweit kaum: Zentrale Mittel würden in aller Regel durch die Hochschulleitung auf Antrag in wettbewerblichen, leistungsorientierten Verfahren an Mitglieder der Universität vergeben. Damit stünde fest, dass diese Mittel weder „mit der Gießkanne“ noch nach dem Prinzip traditioneller Mittelverteilungssysteme zugeteilt würden. Die dezentral auf der Ebene der Projekte vergebenen Mittel würden oftmals als eine „Belohnung“ der Drittmittelaktivität (und damit der besonderen Forschungsleistung) oder des Ausgleichs der besonderen Belastung von Drittmittelforscherinnen und -forschern in ihrer Grundausstattung verstanden, insbesondere da sie in ihrer Verwendung kaum eingeschränkt seien. Sie würden die Möglichkeit weiterer Drittmittelanträge stärken und ein Bewusstsein des „Leistung lohnt sich“-Gedankens schaffen.

Die dezentral an die Fachbereiche oder Fakultäten vergebenen Mittel würden einen Ausgleich schaffen zwischen mit der Ausbildung besonders belasteten Bereichen und Drittmittelforscherinnen und -forschern. Andererseits würden damit auch die infrastrukturellen Leistungen der Fachbereiche anerkannt, etwa bei der IT- oder Bibliotheksausstattung oder der Bereitstellung fachbereichsweit genutzter technischer Serviceeinrichtungen. Dieser Ausgleich würde zu der oben erwähnten „Solidarität“ der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erheblich beitragen.

Bei der Frage, wofür die Mittel verwendet werden, sei unabhängig vom Verteilungsmodus feststellbar, dass alle Universitäten einen Teil der verfügbar werdenden Mittel benutzen, um den Bereich der Forschung zu stärken. Dies geschehe durch die Einrichtung oder Verstärkung von Forschungsfonds, durch die Einrichtung von Innovations- und Strukturfonds, durch die Verbesserung der Forschungsinfrastruktur bis hin zur Professionalisierung des Forschungsmanagements. Hinzu komme die Unterstützung von Verbundprojekten sowie fachgebietsübergreifender Forschung, die Anschubfinanzierung von Drittmittelprojekten sowie die Verbesserung der Grundausstattung von DFG-geförderten Forschungsprojekten. Zur Kategorie der direkten Forschungsförderung zähle auch die verstärkte internationale Forschungsk Kooperation und die Nachwuchspflege, zum Beispiel durch die Förderung von Nachwuchsgruppen, durch Graduiertenförderung und Stipendienvergabe sowie die Befähigung

des Nachwuchses zur Drittmittelinwerbung. Dabei würde besonderes Augenmerk auf die Förderung von Wissenschaftlerinnen gelegt. Auch die Förderung von Transferaktivitäten und -projekten, insbesondere unter dem Aspekt der Patentverwertung, werde unterstützt. Einige Hochschulen würden freigesetzte Grundaussstattungsmittel auch gezielt zur Verbesserung ihrer Steuerungsmöglichkeiten verwenden: Dies würde sich in der Einrichtung von zentralen Fonds zur Etablierung von Zielvereinbarungen, zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen und zur Etablierung persönlicher Anreize wegen herausgehobenen Forschungsengagements sowie der Entwicklung von Instrumenten der Qualitätssicherung niederschlagen.

Unterstützung fände auch die Beschaffung und Wartung von wissenschaftlichen Großgeräten, die Durchführung von notwendigen baulichen Veränderungen und die Deckung des Energiebedarfs der Forschungseinrichtungen. Unter dem Gesichtspunkt der Profilbildung und Schwerpunktsetzung besonders wichtig sei die Unterstützung der Berufungen von Professorinnen und Professoren bzw. der Einsatz von Mitteln bei Bleibeverhandlungen. In einer geringeren Anzahl von Fällen werde auch die anteilige Zuführung zum allgemeinen Haushalt, die Unterstützung von Forschungsmarketing, die Unterstützung der Lehre (zum Beispiel E-Learning), die Zwischenfinanzierung von Projekten bzw. von Projektpersonal als Ziel der Förderung genannt.

Schließlich sei auch erfreulicherweise festzustellen, dass es im Zuge der Einführung der Programmpauschale nicht zu einer Verringerung der Grundaussstattungsmittel durch die Länder gekommen sei.

IV. Ergebnis

Obwohl seit der Einführung der Programmpauschale erst zwei Jahre vergangen sind, stehen die wesentlichen Ergebnisse bereits fest. Die DFG hat Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf die Ziele des Hochschulpakts 2020 und die Möglichkeit des Mitteleinsatzes für innovative Zwecke hingewiesen. Nicht zuletzt dadurch wurde ein kreativer Wettbewerb – durchaus auch der Standorte – um die innovative Verwendung und Aufteilung der Programmpauschale bzw. der frei werdenden Grundausstattung ausgelöst. Entscheidend ist nicht allein die tatsächliche Höhe der Programmpauschale, sondern vor allem der dadurch ausgelöste Prozess.

Durch die Entlastung der Grundhaushalte wird die inneruniversitäre Position der drittmittelstarken Forscherinnen und Forscher gestärkt, da sie nicht mehr im selben Maß „Kostgänger“ der Grundhaushalte sind. Gleichzeitig bestehen dadurch auch neue Möglichkeiten für Forschungsbereiche, die traditionell eher weniger über Drittmittel finanziert werden konnten.

Durch die Anknüpfung an betriebswirtschaftliche Begrifflichkeiten steigert die Programmpauschale die Bedeutung sowie das Interesse an modernen Instrumenten zur Finanzsteuerung und setzt so einen wichtigen Impuls zu deren Weiterentwicklung.

Da auch andere Drittmittelgeber (insbesondere die EU) im Hinblick auf eine Vollkostenfinanzierung Anforderungen an die Kosten-Leistungs-Rechnungen der Einrichtungen stellen, ist eine Harmonisierung der Fördervoraussetzungen nicht zuletzt für die Minimierung des administrativen Aufwands für Antragsteller und Einrichtungen zukünftig bei der Programmpauschale von großem Interesse.

Fazit: Die Programmpauschale ist dazu geeignet, die Forschungs- und Innovationskraft gerade der universitären Forschung in Deutschland nachhaltig zu stärken und bestehende Ungerechtigkeiten im System abzumildern. Sie sollte nach dem Auslaufen der jetzigen Förderperiode verstetigt werden. Nach Möglichkeit sollte sie regulärer Bestandteil der multilateralen Finanzierung durch Bund und Länder werden.