

Abschlussbericht

Systemische Evaluation der Förderinstrumente DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschale



Systemische Evaluation der Förderinstrumente DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschale

Von

Michael Astor
Susanne Heinzelmann
Dr. Jan Biela
Anna Hornik
Franziska Schreiner
Michelle Andersson
Dr. Thomas Stehnken

Im Auftrag des

Bundesministeriums für
Bildung und Forschung (BMBF)

Februar 2019

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie - unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft - durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Expertinnen und Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Düsseldorf, Bremen, München, Stuttgart, Freiburg und Brüssel. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer
Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates
Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer
Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
DE 122787052

Rechtsform
Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr
1959

Arbeitsprachen
Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG
St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Tel.: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Tel.: +49 761 766 1164-810
Fax: +49 761 766 1164-820

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

Prognos AG
Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Fax: +32 280 89 - 947

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Tel.: +49 89 954 1586-710
Fax: +49 89 954 1586-719

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Tel.: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Tel.: +49 711 3209-610
Fax: +49 711 3209-609

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos_ag

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	IX
0 Zusammenfassung	i
1 Einleitung	1
2 Zielsetzung und Vorgehen der Evaluation	4
2.1 Ziele der Evaluation	4
2.2 Methoden und Datengrundlage	5
3 Rahmenbedingungen der Drittmittelforschung in Deutschland	11
3.1 Drittmittel und Grundmittel im Zeitverlauf	11
3.2 Folgen der Drittmittelsteigerung	17
4 Zielsetzungen und Umsetzung der BMBF-Projekt- und DFG-Programmpauschalen	20
4.1 Zielsetzungen und Verwendungsrichtlinien	20
4.2 Umfang der ausgereichten BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschalen	23
5 Vereinnahmung der Pauschalen und Verteilung der durch diese frei werdenden Mittel an den Hochschulen	29
5.1 Prozess der Vereinnahmung in den Hochschulhaushalt	29
5.2 Administration von Pauschalen und Drittmitteln	30
5.3 Verteilung der durch die Pauschalen frei werdenden Mittel innerhalb der Hochschulen	32
6 Verwendung und Einsatz der Pauschalen bzw. der dadurch frei werdenden Mittel	42
6.1 Verwendung des zentral verbleibenden Anteils der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel	43
6.2 Verwendung des an Einrichtungen bzw. Einwerbende weitergegebenen Anteils der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel	47

6.3	Exkurs: Klinika und medizinische Fakultäten	49
7	Wirkungen der Pauschalen	50
7.1	Kompensation laufender Kosten	51
7.2	Stärkung laufender und zukünftiger Drittmittelinwerbungen auf zentraler Ebene	53
7.3	Verbesserung der Rahmenbedingungen auf dezentraler Ebene	57
7.4	Strategiefähigkeit	59
7.5	Weitere Wirkungen	67
7.6	Aspekte der Wirtschaftlichkeit	68
8	Gesamtbewertung und Empfehlungen	71
	Quellenverzeichnis	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überblick Fallstudienauswahl	9
Tabelle 2:	Anteil der Drittmittel an den Gesamtmitteln* der staatlichen Hochschulen** nach Hochschultypen in Deutschland, 2015	14
Tabelle 3:	Bedeutung der Drittmittelgeber unter Finanzierungsgesichtspunkten (Befragung der Verwaltungsleitungen)	15
Tabelle 4:	Bedeutung der Drittmittelgeber unter Reputationsgesichtspunkten (Befragung der Hochschulleitungen)	19

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Überblick zur Evaluation in der Innovationsförderung nach § 7 BHO	4
Abbildung 2:	Übersicht Rücklauf Online-Befragungen	7
Abbildung 3:	Entwicklung der Drittmittel und der Grundmittel 1995 bis 2016	12
Abbildung 4:	Anteil der Drittmittel an den Gesamtmitteln der staatlichen Hochschulen (ohne medizinische Einrichtungen) in Deutschland, 2015	13
Abbildung 5:	Drittmittelinduzierte Haushaltsschwankungen (DFG-/BMBF-Projekte) in Abhängigkeit von der Hochschulgröße	16
Abbildung 6:	Zielsystem der Förderinstrumente	20
Abbildung 7:	Umfang der DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen	24
Abbildung 8:	Aufteilung DFG-Programmpauschalen nach Hochschultyp (2013-2017)	25
Abbildung 9:	DFG-Programmpauschale nach Hochschule (2013-2017)	26
Abbildung 10:	Aufteilung der BMBF-Projektpauschalen auf Hochschultypen	27
Abbildung 11:	BMBF-Projektpauschale nach Hochschule (2013-2017)	28
Abbildung 12:	Aufwand für Dokumentations-, Berichts- und Nachweispflichten	32
Abbildung 13:	Hochschulinterne Verteilung der Pauschalen	33
Abbildung 14:	Anteil der zentral verbleibenden DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen nach Hochschultyp und -größe	34
Abbildung 15:	Hochschulinterne Verteilung der Pauschalen nach Mittelgeber	37
Abbildung 16:	Vorhandensein eines Beteiligungsprozesses zur Festlegung des hochschulinternen Verteilungsschlüssels	39
Abbildung 17:	Akteure oder Gremien, die am Festlegungsprozess beteiligt waren	40
Abbildung 18:	Veröffentlichung des hochschulinternen Verteilungsschlüssels	41
Abbildung 19:	Verwendung der Pauschalen bzw. der dadurch frei werdenden Mittel in der Zentralverwaltung	43

Abbildung 20:	Schwerpunktmäßige Verwendung an kleinen und großen Universitäten	44
Abbildung 21:	Kompensationseffekt der Pauschalen	52
Abbildung 22:	Gestiegener Anspruch an Unterstützungsstrukturen	53
Abbildung 23:	Ausbau von Unterstützungsstrukturen in der Drittmittelbeantragung	54
Abbildung 24:	Effekte der Pauschalen in Bezug auf den Wettbewerb um Drittmittel	55
Abbildung 25:	Strategische Wirkung der Pauschalen	60
Abbildung 26:	Handlungsautonomie der Hochschule	61
Abbildung 27:	Priorisierung von Programmen mit Overheadpauschale	63
Abbildung 28:	Priorisierung von Programmen mit Overheadpauschale	64
Abbildung 29:	In welchem Ausmaß wurde das Bewusstsein, dass Forschung grundfinanzierte Ressourcen und Infrastruktur verbraucht, gestärkt?	65
Abbildung 30:	Grad der Flexibilität der Mittel	66

Abkürzungsverzeichnis

BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
ERC	European Research Council
HAW	Hochschule für angewandte Wissenschaften
SFB	Sonderforschungsbereich

0 Zusammenfassung

Hintergrund der Evaluation

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzieren in großem Umfang Projekte der Drittmittelforschung an deutschen Hochschulen. Rund 58 Prozent der im Jahr 2015 an den Hochschulen eingeworbenen Drittmittel stammten von der DFG bzw. den Bundesministerien insgesamt.¹ Das Volumen betrug hierbei 4,35 Mrd. Euro. Dieses Budget stand den Hochschulen über Grund- und sonstige Haushaltsmittel hinaus zur Verfügung, um zeitlich befristete und zumeist in wettbewerblichen Verfahren vergebene Forschungsprojekte durchzuführen. Diese Forschung dient dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt und bedeutet für die Hochschulen zugleich die Möglichkeit zur Profilierung und zu Reputationsgewinnen. Dies gilt sowohl auf der Ebene der einzelnen Hochschule als auch für die forschenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Die Forschungspraxis an den Hochschulen zeigt jedoch schon seit vielen Jahren ein Dilemma auf: Einerseits besteht die Notwendigkeit, drittmittelfinanzierte Forschung durchzuführen, um im nationalen und internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Andererseits werden durch die Projektbudgets nur die unmittelbaren Personal- und Sachkosten finanziert, weitere indirekte (Overhead-)Kosten jedoch nicht. Die Zuwendungsgeber finanzieren im Wesentlichen die Kosten des am Projekt unmittelbar beteiligten Personals sowie die durch das Projekt unmittelbar entstehenden Sach- und Reisekosten. Darüber hinaus fallen jedoch durch jedes einzelne Drittmittelprojekt eine Vielzahl indirekter Kosten für die Hochschulen an, die durch Haushaltsmittel kompensiert werden müssen. Diese zusätzlichen indirekten Kosten resultieren sowohl aus der Projektbearbeitung als auch aus vor- und nachlaufenden Aktivitäten. Dies reicht von vorab getätigten Investitionen in die Grundausstattung über den Akquisitionsaufwand bis zur Nutzung und ergänzenden Anmietung von Räumen und technischen Infrastrukturen und letztlich bis zur Dokumentation und dem Vorhalten von Daten(-sätzen). Darüber hinaus erfordert das Management von Drittmittelprojekten ebenfalls den Aufbau spezifischer Strukturen in der Verwaltung, aber auch im Personalmanagement zum Handling der befristeten Arbeitsverhältnisse der in den Drittmittelprojekten Mitarbeitenden. Hiermit sind nur einige Beispiele genannt, in denen sich ein zusätzlicher Kapazitäts- oder Kompetenzaufbau bzw. die Schaffung ergänzender Infrastrukturen aus der Drittmittelforschung ableitet.

Der Umfang dieser zusätzlichen (indirekten) Kosten, häufig auch als Overhead-Kosten bezeichnet, reicht dabei von ca. 40,9 Prozent bis zu 64,5 Prozent der Fördersumme, in Einzelfällen insbesondere in den naturwissenschaftlich-technischen Disziplinen bis über 130 Prozent hinaus.² D.h. die Hochschulen stellen in einem entsprechenden Umfang ergänzende Ressourcen bereit, um die Drittmittelforschung zu ermöglichen. Dies ist konsequenterweise verknüpft mit einer Verknappung der finanziellen Ressourcen in anderen Aufgabenbereichen. Diese Entwicklung wurde in der hochschulpolitischen Debatte des vergangenen Jahrzehnts häufig als ein „zu Tode siegen“ deklariert. Hierbei führt ein dynamischer Trend zur Ausweitung der Drittmittelforschung einerseits zu steigenden Budgetzuflüssen, andererseits zu verringerten Handlungsspielräumen und zu einer

¹ -Eine Aufgliederung nach Ressorts findet sich in der amtlichen Statistik nicht. Statistisches Bundesamt (2017): Hochschulfinanzstatistik H 201, Drittmittelleinnahmen nach Mittelgebern (Aufstellung auf Anfrage)

² Prognos AG et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland, Berlin

überproportionalen Belastung der technischen, räumlichen und baulichen Infrastruktur. Die Grundfinanzierung der Länder und andere Einnahmen der Hochschulen haben mit dieser Dynamik nicht Schritt gehalten und konnten die zusätzlichen Belastungen somit nicht auffangen.

BMBF-Projekt- und DFG-Programmpauschalen

BMBF und DFG haben aus diesem Grund die Projekt- bzw. Programmpauschalen eingeführt. Diese betragen derzeit in den relevanten Programmbereichen 20 Prozent bzw. 22 Prozent der direkten Zuwendung und werden den Hochschulen auf Antrag gewährt. Die Pauschalen stellen somit eine Teilkompensation für die durch die Drittmittelprojekte verursachten indirekten Kosten bereit.

20 Prozent der DFG-Pauschalen werden vom Bund, zwei Prozent werden von den Ländern finanziert. Insgesamt wurden von 2013 bis 2017 knapp 2,8 Milliarden Euro Fördermittel von DFG und BMBF in Form von Pauschalen ausgereicht. Ein gutes Viertel dieser Summe (26,1 %) entfällt dabei auf Mittel, die vom BMBF bereitgestellt wurden. Allein im Jahr 2017 betrug das Volumen der Pauschalen 643,5 Millionen Euro.

Die DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen sollen als Förderinstrumente Deutschlands Stellung als „führender Standort für Wissenschaft, Forschung und Innovation“ stärken und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems weiter ausbauen.³ In den Programmdokumenten werden die Zielsetzungen der „Stärkung der Forschung insbesondere an Hochschulen“⁴ für die DFG-Programmpauschale bzw. die BMBF-Projektpauschale als „[...] wichtige, langfristige wirkende Weichenstellung im Wissenschaftssystem [...]“ formuliert.⁵

Über die unmittelbare Verwendung entscheidet die Hochschule selbst. Die Pauschalen dürfen nicht zur Verstärkung der Projektmittel oder zur Erzielung körperschaftssteuerpflichtiger Einnahmen verwendet werden. Die Hochschulen erklären die zweckentsprechende Verwendung, Einzelnachweise sind nicht erforderlich.⁶ Durch die Vereinnahmung der Pauschalen in den allgemeinen Hochschulhaushalt und die Verbuchung für laufende Kosten ist vor dem Hintergrund der in der Regel deutlich über 20 bzw. 22 Prozent liegenden indirekten drittmittelprojektinduzierten Kosten eine zweckentsprechende Verwendung sichergestellt.

³ BMBF (2018): Bundesbericht Forschung und Innovation, S. 43 ff, abrufbar unter https://www.bmbf.de/pub/Bufi_2018_Hauptband.pdf, zuletzt abgerufen am 22.1.2019

⁴ DFG (2014): Sprecherbrief vom 7. November 2014, DFG (2014): Programmpauschale.

⁵ Protokollerklärung der Bundesregierung im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat vom 14.10.2010

⁶ Siehe z.B. DFG (2017): Verwendungsrichtlinien. Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft e.V. (DFG), abrufbar unter http://www.dfg.de/formulare/2_00/v/dfg_2_00_de_v0317.pdf, zuletzt abgerufen am 22.1.2019 oder BMBF (2018): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis

Auftrag und Fragestellungen der Evaluation

Die vorliegende Evaluation untersucht auf Basis der Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung (§ 7) die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Projekt- bzw. Programmpauschalen. Um die Analysen in den spezifischen Kontext der Forschung an Hochschulen einzubetten, wird den Evaluationsschritten eine Analyse zur Entwicklung und Rolle der Drittmittelforschung vorangeschaltet.

Zentrale Fragen der Evaluation

Zielerreichung

- Was sind/waren die zentralen Ziele der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale?
- Inwieweit wurden die Ziele der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale insgesamt erreicht?

Wirkungen

- War die Einführung der Pauschale für die Zielerreichung ursächlich?
- Welches sind die wichtigsten Elemente der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale, die ursächlich zum Erreichen dieser Ziele beigetragen haben?
- Welche Wirkungen (intendiert und nicht intendiert) wurden durch die BMBF-Projekt- und die DFG-Programmpauschale erzielt?
- Welche relevanten Veränderungen haben sich seit Beginn der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale in ihrem Umfeld ergeben (z. B. in der Forschungs- und Förderlandschaft, im wirtschaftlichen Umfeld, in Hinblick auf gesetzliche Regelungen)?

Wirtschaftlichkeit

- In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Nutzen der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale (Maßnahmenwirtschaftlichkeit)? Könnte die Abwicklung der Förderung verbessert oder effizienter gestaltet werden (Vollzugswirtschaftlichkeit)?
- Was könnte verbessert werden, um Erfolg und Wirtschaftlichkeit der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale zu erhöhen?

Über die einzelinstitutionelle Analyse hinaus soll damit auch ein Blick auf die Hochschullandschaft vorgenommen und geprüft werden, ob sich die Rahmenbedingungen der Drittmittelforschung an deutschen Hochschulen insgesamt verbessert haben.

Methodik und Datengrundlage

Im Kern stützt sich die Evaluierung auf vier methodische Zugänge:

- Auswertung standardisierter Daten der Hochschulstatistik,
- Online-Befragung aller forschenden Hochschulen in Deutschland, an denen aktuell pauschalenberechtigte BMBF- bzw. DFG-Drittmittelprojekte durchgeführt werden. Hier wurden die Hochschulleitungen sowie ihre Verwaltungsleitungen angesprochen,
- Fallstudien an zwanzig Hochschulen mit einem nach Zielgruppen differenzierten Befragungsprogramm (Hochschulleitungen, Verwaltungsleitungen, Wissenschaftler/-innen); die Hochschulen bildeten in ihrem Spektrum die Breite und Differenziertheit der deutschen Hochschullandschaft nach Größe, Hochschultyp, Forschungsintensität und geographischer Verteilung ab,
- weitere qualitative Elemente wie vorbereitende Expertengespräche zur Schärfung der Untersuchungsfragen sowie ein abschließender Fachworkshop zur Reflexion und Validierung der Befunde.

Darüber hinaus bildete die „Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland“ (Prognos AG et al., 2014) einen wichtigen Bezugsrahmen der Evaluation. Die damalige Studie fokussierte sowohl die Angemessenheit der Höhe, aber auch Verwendungspraktiken sowie beobachtbare und absehbare Effekte der Pauschalen.

Zielerreichung

Das konkrete Ausmaß der erreichten Stärkung der Forschung an den Hochschulen als Zielsetzung der Gewährung von Pauschalen in der Forschungsförderung lässt sich nur schwer quantifizieren. Eine direkte Messbarkeit der Zielerreichung ist folglich nicht möglich. Gleichwohl zeigen die statistischen Analysen, dass weiterhin eine Steigerung der Drittmittelforschung zu verzeichnen ist, auch wenn sich die Dynamik an den letzten Beobachtungszeitpunkten (2015, 2016) abgeflacht hat. Dieser Befund korrespondiert mit der qualitativen Analyse, dass einzelne Hochschulen hier Grenzen einer weiteren Ausweitung der Drittmittelforschung erkennen. Diese Grenzen definieren sich einerseits aus den unterschiedlichen Handlungsaufträgen in Forschung und Lehre. Sie resultieren andererseits aus Ressourcenbeschränkungen der baulichen, technischen und auch personellen Infrastruktur, die nicht beliebig erweiterbar sind. Darüber hinaus ist Drittmittelforschung stets an zeitliche Befristungen (Projektlaufzeiten) gebunden, die stets mit einer Unsicherheit über mögliche Anschlussfinanzierungen verknüpft ist.

D.h. insgesamt konnten die Voraussetzungen geschaffen werden, um das hohe Niveau der (Drittmittel-)Forschung an den Hochschulen sicherzustellen und einzelnen – bisher eher drittmittelschwachen – Hochschulen entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Der interne Handlungsdruck, Drittmittelforschung im (Kosten-)Wettbewerb zu den übrigen Aufgaben der Hochschulen zu sehen, konnte damit gemildert werden. Darüber hinaus boten die durch die Pauschalen frei werdenden Mittel den Hochschulen neue Handlungsspielräume. Einen für die weitere Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Bereich bildet dabei beispielsweise die Rekrutierung forschungsstarker Wissenschaftler/-innen. Indem im Rahmen von Berufungsverhandlungen nicht ausschließlich über vorhandene Haushaltsmittel konkurriert werden muss, sondern über die Nutzung

der frei werdenden Mittel eine zusätzliche Flexibilität gewonnen werden kann, wird gerade auch kleineren Standorten die Chance gegeben, hochwertige und attraktive Forschungsprofile zu entwickeln.

Wirkungen

Auch wenn die Pauschalen unter dem Gesichtspunkt einer Vollkostenrechnung nicht kostendeckend sind, so ist ihre Entlastungswirkung beträchtlich. Sie tragen zu einer deutlichen Verbesserung der Voraussetzungen für die Akquisition und Durchführung von Drittmittelprojekten in den Hochschulen bei.

Die skizzierte Bandbreite von indirekten Kosten für einzelne Forschungsprojekte, die im Extremfall den Budgetansatz übertreffen können, zeigt, dass Drittmittelforschung immer an finanzielle und infrastrukturelle Voraussetzungen geknüpft ist, die von den Hochschulen bereitgestellt werden müssen. Die Pauschalen werden in der Regel in den Hochschulhaushalten direkt verbucht und entfalten damit eine haushaltsentlastende Wirkung. Den meisten Hochschulen gelingt es, diese frei werdenden Mittel wiederum zu unterschiedlichen Anteilen zur Verbesserung ihrer Drittmittel- und Forschungsfähigkeit zu nutzen. In der Analyse zeichneten sich vier unterschiedliche Wirkungsebenen ab:

- Kompensation der aufgrund der Drittmittelforschung steigenden laufenden Kosten,
- Verbesserung der Rahmenbedingungen der Drittmittelverwaltung und -beantragung auf der zentralen Hochschulebene,
- Direkte Stärkung laufender und zukünftiger Drittmittelinwerbungen auf den dezentralen Ebenen,
- Strategiefähigkeit.

Kompensationsfunktion

Die frei werdenden Mittel mindern den beschriebenen Wettbewerbs- und Kostendruck zumindest teilweise ab. Sowohl hinsichtlich der Finanzierung von allgemeinen Verbrauchsgütern, wie z. B. Strom, Wasser und Gas, als auch von spezifischen Verbrauchsgütern (z. B. Labormaterialien) in den experimentellen Wissenschaften wirken die Pauschalen bzw. die durch sie frei werdenden Mittel kostenentlastend. Gleiches gilt für die Anmietung und Bewirtschaftung von Räumen und Laboren sowie die Bereitstellung und Wartung von Forschungsgeräten oder auch den administrativen Aufwand der Drittmittel- sowie der Personalverwaltung. Mit zunehmendem Volumen stellt die Verwaltung von Drittmitteln eine Daueraufgabe dar, die infolgedessen von unbefristet beschäftigtem Personal bewältigt wird.

Professionalisierung der zentralen Einheiten

Der Einsatz der Pauschalen bzw. der durch diese frei werdenden Mittel trägt des Weiteren zu einer zunehmenden Professionalisierung von Unterstützungsstrukturen zur Beantragung, Bewirtschaftung und Abwicklung von Drittmittelprojekten bei. Hieraus resultieren strukturelle Verbesserungen der Chancen auf weitere Drittmittelinwerbungen und somit verbesserte Möglichkeiten zur weiteren Forschungsprofilierung. Dies beinhaltet Kapazitäten zur Beratung, zur konkreten Unterstützung der administrativen Teile der Antragstellung, der Information über relevante

Programme auf nationaler und europäischer Ebene u.a.m.. Gleichzeitig werden die Hochschulen in die Lage versetzt, die Forschungsinfrastruktur selbst zu modernisieren und zu erweitern und damit an die veränderten Bedarfe anzupassen. Gerade die Beantragung von Sonderforschungsbereichen erfordert einen Auf- und Ausbau bestehender Infrastrukturen, der häufig nicht durch die vorhandenen Haushaltsmittel gewährleistet werden kann. Eine Profilierung durch attraktive Forschungsbedingungen und ggf. weitergehende Zusicherungen in der Personalausstattung ermöglichen den Hochschulen auch eine höhere Flexibilität in Berufungsverfahren, sodass hier profilbildende und drittmittelstarke Wissenschaftler/-innen gewonnen werden können. Z.T. können die Erfolgsaussichten von Anträgen auch dadurch verbessert werden, dass die Hochschulen eigene Forschungsfonds für die Vorlaufforschung auflegen.

Diese Wirkungen sind z.T. daran gekoppelt, dass es den Hochschulen gelingt, Skaleneffekte zu erzielen. D.h. vor allem große und Technische Universitäten mit einem hohen durch BMBF und DFG beauftragten Drittmittelvolumen können die frei werdenden Mittel eher bündeln und investiv nutzen.

Stärkung der dezentralen Einheiten

Die frei werdenden Mittel werden z. T. nach unterschiedlichen Schlüsseln an dezentrale Einheiten weitergereicht. Dies können einzelne Fakultäten oder Fachbereiche, aber auch das einwerbende Forschungspersonal sein. Die Wirkungen sind auch in diesem Fall von den vorhandenen Gestaltungsspielräumen abhängig, die einerseits von der Höhe der verfügbaren Mittel, andererseits durch die Kostenverantwortung beeinflusst werden. Je nachdem, ob Gebäudeerhaltung, technische Infrastrukturen, Arbeitsplatzausstattung, Wartungsverträge und andere laufende Kosten in der Finanzierungsverantwortung der zentralen oder der dezentralen Einheiten liegen, entstehen ggf. weitere Freiheitsgrade in der Mittelverwendung. Auch hier kann durch den Auf- und Ausbau entsprechender Strukturen die Professionalisierung der Drittmittelinwerbung vorangetrieben werden.

Auf der dezentralen Ebene können vor allem Optionen einer Überbrückungsfinanzierung des wissenschaftlichen Personals durch die frei werdenden Mittel genutzt werden. Mittelschwankungen können ausgeglichen und dem Forschungspersonal somit eine längerfristige Perspektive geboten werden. Speziell Nachwuchswissenschaftler/-innen profitieren hier: Einerseits werden die Mittel zur Überbrückungsfinanzierung von drittmittelfinanzierten Promotions- (und Post-Doc-) Stellen eingesetzt, wodurch die Finanzierung der Promotionsvorhaben verlängert werden kann. Andererseits wird auch die Qualität der Promotionsstellen verbessert, da Tagungsteilnahmen oder Forschungsreisen häufig über die dezentral verfügbaren Mittel finanziert werden. Für die Forschenden selbst bieten diese somit eine Flexibilisierungsoption und einen weiterführenden Forschungsanreiz.

Über aktuelle Ausstattungsmerkmale und Forschungswissen profitieren des Weiteren auch andere Hochschulbereiche. Im Verhältnis von Forschung und Lehre zeigt sich mit der Forschungssteigerung einerseits eine weiterführende Verzahnung, bei der aktuelles Wissen und technische Infrastrukturen sowohl in Forschung als auch in der Lehre genutzt werden. Dies führt wiederum zu einer Attraktivitätssteigerung für (potenzielle) Studierende. Andererseits findet sich aber auch eine stärkere Rollenspezialisierung bei den Wissenschaftlern/-innen, die sich auf die Akquisition und Durchführung von Drittmittelprojekten fokussieren. In diesen Fällen schaffen die Pauschalen bzw. die frei werdenden Mittel aber zumindest die Gestaltungsspielräume, um qualifizierte Vertretungen für die entsprechenden Lehrdeputate sicherzustellen.

Verbesserung der Strategiefähigkeit

Die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und Verteilungsmodelle für die Pauschalen bzw. die durch diese frei werdenden Mittel spiegeln vielfältige strategische Nutzungen wider. Mit einer strukturellen Verankerung der Forschungsunterstützung und (Nachwuchs-)Förderung an den Hochschulen zeigen sich zudem gezielte Steuerungsvarianten. Zwar profitieren große Hochschulen, insbesondere Universitäten und Technische Universitäten überproportional strategisch von den Pauschalen, aber auch die (Forschungs-) Situation kleinerer Hochschulen hat sich substantiell verbessert.

Die Strategiebildung der Hochschulen wird in vielen Fällen durch die Verfügbarkeit der Pauschalen stimuliert. Zunächst findet häufig eine Diskussion der Verteilungsschlüssel statt, in der die Rahmenbedingungen der Drittmittelforschung ebenso in den Mittelpunkt rücken wie daraus resultierende Finanzierungsnotwendigkeiten auf zentraler oder dezentraler Ebene. Darüber hinaus können aufgrund der gewonnenen Handlungsspielräume Beantragungen von Sonderforschungsbereichen oder ein Engagement auf europäischer Ebene priorisiert und ggf. mit Ressourcen für die Antragsphase ausgestattet werden. Neue Strukturen werden nicht nur nachfrageorientiert geschaffen, sondern mit strategischen Entscheidungen zu einem stärkeren Engagement in der Drittmittelforschung verknüpft. Zentral hierbei ist die Flexibilität des Mitteleinsatzes als Resultat entsprechender strategisch orientierter Diskussionen.

Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme wird stets unter zwei Perspektiven betrachtet:

- Maßnahmenwirtschaftlichkeit und
- Vollzugswirtschaftlichkeit.

Maßnahmenwirtschaftlichkeit

In der Bilanz haben die Pauschalen dazu geführt, dass die Forschungsfähigkeit der deutschen Hochschulen angesichts der hohen Dynamik in der Drittmittelinwerbung gesichert werden konnte. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wird das breite Ausmaß der Verbesserung der Forschungs- und Drittmittelfähigkeit auf nahezu allen Handlungsebenen der Hochschulen deutlich. Über den flexiblen Einsatz der frei werdenden Mittel lassen sich vielfältige positive Rückkopplungseffekte auf andere Bereiche der Hochschule beobachten. Mit den Pauschalen wird es den Hochschulen somit ermöglicht, ihre Rolle als wesentliches Element einer differenzierten Forschungslandschaft weiterhin wahrzunehmen, ohne dass gleichzeitig große Dysfunktionalitäten in anderen Aufgabenbereichen entstehen.

Zwar stehen keine weiterführenden ökonomischen Indikatoren zur Verfügung, gleichwohl kann beispielsweise mit Blick auf Publikationen und Zitationen gezeigt werden, dass die Forschenden an den Universitäten ihre Publikationsintensität über den Zeitraum von 2001 bis 2015 stabil halten konnten. Die Zitierhäufigkeit pro Vollzeitäquivalent des forschenden Personals an Universitäten hat sich im Zeitraum 2001 bis 2014 zudem deutlich erhöht.⁷ D.h. die Publikationen erhalten in einem zunehmendem Ausmaß Wahrnehmung in den fachlichen Communities. Im nationalen

⁷ Helmich, Patricia, Gruber, Sonia, Frietsch, Rainer (2018): Performance and Structures of the German Science System 2017 Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 5-2018, Karlsruhe

Vergleich stehen die Universitätspublikationen an dritter Stelle hinter den Publikationen des Forschungspersonals an Max-Planck- und Leibniz- Instituten. Die Publikationstätigkeit von Angehörigen der Fachhochschulen ist im Vergleich zu den vier großen Wissenschaftsorganisationen und den Universitäten dagegen erwartungsgemäß am niedrigsten. Hier stehen nach wie vor Aspekte der Lehre und – in zunehmendem Maße – auch der Drittmittelforschung im Vordergrund. Es bleibt zu beobachten, ob hier hinsichtlich der Publikationstätigkeit eine nachholende Entwicklung festzustellen sein wird.

Vollzugswirtschaftlichkeit

Die Vollzugswirtschaftlichkeit betrachtet die administrativen Verfahren auf Seiten der Zuwendungsgeber sowie der Zuwendungsempfänger. Bei Projektträgern und der DFG ist in Bezug auf die Pauschalen kein zusätzlicher Aufwand in der Begutachtung, Bewilligung und im weiteren Förderverfahren festzustellen. Die förderfähigen Kosten bilden die Basis für die Bewilligung der Pauschalen, die mit den einzelnen Zahlungen überwiesen werden. Aufwände für eine Nachweisprüfung entstehen ausschließlich im Rahmen von Einzelprüfungen von einzelnen Vorhaben, sodass keine zusätzlichen Controlling- oder Prüfroutinen etabliert werden mussten. D.h. das Zuwendungsvolumen wird nicht dadurch gemindert, dass bei den Projektträgern oder der DFG zusätzliche administrative Aufwände entstehen.

Auf Seiten der Hochschulen erfolgt die Vereinnahmung der Pauschalen in der Regel in den Gesamthaushalt, sodass auch hier keine zusätzlichen Verwaltungskosten entstehen. In den entsprechenden elektronischen Buchhaltungssystemen sind hierfür Routinen eingerichtet worden. Sofern diese Mittel nicht zu 100 Prozent zentral verwaltet werden, bestehen feste Schlüssel, wie dadurch frei werdende Mittel auf den unterschiedlichen Hochschulkonten verwaltet werden.

Die Evaluation zeigte aber auch einen unerwarteten Befund: Da bei einzelnen Hochschulen Unsicherheiten über ggf. zukünftige Verwendungsnachweisprüfungen bestehen, werden entsprechende Dokumentationsroutinen entwickelt, die eine zukünftige Nachverfolgung ermöglichen sollen. Dieser Aufwand ist aus Sicht der Evaluatoren/-innen nicht gerechtfertigt, da die Verwendung der Pauschalen für die indirekten Kosten der Drittmittelforschung bereits durch zwei Aspekte abgesichert ist:

- Mit der Buchung auf ein Haushaltskonto, aus dem unmittelbar Gemeinkosten beglichen werden, ist der formale Nachweis einer korrekten Verwendung bereits erbracht.
- Angesichts des Nachweises, dass Drittmittelforschung, insbesondere in den naturwissenschaftlichen und experimentellen Fächern deutlich höhere Kosten verursacht, ist weiterhin tendenziell eine Unterdeckung der Forschungskosten festzustellen. Die Pauschalen tragen letztlich dazu bei, diese Finanzierungslücke einzuschränken.

Nicht nur die Flexibilität, sondern gerade die schlanke Administration bildet – neben dem reinen Finanzierungsaspekt – die zentrale Stärke dieser Instrumente. Die Etablierung von Nachweis- und Prüfroutinen würde somit dazu führen, dass administrative Kosten entstehen, die wiederum den Entlastungseffekt schmälern würden.

Gesamtbewertung und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der grundlegenden Finanzierungssituation der deutschen Hochschulen bilden Drittmittelerfolge eine notwendige Voraussetzung für (international) konkurrenzfähige Forschungsleistungen. Mit den DFG-Programm- bzw. BMBF-Projektpauschalen wurden in diesem Zusammenhang zentrale Instrumente geschaffen, um die Hochschulen in ihrer Forschungstätigkeit vergleichsweise unbürokratisch und direkt zu unterstützen. Die Handhabung als Pauschale ermöglicht es den Hochschulen, flexibel und auf die jeweiligen Ausgangsbedingungen und Bedarfe angepasst, ihre Forschungsstrukturen zu stärken bzw. zu professionalisieren. Auf Basis der Evaluationsergebnisse zur Zielerreichung, den Wirkungen und der Wirtschaftlichkeit der Pauschalen ist die Weiterführung der Instrumente daher klar zu empfehlen.

Daran anschließend richten sich die Empfehlungen der Evaluation für eine weitere Umsetzung darauf,

- die Kompensation indirekter projektinduzierter Kosten durch Pauschalen dauerhaft zu sichern,
- die eigenverantwortliche Verwendungskompetenz der Hochschulen weiter abzusichern,
- ein schlankes Verfahren aufrechtzuerhalten,
- die (zeitliche) Flexibilität für eine effektive Umsetzung abzusichern,
- Anträge auf Zuwendungen unabhängig von der Verfügbarkeit der Pauschalen zu prüfen,
- eine Erhöhung der Pauschalen nur unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Aufstockung der Förderbudgets vorzunehmen,
- die Informationsmaterialien zu den Pauschalen zu aktualisieren und zu vereinheitlichen sowie
- in Bezug auf die Gesamtfinanzierung der Forschung gemeinsam mit Ländern und Hochschulen auf eine zukunftsfähige Weiterentwicklung hinzuwirken.

1 Einleitung

Die Finanzierung der Forschung an deutschen Hochschulen erfolgt zu stetig steigenden Anteilen durch Drittmittel. Hieraus resultiert ein ebenso steigender Anteil der Drittmittel an den Haushalten der Hochschulen. An einigen forschungsstarken Hochschulen umfassen sie bereits rund 30 Prozent des Gesamthaushalts, sodass sich die Finanzierungssituation der Hochschulen grundlegend geändert hat. Gleichzeitig hat sich der Wettbewerb der Hochschulforschung deutlich verschärft. Er wird zunehmend unter einer internationalen Perspektive geführt und muss sich u. a. mit den Leistungen der außeruniversitären Forschung messen lassen. Darüber hinaus wird sowohl exzellente Forschung in den Grundlagen erwartet als auch eine hohe Anwendungsorientierung und Transferperspektive. Beide sind wiederum relevant für die Einwerbung von öffentlichen Drittmitteln sowie privaten Forschungsaufträgen. Die Entwicklung der Grundmittel und sonstigen Zuweisungen der Länder hat mit dieser Dynamik hinsichtlich der Erhöhung der Qualität sowie einer Ausweitung des Umfangs der Forschung nicht mitgehalten. Insbesondere in den experimentellen Wissenschaften ist leistungsstarke Forschung zentral auf Drittmiteleinnahmen angewiesen.

Im Rahmen von Drittmittelprojekten finanzieren die jeweiligen Geldgeber im Wesentlichen die Personalkosten des am Projekt unmittelbar beteiligten Personals sowie die durch das Projekt unmittelbar entstehenden Sach- und Reisekosten. Darüber hinaus entstehen jedoch durch jedes einzelne Drittmittelprojekt eine Vielzahl indirekter Kosten für die Hochschulen, die nicht durch die Projektmittel getragen und somit durch Haushaltsmittel kompensiert werden müssen.⁸ Die aus beihilferechtlichen Aspekten geführte Diskussion um die wirtschaftliche Tätigkeit grundfinanzierter Forschungseinrichtungen und Hochschulen hat darüber hinaus dazu geführt, dass für privatwirtschaftliche Akteure durchgeführte Forschungsdienstleistungen zu Vollkosten abgerechnet werden müssen.⁹ Dies bedeutet einerseits die Notwendigkeit zur Schaffung von Kostentransparenz in den Hochschulen, sie müssen die „Gesamtkosten der Dienstleistung“ ermitteln und eine „Gewinnspanne“ kalkulieren oder aber ihre Auftragsforschung zu „Marktpreisen“ anbieten.¹⁰ Andererseits resultiert daraus die Notwendigkeit zur Einführung einer Trennungsrechnung, um wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Tätigkeit ausweisen zu können.

Die eingangs beschriebene Veränderungsdynamik sowie diese neu geschaffene Transparenz der Kosten der Forschung haben wiederum dazu geführt, dass staatliche und öffentliche Zuwendungsgeber Pauschalen gewähren, um eine (Teil-)Kompensation der indirekten Kosten der Drittmittelforschung zu ermöglichen. 2007 wurde das Förderinstrument DFG-Programmpauschale und 2010 die BMBF-Projektpauschale eingeführt. Die Pauschalen sollen die Finanzierung indirekter Kosten unterstützen, welche mit den durch die DFG bzw. durch das BMBF geförderten Forschungsprojekten anfallen. Die Höhe der DFG-Programmpauschale beträgt 22 Prozent der bewilligten und verausgabten direkten Projektmittel, der Bund trägt derzeit hiervon 20 Prozent, die Länder 2 Prozent. Die BMBF-Projektpauschale beläuft sich auf 20 Prozent der entsprechenden Projektmittel.

⁸ Vgl. Prognos AG et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland, Berlin

⁹ Vgl. Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission. Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01)

¹⁰ Ebenda, S. 10

Bund und Länder haben 2014 eine Fortsetzung der DFG-Programmpauschale ab 2016 beschlossen.¹¹ In der Verwaltungsvereinbarung wurde festgelegt, dass die Hochschulen unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben selbst über die Verwendung der Programmpauschale entscheiden (Artikel 2 § 3), ergänzt um folgenden Satz: „Bund und Länder erwarten eine transparente Verwendung der Mittel aus den Pauschalen an den einzelnen Einrichtungen durch eine vollständige Vereinnahmung in ihrem allgemeinen Haushalt sowie durch eine transparente und sachgerechte Verteilung“.

Mit der „[w]issenschaftliche[n] Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland“¹² wurde 2014 unter einer wissenschaftlich-analytischen Perspektive eine erste Prüfung des Instruments vorgenommen. Das beauftragte Konsortium unter Federführung der Prognos AG mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowie der JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH entwickelte dabei u. a. ein Erhebungsinstrument zur Erfassung und Dokumentation einzelner Kosten im Rahmen der Drittmittelforschung. Gegenstand dieser ersten Analyse waren neben Verteilungs- und Nutzungsprozessen der BMBF-Projektpauschalen folglich die Höhe der anfallenden indirekten Kosten sowie die Auswirkungen der Pauschalen auf die Strategiefähigkeit der Hochschulen. Die genannte Untersuchung konnte auf einer detaillierten Rechengrundlage, die auf einer umfassenden empirischen Analyse von einzelnen Forschungsprojekten beruhte, nachweisen, dass hiermit lediglich eine Untergrenze der Kostendeckung erreicht werden kann.¹³ Insbesondere in den experimentellen Wissenschaften wurden deutlich höhere indirekte Kosten der Forschung erfasst und dokumentiert. Somit bestätigte sich u. a., dass die Pauschalen keine Voll-, sondern eine Teilkompensation der durch Drittmittelforschung verursachten Kosten darstellen. Ein weiterer Befund bestand darin, dass die Verbuchung der Mittelflüsse aus den Pauschalen verschiedenen, deutschlandweit sehr unterschiedlichen Konzepten folgt. Die Unterschiede resultierten dabei sowohl aus der Länderzuordnung, der Rechtsform oder auch unterschiedlichen Buchführungsansätzen (Doppik vs. Kameralistik).

2018 wurde die Prognos AG durch das BMBF mit einer „Systemischen Evaluation der DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen“ beauftragt, deren Analysegegenstand einerseits die konkrete Umsetzung, andererseits die Wirksamkeit des Instruments ist. Gemäß den Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung rücken somit folgende Aspekte in den Mittelpunkt der Analyse:

- **Zielerreichung:** Werden die von den Zuwendungsgebern mit den Pauschalen verbundenen Zielsetzungen erreicht?
- **Wirkungen:** Welche Wirkungen lassen sich durch die Gewährung der Pauschalen beobachten und sind diese ursächlich dem Einsatz und der Verwendung der Pauschalen bzw. der durch diese freigesetzten Haushaltsmittel zuzuschreiben?
- **Wirtschaftlichkeit:** Sind Gewährung und Nutzung der Pauschalen bzw. der durch diese frei werdenden Mittel wirtschaftlich? Dabei spielen in diesem spezifischen Kontext vor allem Aspekte der Vollzugswirtschaftlichkeit eine übergeordnete Rolle, d. h. der administrativen Aufwände, die bei Zuwendungsgebern sowie den Zuwendungsempfängern entstehen. Die

¹¹ Hochschulpakt des Bundes und der Länder (2014): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (dritte Programmphase). Beschluss vom 11. Dezember 2014.

¹² Prognos AG et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland, Berlin.

¹³ Ebd., S. 100

Bewertung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit rekuriert wiederum auf die Bewertung der Zielerreichung und die Ergebnisse der Wirkungsanalyse.

Die Perspektive richtet sich dabei insbesondere auch auf die übergeordnete Ebene der Rahmenbedingungen für Forschung an den Hochschulen in Deutschland und weniger auf die Herausarbeitung einzelinstitutioneller Unterschiede. Zu berücksichtigen ist, dass die Verwendung der Pauschalen nach den aktuellen Richtlinien¹⁴ in der Verantwortung der einzelnen Hochschulen liegt, sodass hier eine hohe Handlungsautonomie besteht. Übergeordnet wird in der DFG-Richtlinie eine „Stärkung der Forschung“ an Hochschulen als zentrale und übergreifende Zielsetzung benannt. Folglich ist das Instrument der Gewährung von Pauschalen an einzelne Akteure vor dem Hintergrund seiner Wirkung im Hochschulsystem insgesamt zu betrachten. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Pauschalen nach einer Vereinnahmung im Hochschulhaushalt nicht mehr als solche gekennzeichnet sind und damit nachverfolgt werden können. Die Hochschulen nutzen im Anschluss an diese Buchungspraxis diejenigen Mittel, die im Haushalt durch die Einbuchung der Pauschalen frei werden.

¹⁴ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019, DFG: Verwendungsrichtlinien Sachbeihilfen (Drittmittel)

2 Zielsetzung und Vorgehen der Evaluation

2.1 Ziele der Evaluation

Die vorliegende Evaluation untersucht auf Basis der Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung (§ 7) die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Projekt- bzw. Programmpauschalen (vgl. Abbildung 1). Um die Analysen in den spezifischen Kontext der Forschung an Hochschulen einzubetten, wird den Evaluationsschritten eine Basisanalyse zur Entwicklung und Rolle der Drittmittelforschung vorangeschaltet (Kapitel 3).

Abbildung 1: Überblick zur Evaluation in der Innovationsförderung nach § 7 BHO



Quelle: Prognos AG 2019, eigene Darstellung

Um die Evaluationsfragen zu beantworten, ist insbesondere ein Einblick in die internen Prozesse der Vereinnahmung, Verteilung und Verwendung der Pauschalen bzw. der durch diese frei werdenden Mittel erforderlich. Hier werden die Grundlagen für etwaige zusätzliche Handlungsspielräume auf unterschiedlichen Akteurs- und Governanceebenen gelegt. Zu nennen sind insbesondere die Hochschulleitung und -verwaltung als zentrale Einheiten, Fakultäten und Fachbereiche sowie die Forschenden selbst. Über die Kompensationsfunktion hinaus sind Wirkungen auf das Forschungsumfeld und die Strategiefähigkeit sowie die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Hochschulen zu betrachten. Ausgehend von der Analyse der Wirkungen auf einzelinstitutioneller Ebene steht die Gesamtperspektive im Sinne der Stärkung der Hochschulforschung in Deutschland im Vordergrund der Betrachtung:

- Haben sich die **Rahmenbedingungen für Drittmittelforschung** durch die Einführung der Pauschalen verbessert?
- Und: Konnte der Betonung der Herausforderungen in Folge der Anteilssteigerung der Drittmittelforschung, die noch zu Beginn des Jahrzehnts dominierten, damit wirksam begegnet werden?¹⁵

Konkret zielt die Evaluation laut Leistungsbeschreibung auf die Beantwortung folgender Fragen ab:

Zielerreichung

- Was sind/waren die zentralen Ziele der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale?
- Inwieweit wurden die Ziele der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale insgesamt erreicht?

Wirkungen

- War die Einführung der Pauschale für die Zielerreichung ursächlich?
- Welches sind die wichtigsten Elemente der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale, die ursächlich zum Erreichen dieser Ziele beigetragen haben?
- Welche Wirkungen (intendiert und nicht intendiert) wurden durch die BMBF-Projekt- und die DFG-Programmpauschale erzielt?
- Welche relevanten Veränderungen haben sich seit Beginn der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale in ihrem Umfeld ergeben (z. B. in der Forschungs- und Förderlandschaft, im wirtschaftlichen Umfeld, in Hinblick auf gesetzliche Regelungen)?

Wirtschaftlichkeit

- In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Nutzen der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale (Maßnahmenwirtschaftlichkeit)? Könnte die Abwicklung der Förderung verbessert oder effizienter gestaltet werden (Vollzugswirtschaftlichkeit)?
- Was könnte verbessert werden, um Erfolg und Wirtschaftlichkeit der BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschale zu erhöhen?

Die Beantwortung dieser Fragen dient der Überprüfung des Förderinstruments und nimmt damit eine relevante Stellung in der Diskussion um (Forschungs-)Finanzierung an deutschen Hochschulen ein.

2.2 Methoden und Datengrundlage

Das methodische Vorgehen der Studie bediente sich mehrerer, sich ergänzender Evaluationschritte. Um differenzierte Aussagen über die Nutzung und Wirkung des Förderinstruments in der Breite der Hochschulen treffen zu können, wurden einerseits quantitative Verfahren eingesetzt. Hierzu wurde eine statistische Sekundärdatenanalyse sowie eine standardisierte Online-Befragung relevanter Hochschulakteure durchgeführt. Andererseits wurden qualitative Verfahren

¹⁵ Vgl. z.B.: Wissenschaftsrat (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. Bericht des Vorsitzenden zu aktuellen Tendenzen im Wissenschaftssystem.

genutzt, um Kontextfaktoren zu erfassen und ggf. unterschiedliche Wahrnehmungen und Einschätzungen der Akteure zu berücksichtigen, die wiederum unterschiedliche Interessengruppen innerhalb der Organisation Hochschule repräsentieren. Folglich wurde ein Fallstudienprogramm bestehend aus 20 Vor-Ort-Besuchen umgesetzt. Über die Daten- und Ergebnistriangulation wurden anschließend die einzelnen Arbeitsschritte in der Analyse zusammengeführt, aneinander gespiegelt und bewertet. Als abschließender empirischer Untersuchungsschritt wurde zur weiteren Einordnung der Erkenntnisse und Diskussion möglicher Schlussfolgerungen ein Fachworkshop mit ausgewählten Hochschulvertretern/-innen durchgeführt.

Sekundärdatenanalyse

Mit der statistischen Auswertung und Aufbereitung von Sekundärdaten zur Drittmittel- und Pauschalentwicklung wurde ein Ausgangspunkt für die weiteren Konzeptions- und Analyseschritte geschaffen. Die Datenanalyse umfasste dabei folgende Schritte:

- Auswertung der aktuellen Förderprojektstatistik, d. h. des Auszugs der „profi-Datenbank“ zu Hochschulen und Universitätsklinika, welche in den Haushaltsjahren 2013 bis 2017 im Rahmen der BMBF-Forschungsförderung BMBF-Projektpauschalen erhalten haben sowie des entsprechenden Auszugs über DFG-Programmpauschalen im Rahmen der DFG-Forschungsförderung;
- Recherche, Zusammenführung und Auswertung hochschulstatistischer Kennzahlen zur Systematisierung der Grundgesamtheit und Auswahl des Fallstudiensamples (z. B. Hochschultyp, -größe, regionale Zuordnung, Drittmittelanteil, Drittmittelanteil nach Mittelgebern etc.). Die herangezogenen Kennzahlen stammen gänzlich vom Statistischen Bundesamt¹⁶ und beruhen folglich auf dessen Erhebungen und Berechnungsmodellen.

Standardisierte Online-Befragung

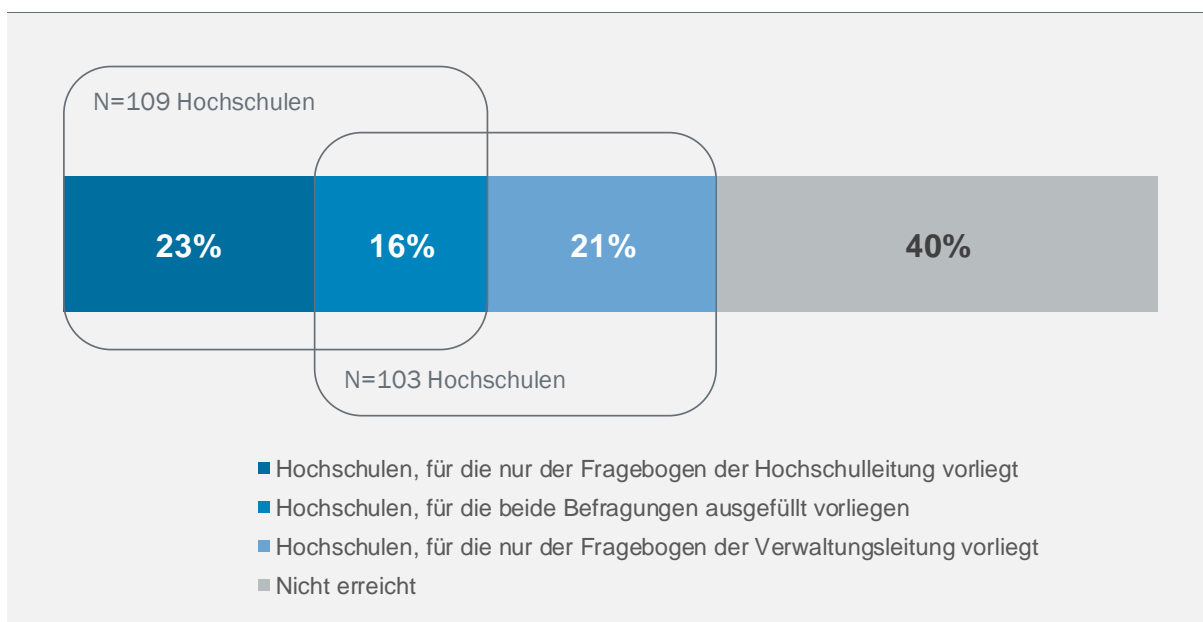
Die Online-Befragung richtete sich als Vollerhebung an alle deutschen Hochschulen¹⁷, die im Zeitraum 2013 bis 2017 DFG-Programmpauschalen und/oder BMBF-Projektpauschalen erhalten haben. Ziel der Befragung war es, einen breiten Überblick über die Perspektive der Hochschulen auf die Entwicklung der Drittmittelforschung, über die Handhabung der Pauschalen (Vereinnahmung, Verteilung, Verwendung) und über die (wahrgenommenen) Auswirkungen der Pauschalen auf die Forschung zu erhalten. Um sowohl die hochschulstrategische als auch die verwaltungstechnische Perspektive abzudecken, wurden zwei sich ergänzende Erhebungsinstrumente entworfen, die sich an zwei Zielgruppen richteten:

- **Hochschulleitungen:** Verantwortliche für den Bereich Forschung und Entwicklung (Präsidenten/-innen bzw. Rektoren/-innen oder Vizepräsidenten/-innen bzw. Prorektoren/-innen) sowie
- **Verwaltungsleitungen:** Verantwortliche für Verwaltungs- und Finanzierungsfragen (Kanzler/-innen), ggf. unter Einbezug von Finanzbuchhaltung und Controlling

¹⁶ Statistisches Bundesamt (2017): Fachserie 11, Reihen 4.3.1, 4.3.2, 4.5 sowie angefragte Sonderauswertungen

¹⁷ Exklusive Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft

Abbildung 2: Übersicht Rücklauf Online-Befragungen



Quelle: Online-Befragungen der Hochschulleitungen und der Verwaltungsleitungen der Hochschulen in Deutschland. N=281.

© Prognos, 2018

60 Prozent der 281 adressierten Hochschulen haben an mindestens einer der beiden Befragungen teilgenommen (siehe Abbildung 1). Für 103 Hochschulen liegt die Befragung der Verwaltungsleitungen, für 109 Hochschulen die Befragung der Hochschulleitungen vor. 40 Prozent der adressierten Hochschulen konnten mit keiner der beiden Befragungen erreicht werden. Hierbei handelt es sich weitgehend um jene Hochschulen, die Pauschalen in lediglich sehr geringem Umfang erhalten haben (siehe auch Kapitel 4.2).

Differenziert nach Hochschultypen wurden mit der Online-Befragung 26 der 30 adressierten großen Universitäten¹⁸ (86,7 Prozent) sowie zwölf der 15 adressierten Technischen Universitäten (80,0 Prozent) erreicht. Eine etwas geringere Rücklaufquote wurde unter den kleinen Universitäten¹⁹ (36 von 54 bzw. 66,7 Prozent), den großen Fachhochschulen²⁰ (44 von 69 bzw. 63,8 Prozent), den kleinen Fachhochschulen²¹ (35 von 70 bzw. 50,0 Prozent) und unter den Musik- und Kunsthochschulen (acht von 30 bzw. 26,7 Prozent) erzielt. Dieses unterschiedliche Antwortverhalten der Hochschulen führt zu einer leichten Überrepräsentation von Universitäten gegenüber Fachhochschulen, sowie innerhalb der Gruppe der Universitäten und innerhalb der Gruppe der Fachhochschulen jeweils zu einer Überrepräsentation größerer gegenüber kleinerer Hochschulen.²² Dies zeigt sich bei beiden Befragungen: So stellen große Universitäten 21,8 Prozent des

¹⁸ Als große Universitäten wurden für die Auswertung der Befragung Universitäten mit über 20.000 Studierenden definiert (Zweiteilung).

¹⁹ Als kleine Universitäten wurden für die Auswertung der Befragung Universitäten mit maximal 20.000 Studierenden definiert (Zweiteilung).

²⁰ Als große Fachhochschulen wurden für die Auswertung der Befragung Fachhochschulen/HAW mit über 5.000 Studierenden definiert (Zweiteilung).

²¹ Als kleine Fachhochschulen wurden für die Auswertung der Befragung Fachhochschulen/Hochschulen für angewandte Wissenschaften mit maximal 5.000 Studierenden definiert (Zweiteilung).

²² Zwei Universitäten und eine Fachhochschule in nicht-staatlicher Trägerschaft konnten aufgrund fehlender Kennzahlen nicht nach Größe klassifiziert werden.

Verwaltungsleitungs-Samples und 16,8 Prozent des Hochschulleitungs-Samples, während sie insgesamt 10,9 Prozent der Grundgesamtheit ausmachen.

Blickt man auf die Aufteilung der Hochschulen auf die Bundesländer, zeigt der Gesamtrücklauf eine ähnliche Verteilung wie die Grundgesamtheit.

Bei der Interpretation der Befragungsergebnisse sind demnach insbesondere folgende Aspekte hinsichtlich der Stichprobenrepräsentativität zu berücksichtigen:

- **Hochschulgröße:** Hinsichtlich des Strukturmerkmals Hochschulgröße unterliegen beide Befragungen einer leichten Verzerrung hin zu großen Hochschulen. Besonders im Verwaltungsleitungs-Sample haben mehr große und weniger kleine Hochschulen geantwortet, als in der Grundgesamtheit anteilig vertreten sind.
- **Hochschultyp:** In beiden Befragungen sind, gemessen an der Grundgesamtheit, Universitäten etwas über-, Fachhochschulen etwas unterrepräsentiert. Es fließen die Perspektiven von beinahe gleich vielen Universitäten (76) wie Fachhochschulen (80) in die quantitative Analyse ein, während sich in der Grundgesamtheit aller Hochschulen, die Pauschalen erhalten haben, 103 Universitäten und 144 Fachhochschulen befinden.

Fallstudienprogramm

Die vertiefenden Fallstudien waren als eintägige Vor-Ort-Besuche angelegt, im Rahmen derer leitfadengestützte Gespräche mit unterschiedlichen Hochschulakteuren geführt wurden. Ziel der qualitativen Gespräche war es, die über die quantitative Befragung erhobenen Umsetzungsaspekte und Einschätzungen weiter zu konkretisieren und diese um spezifische Erfahrungen zur Handhabbarkeit und Wirksamkeit des Instruments zu ergänzen. Im Mittelpunkt der Gespräche stand die strategische Einbindung der Pauschalen in die Forschungsausrichtung und ihre Rückwirkungen auf die Strukturentwicklung der jeweiligen Hochschule. Um diese Aspekte wiederum aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten, wurden an jeder Hochschule drei Gespräche mit folgenden Zielgruppen geführt:

- **Hochschulleitung:** Verantwortliche für den Bereich Forschung und Entwicklung (Präsidenten/-innen bzw. Rektoren/-innen oder Vizepräsidenten/-innen bzw. Prorektoren/-innen),
- **Verwaltungsleitung:** Verantwortliche für Verwaltungs- und Finanzierungsfragen (Kanzler/-innen), ggf. unter Einbezug von Finanzbuchhaltung und Controlling,
- **Forschungsstarke Wissenschaftler/-innen:** Professoren/-innen, die Erfahrung im Umgang mit den DFG-Programm- oder BMBF-Projektpauschalen haben.

Die Auswahl der 20 Hochschulen erfolgte entlang verschiedener formaler Kriterien, um ein breites Abbild der vielfältigen Grundgesamtheit zu gewährleisten: Für die Auswahl leitend waren folgende Merkmale:

- **Hochschultyp:** Einbezug von Universitäten, Technische Universitäten, Fachhochschulen;
- **Hochschulgröße:** Einbezug großer/mittelgroßer/kleiner Universitäten bzw. Fachhochschulen (Dreiteilung in Terzile, siehe Tabelle 1);
- **Drittmittelstärke:** Einbezug überdurchschnittlich drittmittelstarker und durchschnittlich drittmittelstarker Universitäten bzw. Fachhochschulen;
- **Regionale Verortung:** Einbezug unterschiedlicher Bundesländer.

Zudem sollten sich sowohl Technische Universitäten als auch Universitäten mit angeschlossenem Klinikum im Fallstudien-Sample befinden. Kunst- und Musikhochschulen wurden aufgrund des insgesamt geringen Umfangs der an sie ausgereichten Pauschalen aus dem Fallstudien-Sample ausgeschlossen.

Tabelle 1: Überblick Fallstudienauswahl

	Universitäten (9)	Technische Universitäten (4)	Universitäten mit Klinikum (3)	Fachhochschulen/HAW (4)
Groß und drittmittelstark	2	2	1	1
Kleine/mittlere Größe und drittmittelstark	3	1	2	2
Groß und Drittmittel-Mittelfeld	2	1		1
Kleine/mittlere Größe und Drittmittel-Mittelfeld	2			

	Universitäten	Technische Universitäten	Universitäten mit Klinikum	Fachhochschulen/HAW
Groß ²³	>25.000 Studierende	>30.000 Studierende	>3.600 Studierende (an med. Fakultät)	>7.800 Studierende
Mittlere Größe	>7.000 Studierende	>9.000 Studierende	>2.400 Studierende	>2.800 Studierende
Drittmittelstark ²⁴	>245.000€/Prof.	>530.000€/Prof.	>720.000€/Prof.	>42.000€/Prof.
Drittmittel-Mittelfeld	>190.000€/Prof.	>420.000€/Prof.	>520.000€/Prof.	>28.000€/Prof.

© Prognos, 2018

²³ Als „groß“ wurden Hochschulen definiert, deren Studierendenzahl sich im obersten Quartil ihrer Vergleichsgruppe befindet. Mittlere Hochschulen haben Studierendenzahlen im zweiten oder dritten Quartil.

²⁴ Als „drittmittelstark“ wurden solche Hochschulen definiert, die sich im obersten Quartil ihrer Vergleichsgruppe befinden. Im Mittelfeld befinden sich die Hochschulen aus dem dritten Quartil.

Fachworkshop

Um die Analyseergebnisse und erste Schlussfolgerungen aus den qualitativen und quantitativen Untersuchungen abschließend mit Vertretern/-innen der Hochschulen zu spiegeln, wurde am 9. November 2018 ein Fachworkshop mit neun Präsidenten/-innen bzw. Rektoren/-innen und Kanzlern/-innen in Berlin durchgeführt. Die Auswahl der Teilnehmer/-innen berücksichtigte wiederum unterschiedliche Hochschultypen, -größen und -standorte sowie interne Verteilungsmodelle der Pauschalen.

i

Empirische Grundlage der Untersuchung

Die Evaluation konnte insgesamt auf folgendes Datenmaterial zurückgreifen:

- Die **sekundärstatistische Auswertung** umfasste Daten zu 281 Hochschulen, welche die Grundgesamtheit aller Hochschulen bilden, die im Zeitraum 2013 bis 2017 DFG-Programm- und/oder BMBF-Projektpauschalen erhalten haben. Für 262 Hochschulen lagen hochschulstatistische Kennzahlen zu Größe, regionaler Zuordnung, Drittmittelanteil, Drittmittelanteil nach Mittelgebern etc. aus der amtlichen Statistik (Stand 2017) vor, während Daten zu erhaltenen Pauschalen im Zeitraum 2013 bis 2017 aus der Programmstatistik für alle 281 Hochschulen verfügbar waren.
- Beide **Online-Befragungen** waren als Vollerhebung angelegt und adressierten somit alle 281 Hochschulen. Für die Befragung der Hochschulleitungen ergab sich ein Rücklauf von 39 Prozent (absolute Antworten N=109), für die Befragung der Verwaltungsleitungen ein Rücklauf von 37 Prozent (absolute Antworten N=103). Insgesamt kann die quantitative Analyse auf Antworten von 60 Prozent der adressierten Hochschulen zurückgreifen: 167 Hochschulen haben mindestens eine der beiden Befragungen beantwortet.
- Die 20 durchgeführten **Fallstudien** umfassen qualitatives Material aus insgesamt 60 Einzel- und Gruppengesprächen, das auf Basis von Ergebnisprotokollen übergreifend thematisch analysiert und ausgewertet wurde.

3 Rahmenbedingungen der Drittmittelforschung in Deutschland

Forschung und Innovation bilden zentrale Grundlagen für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit sowie die wirtschaftliche Prosperität und gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands. Für die breite Ermöglichung von herausragenden Forschungsleistungen an deutschen Forschungsinstitutionen (Universitäten, Fachhochschulen, Bundesinstitute, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen etc.) wird Forschung aus unterschiedlichen Quellen finanziert. Neben der institutionellen Förderung sowie der Förderung von Großgeräten und Forschungsbauten hat Drittmittelforschung sowohl quantitativ als auch qualitativ einen stetig wachsenden Bedeutungsgewinn erfahren. In vielen Fällen eröffnen Drittmittel erst die Grundlage für eine auch im internationalen Maßstab wettbewerbsfähige Forschung. Dies trifft in besonderem Maße auf deutsche Hochschulen zu. Drittmittelerfolge gelten als zentraler Indikator für die Forschungsleistung einer Hochschule als Ganzes sowie für das Renommee des/der einzelnen Wissenschaftlers/-in innerhalb der fachlichen Communities. Die Reputation einer Hochschule – international sowie national – ist eng an erfolgreiche Drittmittelinwerbung geknüpft. So beschreiben auch die befragten Wissenschaftler/-innen eingeworbene Drittmittel als Art „Sekundärwährung“, welche der Erfolgsmessung dient und die Karrieren der (Nachwuchs-)Wissenschaftler/-innen befördert.

3.1 Drittmittel und Grundmittel im Zeitverlauf

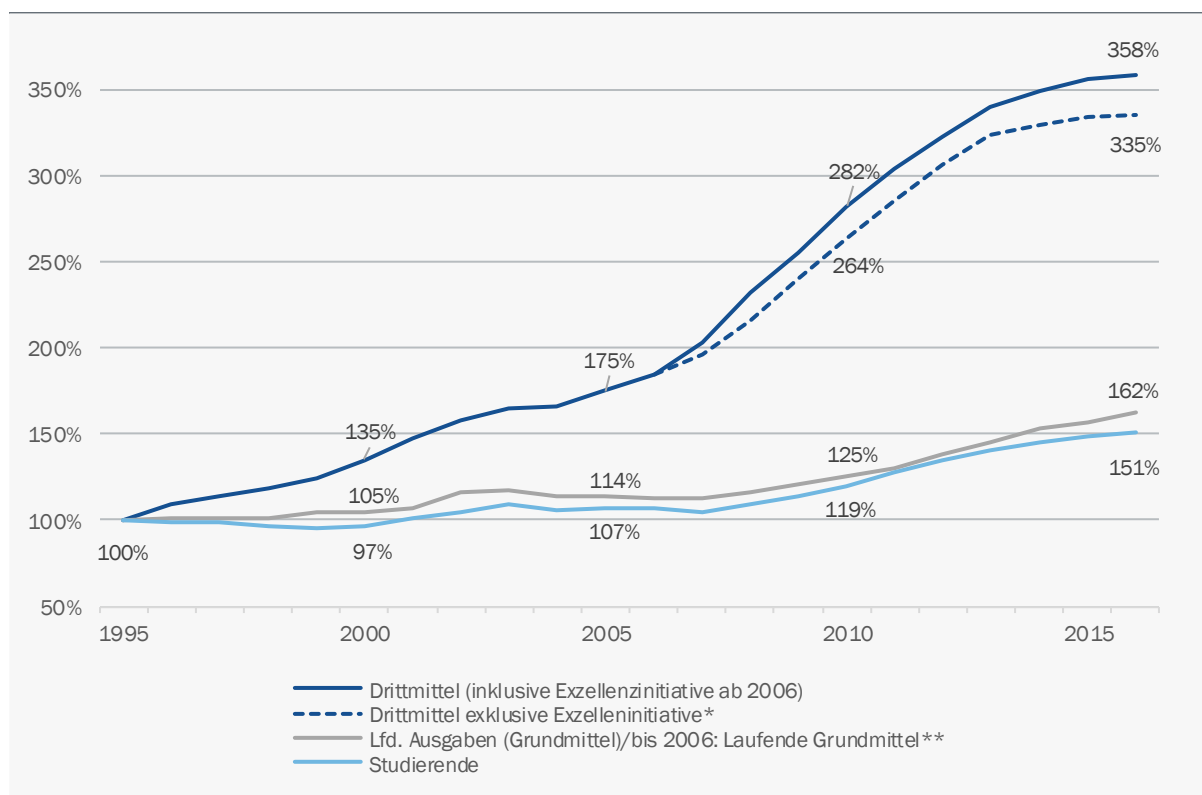
Die Finanzierung von Forschung an deutschen Hochschulen ist heute durch einen intensiven Anstieg von Drittmitteln geprägt, der sich insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten vollzogen hat. Während Wissenschaftler/-innen an deutschen Hochschulen 1995 insgesamt 2,09 Milliarden Euro an Drittmitteln einwarben, belief sich dieser Wert 2016 auf 7,50 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 5,4 Milliarden Euro.²⁵ Auch das Volumen der Grundmittel, also der Mittel, die den Hochschulen von den Ländern für laufende Ausgaben zur Verfügung gestellt werden, nahm im selben Zeitraum zu: erhielten deutsche Hochschulen 1995 noch 12,5 Milliarden Euro von den Ländern, waren es 2016 20,2 Milliarden Euro und damit 7,8 Milliarden Euro mehr.

Betrachtet man die prozentuale Entwicklung der Hochschulmittel, wird die Überproportionalität des Drittmittelaufwuchses deutlich: Das Volumen der Grundmittelausstattung ist seit 1995 um insgesamt 62 Prozent gewachsen. Im selben Zeitraum sind die Einnahmen aus Drittmitteln um 258 Prozent gestiegen und haben sich damit mehr als verdreifacht (siehe Abbildung 3).²⁶ Das Verhältnis von Einnahmen aus Drittmitteln zu Grundmitteln entspricht aktuell 0,37:1 (2016, Vergleichswert 1995: 0,17:1).

²⁵ Statistisches Bundesamt (2017): Hochschulfinanzstatistik H 201, 1995 bis 2016 (Aufstellung auf Anfrage)

²⁶ Statistisches Bundesamt (2017): Hochschulfinanzstatistik H 201, 1995 bis 2016 (Aufstellung auf Anfrage), eigene Berechnung

Abbildung 3: Entwicklung der Drittmittel und der Grundmittel 1995 bis 2016



*Das statistische Bundesamt erfasst Drittmittel exklusive Exzellenzinitiative erst seit 2009. Für 2006 bis 2008 sind die Angaben deshalb aus der Aufstellung der Finanzströme der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) entnommen und spiegeln die Soll-Werte der Jahresplanung wider.

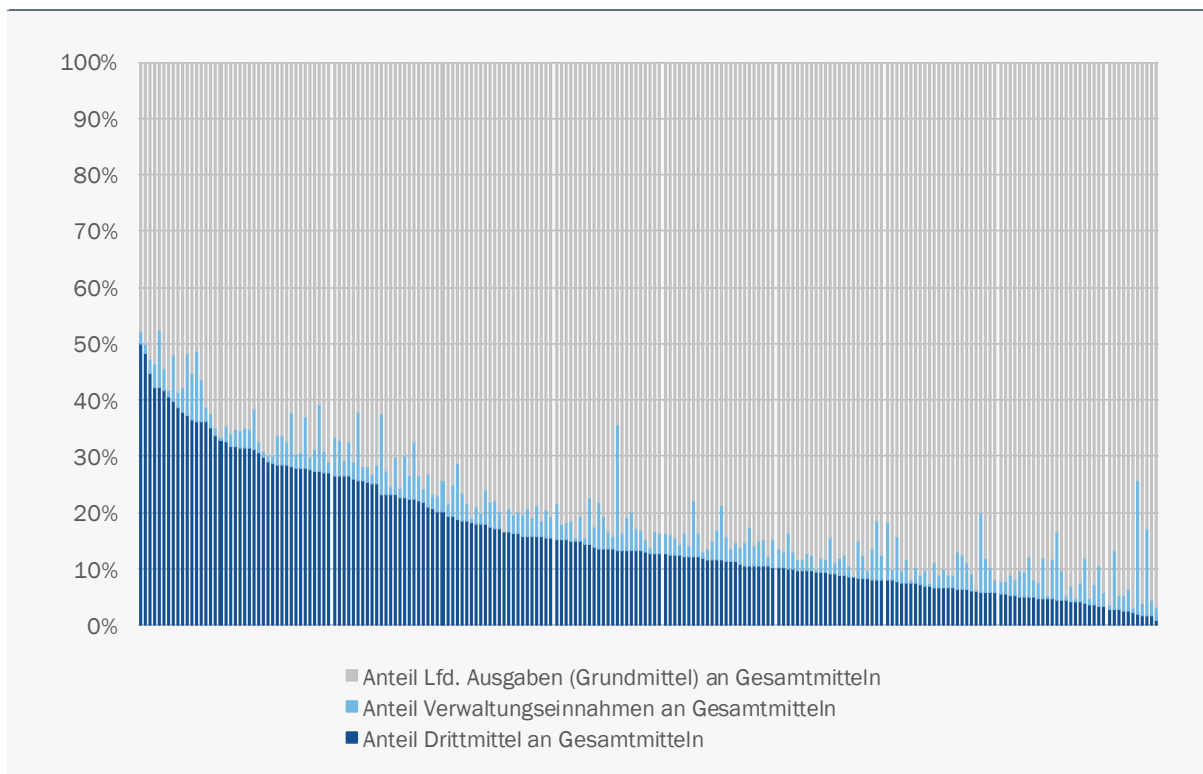
**2006 wurde die Berechnungsbasis der monetären Kennzahlen geändert und „Laufende Grundmittel“ durch „Laufende Ausgaben (Grundmittel)“ abgelöst. Mieten und Pachten werden seitdem nicht mehr in die Berechnung mit einbezogen, unterstellte Sozialbeiträge werden seitdem in die Berechnung mit einbezogen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017): Hochschulfinanzstatistik H 201, 1995 bis 2016 (Aufstellung auf Anfrage) © Prognos, 2018, Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2006, 2007, 2008): Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder. Finanzströme im Jahr 2016.

Ist-Situation: Drittmittel am Gesamthaushalt

Dieser Trend hat zur Folge, dass die erfolgreiche Einwerbung von Drittmitteln eine immer wichtigere Rolle für die Durchführung von Forschungsleistungen an den Hochschulen einnimmt und zugleich einen immer größeren Anteil an der Finanzierung der einzelnen Hochschule ausmacht (vgl. Abbildung 4). Dies gilt in besonderem Maße für forschungsstarke, große Hochschulen: In Einzelfällen stellen Drittmittel die Hälfte des Gesamthaushaltes, entsprechen also dem Volumen von Grundmitteln und Verwaltungseinnahmen (Beiträge der Studierenden, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen). Über alle öffentlichen Hochschulen hinweg machten Drittmittel 2015 25 Prozent der Haushaltsgelder aus. Die Einzelhochschule hingegen speiste 2015 im Durchschnitt 16 Prozent ihres Haushalts aus Drittmitteln. Dieser Durchschnittswert ist deshalb deutlich geringer als der kumulierte prozentuale Anteil, weil es nach wie vor eine Vielzahl kleiner Hochschulen gibt, an denen Drittmittel nur eine marginale Rolle einnehmen.

Abbildung 4: Anteil der Drittmittel an den Gesamtmitteln der staatlichen Hochschulen (ohne medizinische Einrichtungen) in Deutschland, 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 11, Reihe 4.3.2. Basisdaten für die Berechnung monetärer hochschulstatistischer Kennzahlen für einzelne Hochschulen (Aufstellung auf Anfrage). © Prognos, 2018

Der Drittmittelanteil im Hochschulhaushalt variiert stark zwischen den Hochschultypen (siehe Tabelle 2): In zwei Drittel der Universitäten (exklusive der Technischen Universitäten) haben Drittmittel einen Anteil von mindestens 20 Prozent am Hochschulhaushalt, bei zwölf Universitäten ist es ein Anteil von 30 Prozent oder mehr. Überdurchschnittlich hoch ist der Drittmittelanteil im Gesamthaushalt der Technischen Universitäten: Die überwiegende Mehrheit (zwölf von 15) liegt bei einem Anteil von 30 Prozent oder mehr. An den Fachhochschulen ist der durchschnittliche Drittmittelanteil am Gesamthaushalt nach wie vor deutlich geringer, nur bei knapp 7 Prozent der Fachhochschulen liegt er bei 20 Prozent oder mehr.

Die zunehmende Bedeutung von Drittmitteln für die Forschungstätigkeit der Hochschulen wird auch an den Äußerungen der in den Fallstudien befragten Hochschulvertreter/-innen deutlich. Zwar unterscheidet sich das Verhältnis zwischen Grund- und Drittmitteln auch zwischen den einzelnen Bundesländern, über alle hinweg dominiert jedoch der Trend, dass universitäre Forschung zunehmend auf den eingeworbenen Drittmitteln basiert. Auch an forschungsintensiven Hochschulen in finanzstarken Bundesländern kommt auf eine/n grundfinanzierte/n Wissenschaftler/-in ein/e drittmittelfinanzierte/r Wissenschaftler/-in: D. h. die Finanzierung speist sich zu gleichen Teilen aus Grund- und Drittmitteln. Verwaltungsleitungen aus finanzschwächeren Bundesländern berichten zudem, dass die Grundmittel im Wesentlichen zur Deckung der Lehrkosten reichen würden, während Forschung beinahe vollständig durch Drittmittel erbracht werde.

Tabelle 2: Anteil der Drittmittel an den Gesamtmitteln* der staatlichen Hochschulen nach Hochschultypen in Deutschland, 2015**

Hochschultyp	N	unter 10 %	10 bis unter 20 %	20 bis unter 30 %	30 bis unter 40 %	40 % und mehr
Fachhochschulen/ HAW	107 100,0%	50 46,7%	50 46,7%	5 4,7%	1 0,9%	1 0,9%
Universitäten	65 100,0%	3 4,6%	19 29,2%	31 47,7%	11 16,9%	1 1,5%
Technische Universitäten	15 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	3 20,0%	7 46,7%	5 33,3%
Kunst- und Musikhochschulen	29 100,0%	26 89,7%	3 10,3%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%
Gesamt	216 100,0%	79 36,6%	72 33,3%	39 18,1%	19 8,8%	7 3,2%

* Grundmittel und Verwaltungseinnahmen

** ohne medizinische Einrichtungen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 11, Reihe 4.3.2. Basisdaten für die Berechnung monetärer hochschulstatistischer Kennzahlen für einzelne Hochschulen (Aufstellung auf Anfrage). © Prognos, 2018

Drittmittelquellen

Insgesamt belief sich das Drittmittelaufkommen der deutschen Hochschulen im Jahr 2015 auf knapp 7,5 Milliarden Euro, allein 2,48 Milliarden Euro davon stammten von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).²⁷ Die wichtigsten öffentlichen Drittmittelgeber neben der DFG sind die Bundesministerien (1,87 Milliarden Euro), insbesondere BMBF und BMWi, sowie die Europäische Union (0,72 Milliarden). Ein beachtlicher Teil der 2015 eingenommenen Drittmittel stammt zudem aus der gewerblichen Wirtschaft (1,42 Milliarden Euro) und von Stiftungen (0,47 Milliarden Euro).

Die einzelnen Mittelgeber sind aus Finanzierungsgesichtspunkten unterschiedlich relevant für verschiedene Hochschultypen. Aufschluss geben hier neben der amtlichen Statistik die quantitative Online-Befragung sowie die qualitativen Gespräche mit Hochschulakteuren. Die Ergebnisse der Verwaltungsleitungsbefragung zeigen, dass für große sowie kleine Fachhochschulen das BMBF der finanziell relevanteste Drittmittelgeber ist (vgl. Tabelle 3). Schließlich fördert das BMBF seit 2005 explizit Forschung an Fachhochschulen in den verschiedenen Förderlinien des Programms „Forschung an Fachhochschulen“. Für große Fachhochschulen sind daneben Auftraggeber aus der Wirtschaft die zweitwichtigste Drittmittelquelle. Fördermittel der DFG spielen nach Aussage der Vertreter/-innen von Fachhochschulen im Rahmen der Befragung sowie den Interviews bislang eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl lässt sich in den Monitoringdaten der DFG

²⁷ Statistisches Bundesamt (2017): Hochschulfinanzstatistik H 201, Drittmittelleinnahmen nach Mittelgebern (Aufstellung auf Anfrage)

auch ein gewisser Anstieg der Förderquoten beobachten.²⁸ Verwaltungsleitungen der Technischen Universitäten platzieren Wirtschaft und Industrie auf Rang 3 nach DFG und BMBF, während unter den übrigen Universitäten die Europäische Kommission und Wissenschaftsstiftungen eine größere Rolle unter Finanzierungsgesichtspunkten spielen.

Diese unterschiedliche Relevanz der Drittmittelgeber für die Hochschulen ist auch dadurch bedingt, dass aufgrund der spezifischen thematischen Ausrichtung der einzelnen Förderer diese nicht für alle Hochschulen gleichermaßen in Frage kommen bzw. sie unterschiedlich gut zur Schwerpunktsetzung der jeweiligen Hochschule passen. Ein weiterer strategischer Aspekt bei der Antragstellung ist in den unterschiedlichen Förderquoten der Drittmittelgeber begründet. So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Antrags bei Programmen der Europäischen Kommission deutlich geringer als bei Programmen des BMBF.

Tabelle 3: Bedeutung der Drittmittelgeber unter Finanzierungsgesichtspunkten (Befragung der Verwaltungsleitungen)

	Technische Universitäten	Große Universitäten	Kleine Universitäten	Große Fachhochschulen	Kleine Fachhochschulen	Musik- und Kunsthochschulen
1. Rang	DFG	DFG	DFG	BMBF	BMBF	BMBF
2. Rang	BMBF	BMBF	BMBF	Wirtschaft/ Industrie	Sonstige öffentliche Stellen	DFG
3. Rang	Wirtschaft/ Industrie	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Sonstige Bundesministerien	Wissenschaftsstiftungen
4. Rang	Sonstige Bundesministerien	Wissenschaftsstiftungen	Wissenschaftsstiftungen	Sonstige öffentliche Stellen	Wirtschaft/ Industrie	Sonstige öffentliche Stellen
5. Rang	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Wirtschaft/ Industrie	Sonstige Bundesministerien	Sonstige Bundesministerien	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Sonstige Bundesministerien
	N = 8 (für jeden Rang)	N = 22 (für jeden Rang)	N = 21 (für jeden Rang)	N = 20 (für jeden Rang)	N = 19 (für jeden Rang)	N = 4 (für jeden Rang)

Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen

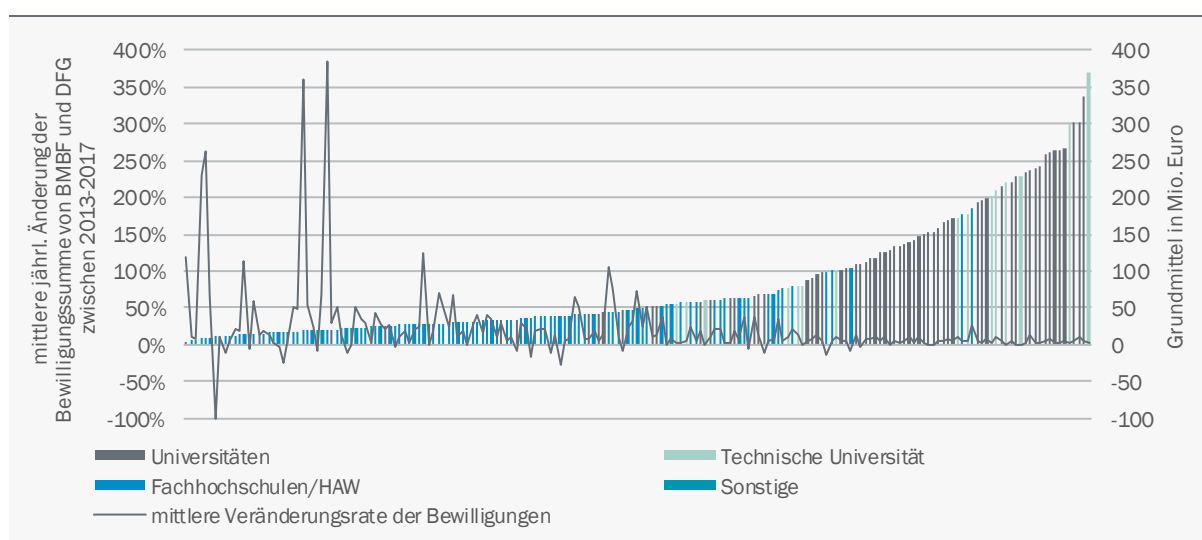
© Prognos, 2018

²⁸ Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (2018): Pakt für Forschung und Innovation. Monitoring-Bericht 2018, S. 40.

DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen im Kontext drittmittelfinanzierter Forschung

Wie bereits dargestellt, übernehmen Drittmittel mittlerweile an vielen Hochschulen eine elementare Rolle in der Finanzierung von Forschungstätigkeiten. Dies gilt nicht nur für Universitäten, sondern auch immer mehr für Fachhochschulen/HAW, bei denen Forschung an strategischer Bedeutung gewinnt.²⁹ Aufgrund der durch die Projektlaufzeit begrenzten Verfügbarkeit und einer fehlenden mittelfristigen Planbarkeit von Drittmitteln und den projektgebundenen Verwendungsvorgaben nehmen Overheadfinanzierungen in diesem Kontext eine besondere Rolle ein.

Abbildung 5: Drittmittelinduzierte Haushaltsschwankungen (DFG-/BMBF-Projekte) in Abhängigkeit von der Hochschulgröße



n=187

Aufgrund der Datenverfügbarkeit zur Grundfinanzierung sind hier nur Hochschulen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft dargestellt.

Quelle: Förderdaten der DFG und des BMBF, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Prognos, 2018

Abbildung 5 zeigt zum einen die Grundmittel der Hochschulen im Jahr 2015, wobei jede Säule eine Hochschule repräsentiert, und zum anderen die Veränderung eingeworbener DFG- und BMBF-Bruttobewilligungen zwischen 2013 und 2017. Als Indikator hierfür wurde die prozentuale Veränderung der Bewilligungssumme gewählt und über den 5-Jahreszeitraum gemittelt, um Ausreißer zu entfernen. Dieser Darstellung lässt sich zum einen entnehmen, dass unabhängig von der Größe der Hochschule, die Summe der eingeworbenen Mittel in der überwiegenden Zahl der Fälle gestiegen ist. Zum anderen ist deutlich zu erkennen, dass die Einnahmen aus Drittmitteln und damit verbundenen Overheadfinanzierungen bei Hochschulen mit geringeren Grundmitteln wesentlich stärker schwanken als bei solchen mit vergleichsweise hohen Grundmitteln.

Die Darstellung verdeutlicht, dass das Einwerben von Projektmitteln (hier konkret von DFG- und BMBF-Projekten) immer mit entsprechenden Schwankungen einhergeht. Und diese vor allem an kleinen Hochschulen seltener ausgeglichen werden können. Stellt man anstelle der DFG- und

²⁹ Vgl. hierzu Hachmeister, C. D., et al. (2015). *Forschung an Fachhochschulen aus der Innen- und Außenperspektive: Rolle der Forschung, Art und Umfang*. Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH.

BMBF-Bruttobewilligungen hier die Veränderung des gesamten Drittmittelvolumens dar, sind die Ausschläge weniger stark, das grundsätzliche Bild bleibt jedoch bestehen. Hochschulen können demnach zwar zum Teil Diskontinuitäten von Drittmitteln mithilfe anderer Drittmittelgeber ausgleichen, in Bezug auf die dadurch induzierten indirekten Kosten bleibt das dieser Studie zugrunde liegende Problem jedoch bestehen, denn aktuell werden außer von DFG und BMBF nur von der EU und industriellen Auftraggebern Overheadkosten kompensiert.

3.2 Folgen der Drittmittelsteigerung

Die Einwerbung von Drittmitteln stellt keinen Selbstzweck dar, sondern ist zur Gewährleistung wettbewerbs- und leistungsfähiger Forschung elementar, da diese nicht allein aus Grundmitteln heraus finanziert werden kann. Herausragende Forschung bildet wiederum die Grundlage für Reputationssteigerungen von Wissenschaftlern/-innen und Hochschulen sowie die Schaffung von zusätzlichen Forschungskapazitäten in den Hochschulen.

Wie bereits dargelegt, decken Drittmittel aus der öffentlichen Forschungsförderung lediglich die direkten Kosten der Forschung ab, nicht jedoch die indirekten Kosten.

Drittmittelprojekte lassen sich hinsichtlich ihrer unmittelbaren Projektlaufzeit und vor- sowie nachlaufenden Aktivitäten in drei Phasen aufteilen. In allen Phasen entstehen zusätzliche indirekte Kosten, die sich jedoch hinsichtlich Kostenart und Verwendung unterscheiden können. Grundsätzlich werden Antragsaktivitäten nicht vergütet, sodass hier bereits Aufwände für wissenschaftliches und administratives Personal anfallen. Darüber hinaus werden in dieser Vorlaufphase teilweise vom Zuwendungsgeber geforderte Vorabinvestitionen in die technische und sachliche Infrastruktur getätigt. In der Durchführungsphase, in der die eigentliche Forschungsleistung erbracht wird, fallen laufend indirekte Kosten durch Inanspruchnahme der sächlichen und personellen Infrastruktur an: Fortwährend wird auf Räumlichkeiten und Forschungsgeräte sowie Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen. Aber auch die Nachlaufphase eines Drittmittelprojektes erzeugt Kosten, da Daten und Dokumente über die Projektlaufzeit hinaus archiviert und bereitgestellt werden müssen. Ggf. sind hier auch Überbrückungsfinanzierungen erforderlich, um Promovierenden oder PostDocs den Abschluss ihrer wissenschaftlichen Arbeiten zu ermöglichen, technisches Personal in Laboren zu beschäftigen oder insgesamt Kompetenzen und Kapazitäten der Forschenden an das jeweilige Institut zu binden. Während diesen drei Phasen fallen indirekte Kosten immer sowohl auf Ebene der jeweiligen Forschungsstruktur (Institut, Fakultät etc.) als auch auf der Ebene der Hochschulverwaltung (Drittmittelabteilungen, Rechnungswesen, Justizariat etc.) an.

Zu beobachten ist ein Nebeneinander von grundfinanzierter Forschung und Drittmittelaktivitäten. Diese werden entweder durch Mittel der Forschungsförderung mit und ohne Pauschalen finanziert oder durch privatwirtschaftliche Aufträge, die aus Gründen des Wettbewerbsrechts nach Vollkosten abgerechnet werden. Eine volle Kostendeckung wird somit nur mit den FuE-Aufträgen der gewerblichen Wirtschaft erreicht. Die übrigen Forschungsaktivitäten sind einerseits aus den genannten Gründen unerlässlich, erfordern andererseits eine Bereitstellung und Finanzierung zusätzlicher Ressourcen, die aus den übrigen Mitteln des Haushalts gegenfinanziert werden müssen. Die Begleichung indirekter Kosten aus dem Hochschulhaushalt führt häufig zu hochschulinternen Mittelumschichtungen, die notwendigerweise zu Lasten anderer Hochschulaufgaben gehen. So steht ein steigender Drittmittelanteil stets im Wettbewerb mit anderen Aufgaben der Hochschule in der Lehre oder in anderen grundfinanzierten Forschungsaufgaben.

Eine steigende öffentlich finanzierte Drittmittelforschung führt folglich zu einem ebenso steigenden Ressourcenbedarf, der besonders an Universitäten anfällt, da hier die Auftragsforschung für Unternehmen eine geringere Rolle einnimmt als bei den übrigen Hochschultypen. Diese zwangsläufige Verknappung von Mitteln für andere Zwecke der Hochschulen (z. B. Lehre und Technologietransfer) reduziert den Handlungsspielraum in diesen Bereichen und führt zugleich zu einer Konkurrenzsituation zwischen den stärker drittmittelorientierten Fachbereichen und Lehrstühlen und den übrigen Hochschulbereichen.

Notwendigkeit dauerhaften Drittmittelerfolgs

Forschung an Hochschulen finanziert sich also zu immer größeren Teilen durch projektgebundene Mittel, die in wettbewerblichen Verfahren eingeworben werden, und immer weniger durch dauerhaft verfügbare Mittel. Das bedeutet auch, steigende Anteile des forschenden Personals werden – befristet – aus Drittmitteln finanziert. Um die damit geschaffenen Forschungsschwerpunkte dauerhaft bearbeiten zu können und somit die geschaffenen personellen und technischen Kapazitäten kontinuierlich auslasten zu können, ergibt sich die Notwendigkeit, ebenso kontinuierlich Drittmittel einzuwerben. Diese Forschung bildet wiederum die Grundlage für Veröffentlichungen, Promotionen und Habilitationen. Zudem richtet sich auch die Höhe weiterer Zuweisungen der Grundmittel in Zielvereinbarungen teilweise nach Drittmittelerfolgen. Folglich stimmen 79,4 Prozent der Verwaltungsleitungen und 81,5 Prozent der befragten Hochschulleitungen der Aussage zu, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Forschung an ihrer Hochschule in hohem Maße abhängig von Drittmitteln ist. Die interviewten Wissenschaftler/-innen berichten, Drittmittelabhängigkeit bedeute aufgrund der Schwankungen im Mittelaufkommen immer auch ein „unternehmerisches Risiko“, sowohl für den/die Einzelwissenschaftler/-in als auch für die Hochschule, da sich mit Ende jedes Drittmittelprojekts die Frage nach der Weiterfinanzierung von Personal und Infrastruktur stellt. Die Entwicklung und der Ausbau von Forschungsprofilen wird somit zunehmend von einer tendenziell diskontinuierlichen Einwerbung von Drittmitteln abhängig.

Drittmittelforschung an Fachhochschulen

Für Fachhochschulen birgt Drittmittelforschung die Chance, neben der Lehre als ihrem primären gesellschaftlichen Auftrag den Umfang ihrer Forschungsaktivitäten zu erhöhen. Trotz ihres mittlerweile in den Landeshochschulgesetzen festgeschriebenen Forschungsauftrags haben sie in einigen Ländern nach wie vor zwar das Recht, nicht jedoch die Pflicht zu forschen, was sich in den von den Ländern zur Verfügung gestellten Mitteln niederschlägt. An vielen Fachhochschulen wird Forschung daher schwerpunktmäßig, an manchen sogar vollständig, über Drittmittel finanziert, da die Grundmittel oft ausschließlich zur Deckung der Kosten aus der Lehre ausreichen. Gegenüber Antragstellenden aus den Universitäten zeigen sich spezifische Nachteile für die Einwerbung und Durchführung von Drittmittelprojekten. Deutlich höhere Lehrdeputate als an den Universitäten und ein häufig fehlender Mittelbau schränken ebenso wie fehlende oder schwach entwickelte Drittmittelstrukturen in den Verwaltungen den Handlungsspielraum ein. Gleichzeitig müssen die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Drittmittelforschung – von der Grundausstattung von Arbeitsplätzen bis zu spezifischen Geräten – häufig neu geschaffen werden.

Bedeutung der Reputation unterschiedlicher Drittmittelgeber für die Hochschulen

Die Bedeutung der Fördergeber unter Reputationsgesichtspunkten weicht teilweise von deren Bedeutung unter Finanzierungsgesichtspunkten ab. Die Ergebnisse der Befragung der Hochschulleitungen zeigen, dass beispielsweise an Technischen Universitäten Mittel der Europäischen Kommission sowie der Wissenschaftsstiftungen eine sehr viel größere Bedeutung für die Reputation haben als für die Finanzierung. Umgekehrt sind Mittel des BMBF und aus der Wirtschaft

hochgradig relevant für die Finanzierung an Technischen Universitäten, spielen jedoch eine deutlich moderatere Rolle wenn es um die Reputation geht (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Bedeutung der Drittmittelgeber unter Reputationsgesichtspunkten (Befragung der Hochschulleitungen)

	Technische Universitäten	Große Universitäten	Kleine Universitäten	Große Fachhochschulen	Kleine Fachhochschulen	Musik- und Kunsthochschulen
1. Rang	DFG	DFG	DFG	BMBF	BMBF	BMBF
2. Rang	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	BMBF	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Sonstige Bundesministerien	DFG
3. Rang	Wissenschaftsstiftungen	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	BMBF	DFG	DFG	Sondermittel für Infrastruktur ³⁰
4. Rang	BMBF	Wissenschaftsstiftungen	Wissenschaftsstiftungen	Sonstige Bundesministerien	Sonstige öffentliche Stellen	Sonstige Bundesministerien
5. Rang	Sonstige Bundesministerien	Sonstige Bundesministerien	Sonstige Bundesministerien	Wirtschaft/ Industrie	Europäische Kommission/ Internationale Organisationen	Sonstige öffentliche Stellen
	N = 4 (für jeden Rang)	N = 17 (für jeden Rang)	N = 24 (für jeden Rang)	N = 32 (für jeden Rang)	N = 22 (für jeden Rang)	N = 3 (für jeden Rang)

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

³⁰ Z.B. Förderung von Großgeräten der DFG bzw. spezifische Landesförderungen.

4 Zielsetzungen und Umsetzung der BMBF-Projekt- und DFG-Programmpauschalen

4.1 Zielsetzungen und Verwendungsrichtlinien

Als Ausgangs- und Bezugspunkt für die systemische Evaluation wurden neben der Aufbereitung der Daten der Förderstatistiken (vgl. Kapitel 3) zunächst die mit den DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen verbundenen Ziele analysiert und in einem differenzierten Zielsystem aufbereitet (vgl. Abbildung 6). Die Ziele können auf drei Ebenen unterteilt werden: übergreifende politische Ziele, operative Ziele sowie den Leistungsauftrag.

Abbildung 6: Zielsystem der Förderinstrumente



Quelle:

BMBF (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019

DFG (2015): Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft – Ausführungsvereinbarung DFG (AV-DFG) –.

DFG (2009): Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase, der GWK vorgelegt am 26.1.2009

DFG (2014): Sprecherbrief vom 7. November 2014, DFG (2014): Programmpauschale.

Protokollerklärung der Bundesregierung im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat vom 14.10.2010

© Prognos, 2018

Forschungspolitische Ziele

Die DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen sind als Förderinstrumente in eine umfassende Forschungspolitik eingebettet, die Deutschlands Stellung als „führender Standort für Wissenschaft, Forschung und Innovation“ stärken und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems weiter ausbauen soll.³¹

In den Programmdokumenten wird diese übergreifende Programmatik in den formulierten Zielsetzungen der „Stärkung der Forschung insbesondere an Hochschulen“³² für die DFG-Programmpauschale bzw. als „[...] wichtige, langfristig wirkende Weichenstellung im Wissenschaftssystem [...]“ in Bezug auf die BMBF-Projektpauschale deutlich, die „substanz- und strukturbildend die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen – auch im internationalen Kontext.“ unterstützt.³³

Hintergrund der Einführung der DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen ist der in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegene Anteil drittmittelfinanzierter Forschung an deutschen Hochschulen (vgl. dazu Kapitel 3). Diese ermöglicht Hochschulen auf der einen Seite international wettbewerbsfähige Forschung zu betreiben, verursacht aber gleichzeitig indirekte Kosten (bspw. durch Infrastrukturnutzung), die in der Regel nicht über Projektmittel gedeckt werden können und daher aus anderen Haushaltsmitteln finanziert werden müssen. Dies führt dazu, dass besonders Hochschulen, die in der Einwerbung von Drittmitteln erfolgreich sind, durch die zusätzlich eingeworbenen Forschungsmittel zusätzlich belastet werden. Dadurch sinkt sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Innovationskraft der Hochschulen.

Die Einführung der DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen sorgt hiermit für eine Entlastung des Wissenschaftssystems durch die zusätzliche Finanzierung von indirekten Kosten, die durch Drittmiteleinwerbung entstehen. So sollen notwendige Strukturen und Freiräume geschaffen werden, um international wettbewerbsfähige Forschung mit hoher Innovationskraft zu ermöglichen, da „im internationalen Vergleich eine Overhead-Finanzierung bei der Forschungsförderung üblich ist“.³⁴

Operative Ziele

Die forschungspolitischen Ziele sollen operativ durch eine Steigerung der Strategie- und Handlungsfähigkeit der Einzelhochschulen erreicht werden, zu der die Pauschalen und die mit ihnen verbundenen Gestaltungsspielräume beitragen. Die BMBF-Projektpauschale „... unterstützt die Finanzierung der durch das Forschungsvorhaben verursachten indirekten Projektausgaben (z. B. für Raumnutzung, Energieverbrauch, IT-Infrastruktur, Verwaltungspersonal).“³⁵ Ähnlich dient die DFG-Programmpauschale „zur Deckung der mit der Förderung verbundenen indirekten, zusätzlichen und variablen Projektausgaben.“³⁶ Mit der zusätzlichen Vereinnahmung der Pauschalen werden somit Mittel aus dem Haushalt freigesetzt, welche dann zur Schaffung neuer Strukturen an der Hochschule dienen können.

³¹ BMBF (2018): Bundesbericht Forschung und Innovation, S. 43 ff

³² DFG (2014): Sprecherbrief vom 7. November 2014, DFG (2014): Programmpauschale.

³³ Protokollerklärung der Bundesregierung im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat vom 14.10.2010

³⁴ DFG (2009): Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase, der GWK vorgelegt am 26.1.2009

³⁵ BMBF (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019

³⁶ DFG (2015): Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft – Ausführungsvereinbarung DFG (AV-DFG) –.

Leistungsauftrag

Der konkrete Leistungsauftrag des Förderinstruments besteht in der Bereitstellung der Mittel für die DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen von 22 Prozent bzw. 20 Prozent der bewilligten und verausgabten direkten Projektmittel.³⁷ Der Wert von 20 bzw. 22 Prozent ist so bemessen, dass keine die Kompetenz des Bundes übersteigende Überkompensation der Kosten erfolgt. So zeigte eine Studie zu den Auswirkungen der BMBF-Projektpauschalen von 2014 bereits, dass der gewählte Pauschalensatz von 20 Prozent lediglich eine Teilkompensation für die durch die Projektförderung entstandenen, indirekten Kosten darstellt und diese in der Regel deutlich höher liegen.³⁸ Während die BMBF-Projektpauschale vollständig vom Bund finanziert wird, wird die DFG-Programmpauschale im Verhältnis 10:1 gemeinsam von Bund und Ländern bereitgestellt, wobei sich der Beitrag der einzelnen Länder gemäß dem Königsteiner Schlüssel errechnet.

Die Instrumente richten sich an alle staatlichen und nicht-staatlichen Hochschulen im Inland, die Forschung betreiben und auf Ausgabenbasis abrechnen. Zuwendungsempfänger der DFG-Programmpauschale können je nach Förderprogramm auch andere öffentliche Einrichtungen sein.³⁹ Die BMBF-Projektpauschale richtet sich hingegen ausschließlich an Hochschulen und Universitätsklinika.⁴⁰

Die Pauschalen dürfen ausschließlich für indirekte Projektausgaben, die durch das jeweilige Forschungsprojekt verursacht wurden, verwendet werden. Für welche Zwecke die Pauschale im Rahmen der Deckung indirekter Kosten genau verwendet wird, entscheidet die Hochschule selbst. Die Mittel dürfen nicht zur Verstärkung der Projektmittel oder zur Erzielung körperschaftssteuerpflichtiger Einnahmen verwendet werden. Es sind grundsätzlich keine Einzelnachweise für die Ausgaben erforderlich, die unter die Pauschalen fallen.⁴¹ Die Hochschulen müssen nur nach Aufforderung darlegen, wie sie eine ordnungsgemäße Verwendung gewährleisten. Durch die Vereinbarung der Pauschalen in den allgemeinen Hochschulhaushalt und die Verbuchung für laufende Kosten ist vor dem Hintergrund der in der Regel deutlich über 20 bzw. 22 Prozent liegenden indirekten drittmittelprojektinduzierten Kosten eine zweckentsprechende Verwendung sichergestellt. Eine weiterführende strategische Nutzung ermöglicht in diesem Kontext entsprechende Budgetierungen der frei werdenden Mittel.

Die Verwendungsrichtlinien von BMBF und DFG sind nicht genau deckungsgleich und wurden im Förderverlauf auch teilweise angepasst.⁴² So wurde im Sprecherbrief der DFG von 2007 noch explizit auf den Einsatz der Pauschale für innovative Zwecke hingewiesen, was im aktuellen Dokument von 2014 nicht mehr spezifisch benannt wird. Für die BMBF-Projektpauschalen wurde zudem anfangs ein FAQ-Dokument eingesetzt, das u. a. die Anforderung einer Verwendung der

³⁷ BMBF (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019
DFG (2014): Sprecherbrief vom 7. November 2014, DFG (2014): Programmpauschale.

³⁸ Prognos AG et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland, Berlin

³⁹ DFG (2017): Verwendungsrichtlinien. Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft e.V. (DFG)

⁴⁰ BMBF (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019

⁴¹ Siehe z.B. DFG (2017): Verwendungsrichtlinien. Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft e.V. (DFG) oder BMBF (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019

⁴² Ein zurückgezogenes FAQ-Dokument des BMBF ist noch auf den Internetseiten einiger Hochschulen zu finden. In diesem Dokument steht, dass „Hochschulen eine Verwendung der BMBF-Projektpauschale innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung sicherstellen“ müssen.

BMBF-Projektpauschale innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung aufführt. Das Dokument wurde bereits 2013 wieder zurückgezogen, ist aber noch auf den Internetseiten einiger Hochschulen zu finden.⁴³

Die qualitativen Interviews zeigen deutlich, dass die unterschiedlich formulierten Verwendungsrichtlinien bzw. die im Förderverlauf vorgenommenen Anpassungen die Hochschulakteure hinsichtlich der Verwendungskonformität eher irritieren, und dass die Definition indirekter Kosten in der Richtlinie zur Verwendung der BMBF-Projektpauschale als nicht eindeutig genug empfunden wird. Insbesondere der seitens der DFG für die Programmpauschale anfangs explizit formulierte strategische Aspekt wird für die BMBF-Projektpauschale nur von einem Teil der Hochschulen analog antizipiert, während andere hier „eher auf Nummer sicher“ gehen wollen und entsprechende Bereiche im Einsatz für die BMBF-Pauschale aussparen (zur Verwendung siehe Kapitel 6).

4.2 Umfang der ausgereichten BMBF-Projekt- und der DFG-Programmpauschalen

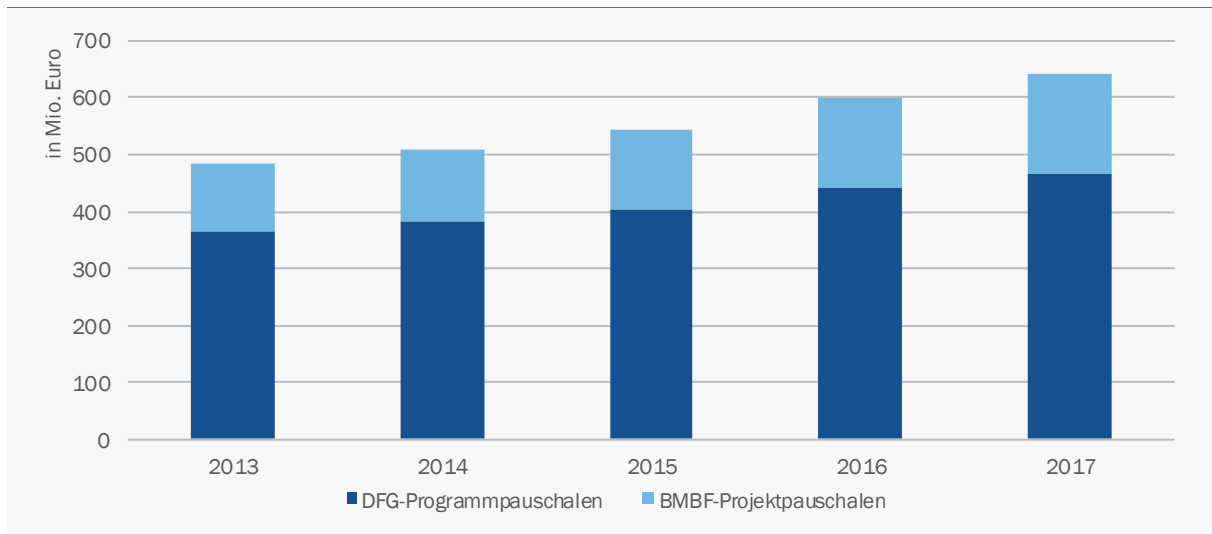
Die vorliegende Studie bezieht alle staatlich anerkannten Hochschulen in öffentlicher oder privater Trägerschaft, die zwischen den Jahren 2013 und 2017 entweder DFG-Programm- oder BMBF-Projektpauschalen erhalten haben, ein. Grundlage für die hier dargestellten Fördervolumina ist ein Auszug der Förderdaten der DFG auf Hochschulebene, die der Prognos AG zur Verfügung gestellt wurden.⁴⁴ Analog hierzu wurde zur Analyse der BMBF-Projektpauschalen ein Auszug aus der profi-Datenbank übermittelt.

Insgesamt wurden im oben genannten Zeitraum knapp 2,8 Milliarden Euro Fördermittel von DFG und BMBF in Form von Pauschalen ausgereicht. Ein gutes Viertel dieser Summe (26,1 Prozent) entfällt dabei auf Mittel, die vom BMBF bereitgestellt wurden.

⁴³ DFG (2007): Sprecherbrief vom 11. September 2007, DFG (2011): Verwendungsrichtlinien. Sachbeihilfen mit Leitfaden für Abschlussberichte und Regeln guter wissenschaftlicher Praxis.

⁴⁴ Diese Daten beinhalten die jahresbezogenen Bewilligungssummen von BMBF und DFG in den Jahren 2013 bis 2017.

Abbildung 7: Umfang der DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen



Quelle: Förderdaten der DFG (Stand: Juli 2018) und Förderdaten des BMBF (Stand: Februar 2018), eigene Berechnungen

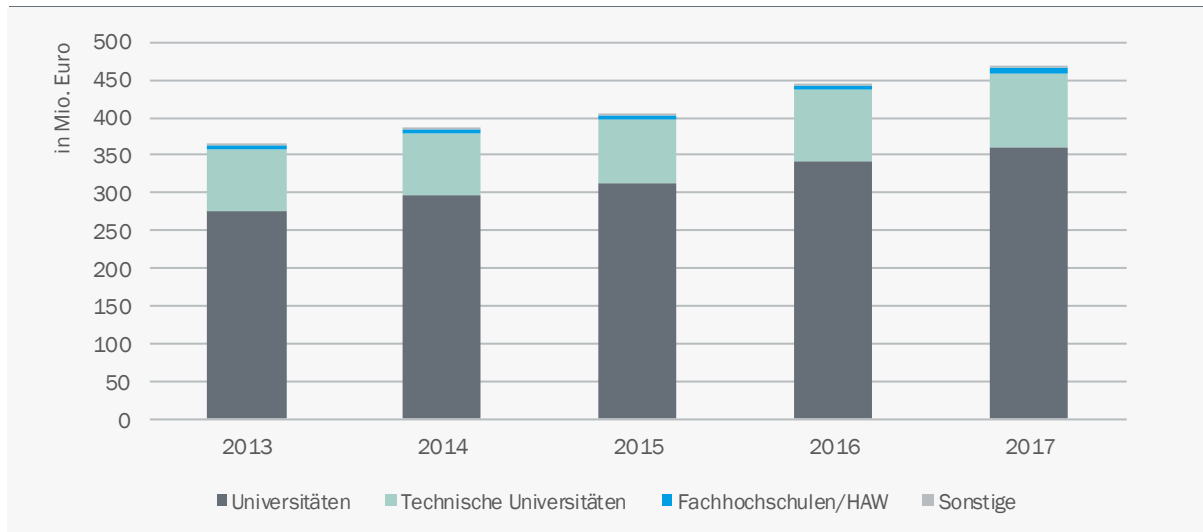
© Prognos, 2018

Das Gesamtvolumen der ausgereichten Pauschalen stieg dabei zwischen 2013 und 2017 von 485,2 Millionen Euro auf 643,5 Millionen Euro bzw. um 32,6 Prozent. Dabei blieb das Verhältnis zwischen den beiden Fördergebern nahezu gleich.

DFG-Programmpauschalen

Die DFG hat in den Jahren 2013 bis 2017 insgesamt fast 2,1 Milliarden Euro ihrer Fördergelder in Form von Programmpauschalen ausgeschüttet (vgl. Abbildung 7). Die Förderdaten der DFG (Stand: Juli 2018) weisen eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 6,4 Prozent aus: Damit sind die ausgezahlten Programmpauschalen innerhalb von fünf Jahren um rund 28 Prozent auf 465,9 Millionen Euro im Jahr 2017 gestiegen. Ein Teil des Anstiegs ist auf den im Dezember 2014 im Hochschulpakt III vereinbarten Anstieg der Programmpauschale zurückzuführen. Demnach werden für alle im Jahr 2016 neu von der DFG bewilligten Projekte statt 20 Prozent der verausgabten Projektmittel 22 Prozent gezahlt.

Abbildung 8: Aufteilung DFG-Programmpauschalen nach Hochschultyp (2013-2017)



Unter „Sonstige“ wurden Kunst- und Musikhochschulen sowie Hochschulen eigenen Typs zusammengefasst. Mit gut 800.000 € erhielten sie damit knapp 0,2 % der in diesem Jahr ausgereichten Programmpauschalen und sind deswegen nur in Andeutung zu erkennen.

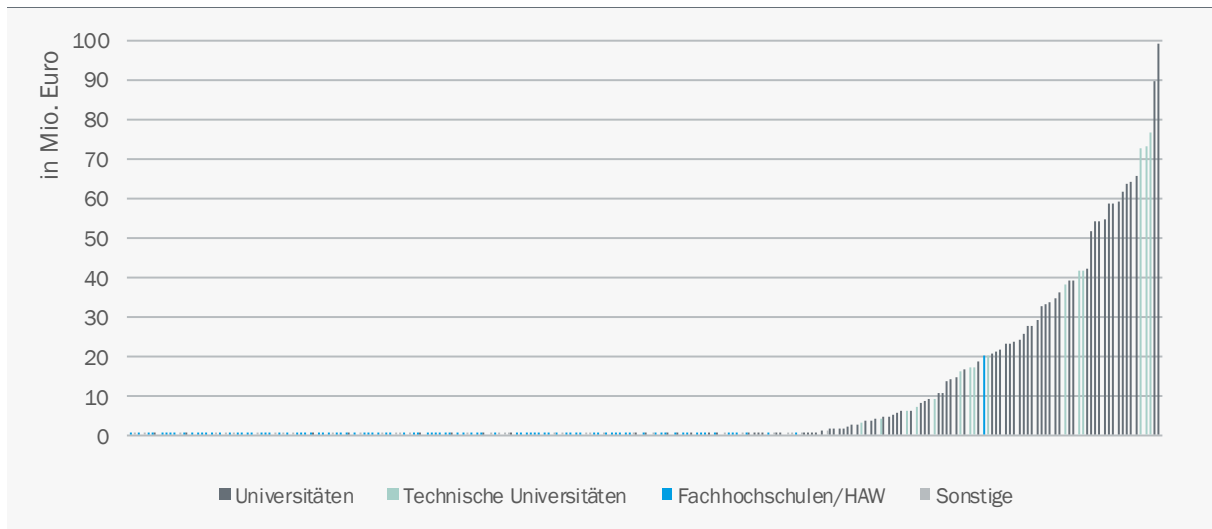
Quelle: Förderdaten der DFG (Stand: Juli 2018), eigene Berechnungen

© Prognos, 2018

Insgesamt haben in diesem Zeitraum 230 Hochschulen DFG-Programmpauschalen erhalten. Den größten Teil hiervon machen Universitäten und Technische Universitäten aus, es sind aber auch 96 Fachhochschulen bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) unter den Begünstigten (vgl. Abbildung 8). Wie in Abbildung 9 zu erkennen, ist der Anteil der Fachhochschulen jedoch deutlich geringer. Er beträgt insgesamt 1,2 Prozent (25,0 Millionen Euro) des Gesamtvolumens innerhalb des 5-Jahreszeitraums. Universitäten erhielten im selben Zeitraum 77,0 Prozent (1,6 Milliarden Euro) der ausgereichten Pauschalen, Technische Universitäten 21,6 Prozent (445,5 Millionen Euro).

Auch über die Hochschultypen hinaus zeigt die Auswertung auf Hochschulebene, dass der Großteil der Programmpauschalen auf vergleichsweise wenige Hochschulen ausgereicht wird. Dies kann gut anhand von zwei Gruppen veranschaulicht werden: Auf der einen Seite erhielt die Hälfte der Hochschulen im genannten 5-Jahres-Zeitraum jeweils weniger als 85.000 Euro Programmpauschalen, auf der anderen Seite erhielt das obere Dezil jeweils mehr als 34,2 Millionen Euro und somit fast zwei Drittel der insgesamt im Zeitraum ausgezahlten Programmpauschalen.

Abbildung 9: DFG-Programmpauschale nach Hochschule (2013-2017)



N=230

Dargestellt ist die Summe der erhaltenen DFG-Programmpauschalen in den Jahren 2013 bis einschließlich 2017 je Hochschule. Unter „Sonstige“ wurden Kunst- und Musikhochschulen sowie Hochschulen eigenen Typs zusammengefasst.

Quelle: Förderdaten der DFG (Stand: Juli 2018), eigene Berechnungen

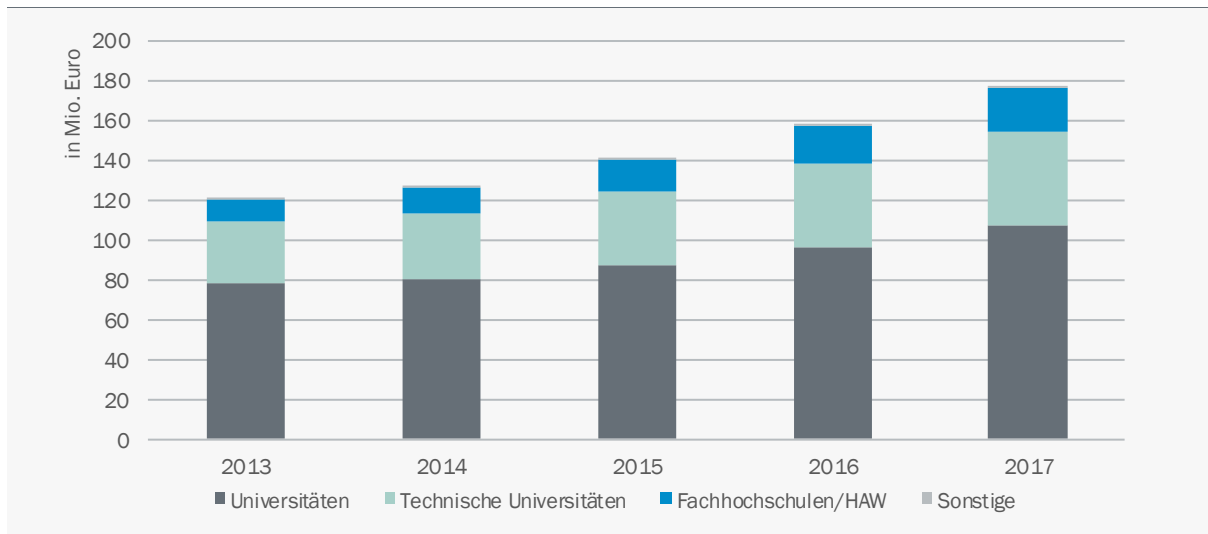
© Prognos, 2018

Zum Teil lässt sich die Verteilung der DFG-Programmpauschalen bzw. der eingeworbenen Drittmittel insgesamt über die Größe der Hochschule erklären. Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen Hochschulgröße und den eingeworbenen Drittmitteln.

BMBF-Projektpauschalen

Mit insgesamt 726,0 Millionen Euro beträgt das Volumen der BMBF-Projektpauschalen nur ein gutes Viertel dessen, was die DFG im selben Zeitraum als Programmpauschale ausgezahlt hat. Mit einer durchschnittlich gut zehnpromzentigen Wachstumsrate hat das BMBF zwischen 2013 und 2017 das jährlich ausgezahlte Gesamtvolumen an Projektpauschalen um 46,5 Prozent auf 177,7 Millionen Euro gesteigert. Im Vergleich hierzu ist das Brutto-Volumen der vom BMBF bewilligten Projektmittel lediglich um 10,3 Prozent gestiegen. Diese Differenz erklärt sich unter anderem durch die Erhöhung der BMBF-Projektpauschalen. Für ab 2012 neu bewilligte Projekte wurde die Projektpauschale von 10 auf 20 Prozent erhöht, sodass sich im Untersuchungszeitraum der Anteil der Projekte mit 20-prozentiger Pauschale erhöht hat.

Abbildung 10: Aufteilung der BMBF-Projektpauschalen auf Hochschultypen



Quelle: Förderdaten des BMBF (Stand: Februar 2018)

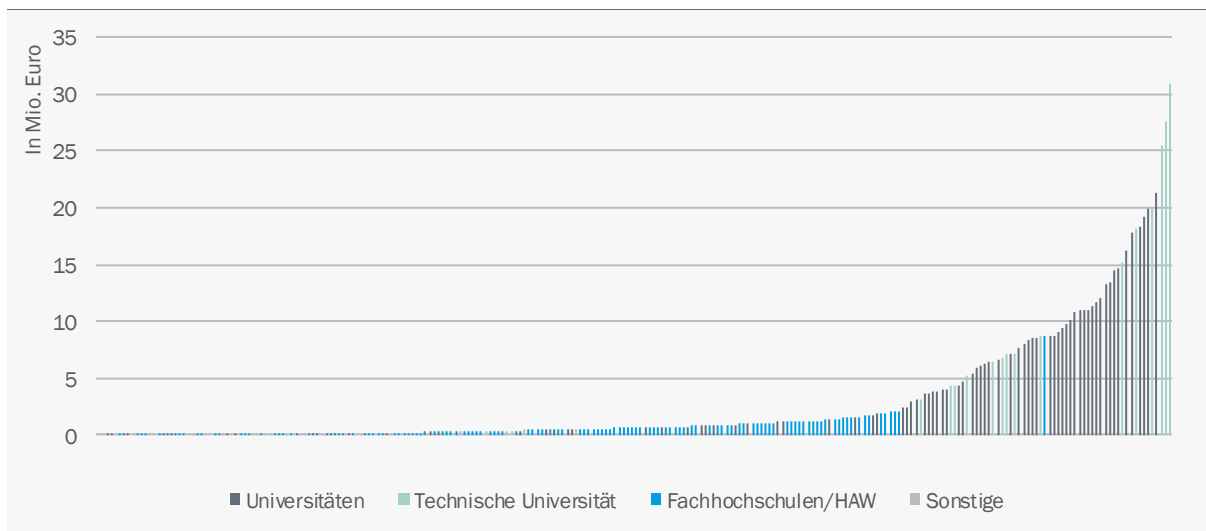
© Prognos, 2018

Abbildung 10 zeigt, dass die Fachhochschulen einen deutlich größeren Anteil der Projektpauschalen des BMBF erhielten als von den Programmpauschalen der DFG. Im oben genannten Zeitraum waren dies 11,3 Prozent der als Pauschalen ausgezahlten Fördermittel – das entspricht 82,2 Millionen Euro. Grund für die größere Beteiligung von Fachhochschulen/HAW sind zum einen die stärker programmatischen Förderungen des BMBF, die die anwendungsorientierte Ausrichtung der Fachhochschulen/HAW ergänzen. Zum anderen schreibt das BMBF innerhalb des Programms „Forschung an Fachhochschulen“ auch eigene Maßnahmen zur Forschung an Fachhochschulen aus. Ebenso wie die Fachhochschulen profitierten auch die Technischen Universitäten von der anwendungsorientierten Forschungsförderung des BMBF. Sie erhielten mit 190,5 Millionen Euro im analysierten Zeitraum 26,3 Prozent der Projektpauschalen.

Neben der größeren anteilmäßigen Beteiligung an den Projektpauschalen konnten die Fachhochschulen in den vergangenen Jahren auch die absolute Menge der eingeworbenen Projektpauschalen überproportional steigern. So stieg das Gesamtvolumen an Projektpauschalen an Fachhochschulen/HAW um 87,9 Prozent im Vergleich zum oben beschriebenen Anstieg des ausgereichten Gesamtvolumens um 46,5 Prozent. Dass die Forschungsförderung an Fachhochschulen auch weiterhin an Bedeutung gewinnt, lässt sich gut am Haushalt für das oben genannte Programm „Forschung an Fachhochschulen“ ablesen. So ist der Haushalt des Programms im Untersuchungszeitraum um 33 Prozent angestiegen und neue Förderlinien wie FHInvest und EU-Strategie-FH wurden ins Leben gerufen.

Die Auswertung auf Hochschulebene zeigt, dass die Verteilung der BMBF-Projektpauschale insgesamt etwas ausgeglichener ist, als die der DFG-Pauschalen (vgl. Abbildung 11). Insgesamt erhielten 250 Hochschulen Pauschalen im analysierten Zeitraum. Zwar erhielten auch hier die unteren 50 Prozent der Hochschulen gemeinsam nur 3,6 Prozent der ausgereichten Projektpauschalen. Im Vergleich zur DFG werden hier im Schnitt aber deutlich größere Summen ausgezahlt. So erhielten die unteren 50 Prozent der Empfänger von Projektpauschalen 210.000 Euro, während es bei der DFG lediglich 29.600 Euro waren. Auch die Konzentration im oberen Dezil ist mit 55 Prozent der Projektpauschalen weniger ausgeprägt als bei den DFG-Programmpauschalen.

Abbildung 11: BMBF-Projektpauschale nach Hochschule (2013-2017)



N=250

Dargestellt ist die Summe der erhaltenen BMBF-Projektpauschalen in den Jahren 2013 bis einschließlich 2017 je Hochschule. Unter „Sonstige“ wurden Kunst- und Musikhochschulen sowie Hochschulen eigenen Typs zusammengefasst.

Quelle: Förderdaten des BMBF (Stand: Juli 2018)

© Prognos, 2018

5 Vereinnahmung der Pauschalen und Verteilung der durch diese frei werdenden Mittel an den Hochschulen

In der deutschen Hochschulsteuerung lässt sich seit den 1990er Jahren im Sinne des New Public Management ein Paradigmenwechsel hin zu eher eigenverantwortlich geführten Hochschulen beobachten. Der staatliche Einfluss auf die strategischen Entscheidungen einer Hochschule wird heute in der Regel durch Zielvereinbarungen zwischen Land und Einzelhochschulen hergestellt, anstelle der früheren Detailsteuerung der Fachaufsicht. Damit Hochschulen eigenverantwortlicher agieren können, wurden ihnen auch finanzielle Freiräume eingeräumt, welche durch veränderte Verfahren in der Budgetierung entstehen (Einführung von Globalhaushalten und/oder Übertragbarkeit von Mitteln ins nächste Haushaltsjahr). Im Rahmen solcher Autonomiesteigerungen wurden den Hochschulen teilweise auch die Verantwortlichkeiten für Personal-, Finanz- und Liegenschaftsmanagement übertragen. Diese neuen Steuerungsmomente sind in den Landeshochschulgesetzen in unterschiedlichen Ausprägungen festgeschrieben. Zudem gibt es bezüglich ihres Umsetzungsgrades große Unterschiede zwischen den Ländern und teilweise zwischen den Hochschulen innerhalb der Länder. Dies bedingt eine breite Varianz in der Hochschulautonomie sowie in der Kostenverantwortlichkeit unter den Hochschulen. D. h. auch die hier betrachteten Prozesse der Vereinnahmung der Pauschalen und der Verteilung der durch die Pauschalen freigesetzten Mittel zeigen eine hohe Varianz.

5.1 Prozess der Vereinnahmung in den Hochschulhaushalt

Die Vereinnahmung und weitere Verbuchung der Pauschalen innerhalb des Hochschulhaushalts werden von den einzelnen Hochschulen sehr unterschiedlich gehandhabt. Auf der einen Seite des Spektrums liegen Hochschulen, die mit der Vereinnahmung der Projektmittel auch Konten für die durch die Pauschalen frei werdenden Mittel anlegen und auf diesen diese Mittel getrennt – bisweilen auch projektspezifisch und getrennt nach Projektleiter/-in (d. h. Principal Investigator (PI)) – bewirtschaften. Auf der anderen Seite des Spektrums befinden sich Hochschulen, die die empfangenen Pauschalen nach Erhalt in den allgemeinen Haushalt einbuchen und dort gemeinsam mit anderen Haushaltsmitteln bewirtschaften. Dazwischen gibt es diverse Mischformen, in denen beispielsweise alle „Overheadmittel“ gemeinsam oder lediglich nach Mittelgeber getrennt bewirtschaftet werden. Spezifische Muster nach Hochschultyp oder Sitzland lassen sich hierbei nicht feststellen.

Die Ursache dieser sehr unterschiedlichen Herangehensweisen liegt einerseits in einer langjährig geübten Praxis begründet, die in ihrer Heterogenität bislang keinen Anlass zur Kritik bot. Darüber hinaus besteht in den Hochschulen, trotz einer eindeutigen Formulierung in den Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV) – *„Da es sich um eine „echte“ Pauschale handelt, ist über die Verwendung der als Projektpauschale ausgewiesenen Mittel kein Nachweis erforderlich.“*⁴⁵ – eine Unsicherheit über eine mögliche zukünftige Rechenschaftslegung.

⁴⁵ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019

Mehrere Gesprächspartner artikulierten ihre Unsicherheit, ob und ggf. in welchem Umfang die Verwendung der Pauschalen im Rahmen einer Prüfung nachvollziehbar sein muss. Deshalb folgen sie dem Grundsatz: Je stärker die durch die Pauschalen frei werdenden Mittel von anderen Mitteln abgegrenzt werden, desto besser kann im Nachhinein die Verwendung nachvollzogen werden. Gleichzeitig bedeutet dies auch zumeist einen höheren Verwaltungsaufwand. Als potenzielle Prüfinstanzen, gegenüber denen sich Hochschulen nachweispflichtig sehen, werden sowohl die DFG, Projektträger oder die Finanzbehörden der Länder angeführt.

Die Mittelgeber selbst, sowohl BMBF als auch DFG, fordern keine Einzelverwendungsnachweise für die ausgezahlten Pauschalen. Die DFG äußert sich zu den Nachweispflichten in Bezug auf die Pauschalen wie folgt: *„Aufgrund der Abgeltungswirkung der Programmpauschale wird auf einen Verwendungsnachweis für diese Mittel verzichtet.“*⁴⁶

Die unterschiedliche Verbuchung der Mittel beeinflusst auch die Verwendungspraxis. Dies gilt insbesondere für die überjährige Verwendung beziehungsweise die Akkumulation von frei werdenden Mitteln auf dezentraler Ebene zur mittelfristigen Verwendung. Werden die Pauschalen in den allgemeinen Hochschulhaushalt eingebucht und dort verwendet, erhalten die Einwerbenden oder Fakultäten in der Regel auch ihre Anteile der frei werdenden Mittel aus dem allgemeinen Haushalt. In diesem Fall werden diese häufig als „freie“ Haushaltsgelder weitergegeben, die keinen weiteren Zweckbestimmungen⁴⁷ unterliegen. Einige Hochschulen lassen dies auf unbegrenzte Zeit zu, andere fordern eine Verausgabung der Mittel innerhalb der Projektlaufzeit.

Die gemeinsame Bewirtschaftung von Pauschalen mit Haushaltsmitteln ist allerdings zuweilen in Bezug auf die überjährige Verwendung nur eingeschränkt flexibler. So gilt in einem Bundesland ein de-facto Akkumulationsverbot von Pauschalmitteln über die Projektlaufzeit hinweg, wenn gemeinsame Mittelbewirtschaftung besteht. Wird hier eine gemeinsame Bewirtschaftung von Haushalts- und Pauschalmitteln betrieben, droht das Land aufgrund fehlender Differenzierungsmöglichkeiten zwischen diesen die nicht verausgabten Mittel als nicht verausgabte Haushaltsmittel zurückzufordern.

Insgesamt ist festzuhalten, dass durch die buchhalterische Vereinnahmung der Pauschalen äußerst geringe zusätzliche administrative Aufwände auf Seiten der Hochschulen entstehen, da diese als Routinen von der elektronischen Datenverwaltung verarbeitet werden.

5.2 Administration von Pauschalen und Drittmitteln

„Modelle zum Umgang mit indirekten Kosten sind dann effizient, wenn der Aufwand zur Prüfung indirekter Kosten wegfällt, denn das Prüfen indirekter Kosten generiert indirekte Kosten. Deshalb sind Pauschalierungen grundsätzlich effizient.“ (Hochschulleitung einer großen Fachhochschule)

Viele Hochschulen empfinden den administrativen Aufwand der Drittmittelverwaltung insgesamt als sehr hoch und verweisen auf einen deutlich gestiegenen Aufwand bei Antragstellungen und Abrechnungen der Drittmittelprojekte (Bürokratieaufwuchs). Mit Blick auf die einzelnen Fördergeber wird insbesondere der Aufwand bei Förderungen der Europäischen Kommission (auch im Spiegel von Erfolgsquoten), aber auch bei Programmen des BMBF als hoch bewertet. Dies liege

⁴⁶ DFG (2017): Verwendungsrichtlinien. Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft e.V.

⁴⁷ Eine Ausnahme bildet natürlich weiterhin die Verstärkung von Projektmitteln, also die Verausgabung von Mitteln für direkte Projektkosten.

vor allem in engeren Vorschriften seitens des BMBF begründet, welche aus Sicht der befragten Hochschulen mit einer geringen Flexibilität der Mittel einhergehen. Kurze Fristen für den Mittelabruf beispielsweise erhöhen den administrativen Aufwand bei der Projektabwicklung und -dokumentation. Bewirtschaftungsanforderungen an Förderungen der DFG werden insgesamt als überwiegend aufwandsangemessen beurteilt. Darüber hinaus besteht auf Seiten der Hochschulen der Eindruck, dass die Prüfkriterien von DFG und BMBF für Drittmittelprojekte in den letzten Jahren verstärkt wurden. Damit einher geht ein steigender Aufwand für die Vorbereitung der Prüfunterlagen und die Begleitung der Vor-Ort-Prüfungen. Diesem generellen Trend kann sich die Handhabung der Pauschalen eindeutig entziehen. Sie erfordern in der Antragstellung und Bewilligung keinerlei zusätzlicher Rechtfertigung und können pauschal beantragt und abgerufen werden. Auch in den Verwendungsnachweisen reichen Erklärungen zur richtliniengemäßen Verwendung aus, ohne dass an dieser Stelle Einzelaktivitäten nachgewiesen oder legitimiert werden müssen.

Im Zusammenhang der allgemein umfassenden Dokumentations- und Nachweispflichten im Rahmen der Drittmittelforschung stellt diese Praxis, die den Hochschulen im Umgang mit den Pauschalen und den durch sie frei werdenden Mitteln eingeräumt wird, grundsätzlich ein hohes Gut für ihre Handlungsfähigkeit dar (siehe Kapitel 6 und 7).

Jedoch verweisen einige Hochschulen auf Unklarheiten bezüglich der Vereinnahmung und der Verwendung der (BMBF-)Pauschale. Konkret wird der Begriff indirekter Projektausgaben als uneindeutig wahrgenommen, nicht allen Verwaltungen ist klar, welche Posten hierunter fallen und in wie weit das Verursachungsprinzip zu berücksichtigen ist. Durch den Wortlaut: *„Die Projektpauschale unterstützt die Finanzierung der durch das Forschungsvorhaben verursachten indirekten Projektausgaben“* entsteht teilweise der Eindruck, das BMBF fordere eine Zuordnung indirekter Kosten zu Einzelprojekten.⁴⁸ Diejenigen Hochschulen, die eine richtlinienkonforme Vereinnahmung und Verwendung in diesem Sinne eng auslegen, stehen an dieser Stelle vor Problemen, da eine Zuordnung indirekter Kosten zu Einzelprojekten selten möglich ist. So entsteht beispielsweise durch ein erhöhtes Drittmittelaufkommen ein insgesamt höherer Flächen- und Infrastrukturbedarf, der nicht immer auf ein konkretes Projekt zu beziehen ist. Aus Sicht der Hochschulen ist es sinnvoller, die Gemeinkosten verschiedener Projekte zu bündeln. Die Formulierung der Richtlinie zur DFG-Programmpauschale stellt in dieser Hinsicht klar, dass Einzelzuordnungen nicht erforderlich sind und die Mittel für projektübergreifende innovative Zwecke eingesetzt werden können.

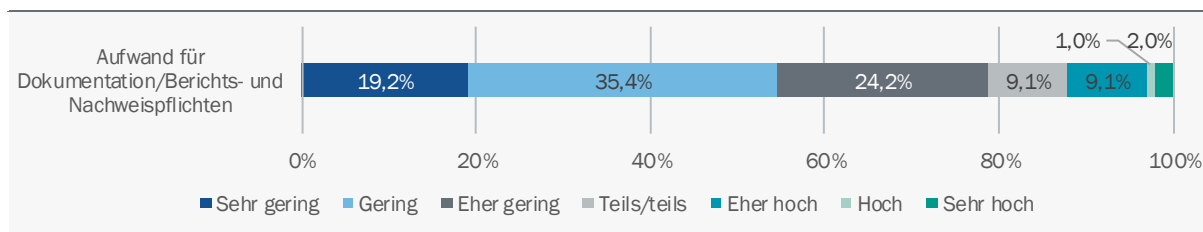
Folge der unterschiedlichen Auslegung der BMBF-Vorgaben durch die Hochschulen sind stark voneinander abweichende Vereinnahmungspraktiken (siehe Kapitel 5.1). Abhängig von der jeweiligen Praxis werden seitens der Hochschulleitungen unterschiedlich strikte Verwendungsanforderungen an die Einrichtungen und Einwerbenden gestellt. In einigen Hochschulen empfanden sich die Einwerbenden als sehr frei, auch bei der überjährigen Verwendung der Pauschalen, in anderen wiederum orientierten sich die Einwerbenden an den Verausgabungsfristen des BMBF. Diese jeweiligen Praktiken beeinflussen auch die Gesamtbewertung des Instruments seitens der Wissenschaftler/-innen, insbesondere die Bewertung der Flexibilität.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Verwaltungsleitungen sieht in Bezug auf die Pauschalen entsprechend geringe Dokumentations-, Berichts- und Nachweispflichten (vgl. Abbildung 12). Dennoch bleibt immerhin ein Fünftel der Befragten, die hier mittlere bis hohe Aufwände angeben. Angesichts der beschriebenen Regelungen und Umsetzungspraktiken stellt dies einen

⁴⁸ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019

überraschenden Befund dar, der möglicherweise auf eine zu geringe Informationsbasis der Hochschulen und auf die skizzierte Unsicherheit bei einzelnen Akteuren zurückzuführen ist.

Abbildung 12: Aufwand für Dokumentations-, Berichts- und Nachweispflichten



n=99

Bitte bewerten Sie folgende Aspekte der DFG-Programmpauschalen und der BMBF-Projektpauschalen: Bitte bewerten Sie auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch).

Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen

© Prognos, 2018

Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ist zu resümieren, dass weder auf Seiten der antragstellenden Hochschulen noch auf Seiten der bewilligenden Einrichtungen zusätzliche relevante Aufwände entstehen. D. h. die administrative Handhabung der Pauschalen ist einfach und inzwischen in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle geübte Praxis, die kaum Fragen offenlässt. Gleichwohl bleibt eine kleine Gruppe von Hochschulen, die hinsichtlich einzelner Fragen der Verbuchung und hinsichtlich der Nachweispflichten sich auf einer – aus ihrer Sicht – zu schmalen Informationsgrundlage bewegen.

5.3 Verteilung der durch die Pauschalen frei werdenden Mittel innerhalb der Hochschulen

Die DFG-Programmpauschalen und die BMBF-Projektpauschalen werden in der Regel von der Zentralverwaltung mit den Programmmitteln abgerufen und entsprechend den jeweiligen Buchungsvorgaben einem Haushaltskonto zugeschrieben. Im Anschluss daran eröffnet sich die Möglichkeit, die durch die Pauschalen frei werdenden Mittel in Gänze oder zu Anteilen entsprechend hochschulinterner Regelungen zu verteilen. Üblicherweise werden hierbei bis zu drei Akteursgruppen berücksichtigt: die Zentralverwaltung selbst, Fakultäten/Institute/Fachbereiche und die Einwerbenden/Principal Investigators. Die Befragung der Verwaltungsleitungen zeigt dabei, dass die frei werdenden Mittel in einer Vielzahl von Kombinationen diesen drei Gruppen zur Deckung der indirekten Kosten der Drittmittelforschung zur Verfügung gestellt werden. Dabei werden nicht immer alle der genannten Akteursgruppen unmittelbar berücksichtigt. In fast allen Fällen ist jedoch die Zentralverwaltung (80 von 86 befragten Hochschulen) beteiligt. Am häufigsten werden bei einer Verteilung der frei werdenden Mittel die Einwerbenden (38 von 86) oder alle drei Gruppen (20 von 86) mitberücksichtigt. Vereinzelt werden aus den frei werdenden Mitteln direkt Forschungsfonds oder Transferzentren der Hochschulen finanziert, dies erfolgt üblicherweise aus den zentral verwalteten Mitteln.

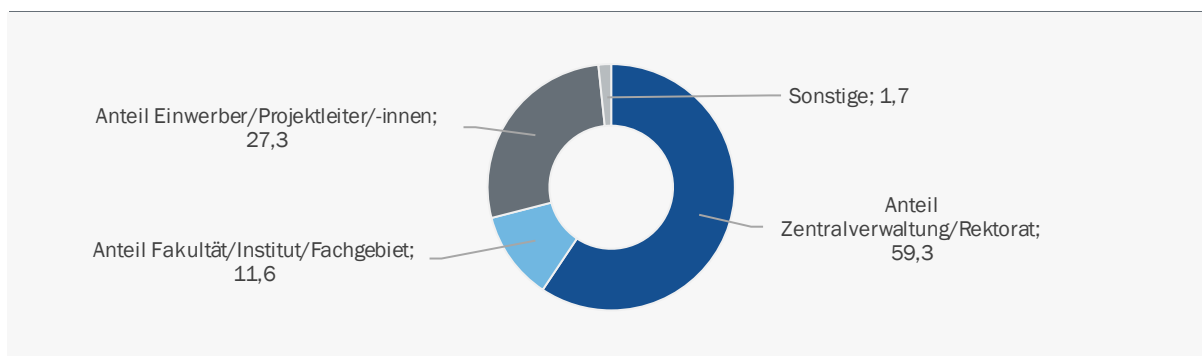
In der hochschulinternen Diskussion lauten die Argumente für eine zentrale Verwendung der Mittel zunächst, dass vor allem auf dieser Ebene die indirekten Kosten der Forschung anfallen.

Darüber hinaus bieten die Mittel die Grundlage für den Ausbau von zentralen Forschungsinfrastrukturen. Einerseits wird dieser getrieben von der Notwendigkeit zur Modernisierung, andererseits von der Motivation, im Wettbewerb um Drittmittel notwendige Voraussetzungen für eine positive Begutachtung zu schaffen. Um konkurrenzfähig zu bleiben (oder zu werden), müssen hinsichtlich Geräten und technischer Infrastruktur spezifische Anforderungen erfüllt werden, die kostenintensiv sein können. Aus Sicht der Befragten zeigt sich hier eine Form eines „Schneeball-Effekts“: Es werden (technische) Voraussetzungen gefordert, um neue Projekte einzuwerben, im Anschluss daran werden wiederum Drittmittelprojekte benötigt, um diese Investitionen zu erhalten bzw. den nächsten Modernisierungsschritt einzuleiten und somit „state of the art“ zu bleiben. Angesichts der engen Handlungsspielräume aus der Grundfinanzierung steigt in diesem Zusammenhang der Bedarf an weiteren Drittmittelprojekten. Das zugrunde liegende Prinzip lautet dabei: *„Investitionen aus Drittmitteln können nur mit Drittmitteln in Stand gehalten werden.“* (Verwaltungsleitung einer Technischen Universität)

Angewandte Verteilungsregeln

Auch in Bezug auf die Höhe der erhaltenen Anteile liegt der Schwerpunkt in der Regel bei den Zentralverwaltungen (vgl. Abbildung 13). So erhält die Zentralverwaltung im Schnitt knapp 60 Prozent der frei werdenden Mittel, die Einwerbenden ein gutes Viertel und Fakultäten knapp 12 Prozent. Im Rahmen der Fallstudien wurde deutlich, dass bei Hochschulen, die nur zwischen Zentralverwaltung und Fakultäten oder Fachbereichen aufteilen, letztere zumeist nachgelagerte Verteilungsschlüssel haben. Häufig reichen sie einen Großteil der erhaltenen Mittel an die Einwerbenden weiter, sodass sich in vielen Fällen der tatsächlich in der Fakultät verbleibende Anteil im Endergebnis geringer darstellen dürfte als die Auswertung der Befragung erkennen lässt.

Abbildung 13: Hochschulinterne Verteilung der Pauschalen



n=86, Angaben in Prozent, unter „Sonstige“ wurden die Angaben „Forschungsfonds“ und „Transferzentrum“ gemacht
Frage: Wie wurden die Mittel aus den BMBF-Projektpauschalen und den DFG-Programmpauschalen im vergangenen Jahr verteilt?
Bitte verteilen Sie 100% auf die genannten Antwortmöglichkeiten.

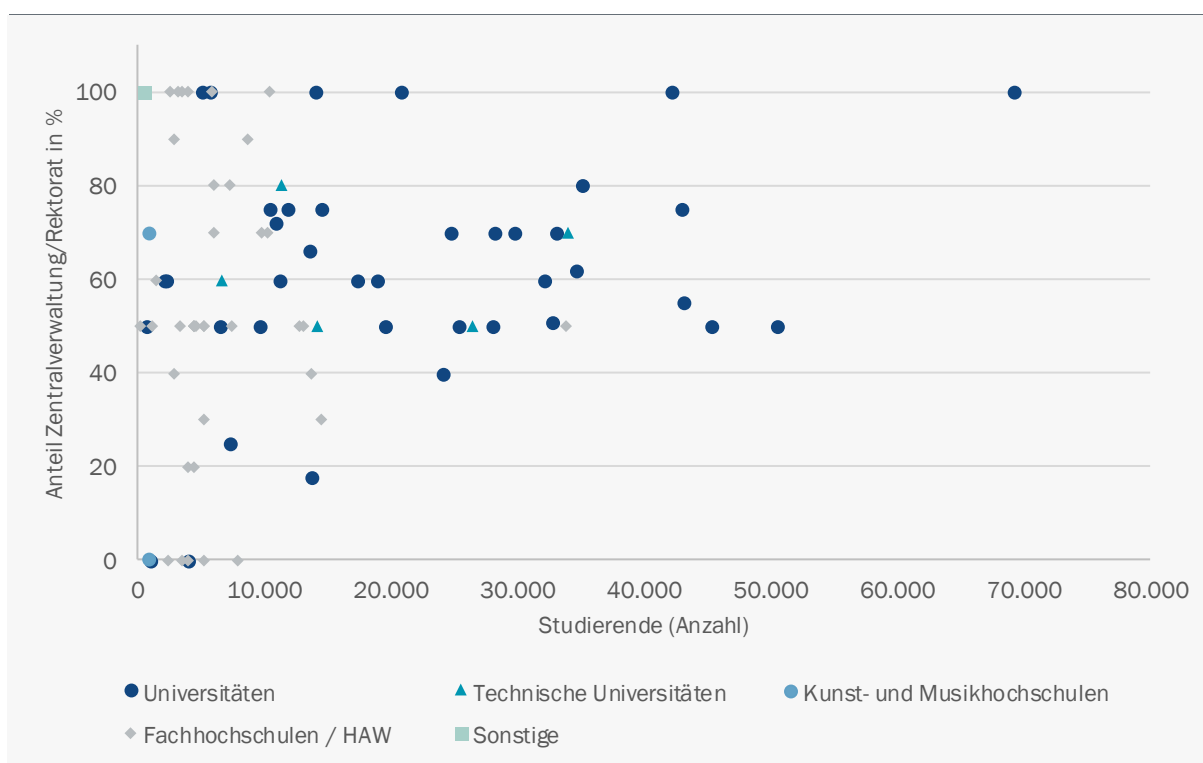
Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen

© Prognos, 2018

Da diese nachgelagerte Verteilung in den Händen der einzelnen Fakultäten liegt und den Befragten somit auch nicht (immer) bekannt ist, konzentrieren sich die folgenden Teile auf die Unterscheidung von Mitteln, die in der Zentralverwaltung verbleiben und solche, die dezentral – also entweder von Fakultäten oder Einwerbenden – verwaltet werden.

Auch hier wird das gesamte Spektrum an Möglichkeiten ausgeschöpft: wie bereits beschrieben, gibt es Hochschulen, die 100 Prozent der Pauschalen in der Zentralverwaltung verwalten und solche, die das gesamte Volumen der frei werdenden Mittel in die Dezentrale geben. Eine ausgewogene Verteilung der Mittel ist jedoch der häufigste Verteilungsschlüssel (34 von 86), das heißt 41 bis 60 Prozent fließen in den Haushalt der Zentralverwaltung, der Rest wird an dezentrale Einheiten weitergereicht. Am zweithäufigsten findet sich ein eher zentraler Verteilungsschlüssel, bei dem zwischen 61 und 81 Prozent in der Zentralverwaltung verbleiben.

Abbildung 14: Anteil der zentral verbleibenden DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen nach Hochschultyp und -größe



n=68

Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen, Statistisches Bundesamt

© Prognos, 2018

Unabhängig vom Hochschultyp gibt es keine klaren Muster, wann welcher Verteilungsschlüssel angewandt wird. Wie in Abbildung 14 zu erkennen, beeinflusst die Hochschulgröße den Verteilungsschlüssel. Die Abbildung trägt für alle Hochschulen, die die Mittel nach dem gleichen Schlüssel verteilen, den Anteil, der in den Zentralverwaltungen verbleibt gegen die Größe der Hochschule (gemessen an der Studierendenzahl) ab. Kleinere Hochschulen, die große Teile der Mittel an Fakultäten und Einwerbende weitergeben, finden sich im linken unteren Bereich des Diagramms, große Hochschulen, die einen Großteil der Pauschalen zentral verwalten, im rechten, oberen Teil der Darstellung. Unterschiedliche Symbole kennzeichnen die verschiedenen Hochschultypen.

Es wird zum einen deutlich, dass alle Hochschulen, die die durch die Pauschalen frei werdenden Mittel ausschließlich dezentral (also an Fakultäten bzw. Einwerbende) verteilen, vergleichsweise klein sind. Zum anderen zeigt sich, dass, während an kleineren Hochschulen das ganze Spektrum möglicher Verteilungsschlüssel auftritt, ab einem gewissen Schwellenwert der Hochschulgröße (ca. 15.000 Studierende) keine Hochschule weniger als 40 Prozent der Mittel zentral verwaltet. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Größe der Hochschule nicht anhand der Studierendenzahl gemessen wird, sondern anhand der Gesamtsumme eingeworbener Drittmittel oder der von DFG oder BMBF erhaltenen Pauschalen.

Der Zusammenhang zwischen Größe der Hochschule und Verteilungsschlüssel – insbesondere in Bezug auf die starke Heterogenität der Verteilungsschlüssel von kleinen Hochschulen – erklärt sich in den Gesprächen der Fallstudien über verschiedene Faktoren:

- An kleineren Hochschulen müssen im Wettbewerb um forschungsstarke Wissenschaftler/-innen häufiger Standortnachteile (weniger Reputation, weniger attraktive Standorte, kleinere Haushalte) ausgeglichen werden. Über dezentrale Verteilungsschlüssel können die Hochschulen dazu direkt Anreize für aktive Drittmittelinwerbungen setzen und forschungsstarke Wissenschaftler/-innen über zusätzliche, aus den Pauschalen generierte „frei werdende“ Mittel belohnen und somit den Einwerbenden größere Freiräume in der Ausgestaltung ihrer Lehr- und Forschungstätigkeit verschaffen.
- Die Grenzkosten der Verwaltung von Drittmittelprojekten sind an kleineren Hochschulen höher. Ein entsprechend größerer Anteil der Pauschalen muss für eine weiterführende Unterstützung hierfür zentral aufgewendet werden. So müssen beispielsweise an kleinen Fachhochschulen häufig Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten für (drittmittelbedingte) Personalangelegenheiten und Drittmittelverwaltung erstmalig aufgebaut werden.
- Durch die geringe Anzahl an Drittmittelprojekten an kleineren Hochschulen kommt es zu stärkeren Schwankungen der verfügbaren Mittel, vor allem in der Dezentralen. Frei werdende Mittel können hier zur Glättung von Mittelschwankungen eingesetzt werden.

Muster nach Hochschultypen

Betrachtet man die Verteilungsschlüssel innerhalb der einzelnen Hochschultypen, ist zunächst feststellbar, dass auch innerhalb der einzelnen Hochschularten eine ausgeglichene Verteilung zwischen Zentralverwaltung und dezentralen Einheiten der am häufigsten angewandte Verteilungsschlüssel ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass bei Universitäten und Technischen Universitäten die Zentralverwaltung grundsätzlich etwas größere Anteile erhält als an Fachhochschulen. Bei Letzteren ist die Heterogenität innerhalb des Hochschultyps sehr groß und die Tendenz zum ausgeglichenen Verteilungsmodell weniger stark. Auch hier bleibt ein Erklärungsfaktor die Größe der jeweiligen Hochschule, da Fachhochschulen im Schnitt deutlich kleiner als Universitäten sind und im Sample nur eine Fachhochschule mit mehr als 20.000 Studierenden vertreten ist. Darüber hinaus finden sich aber auch Typ-spezifische Faktoren:

- Aufgrund des im Vergleich zu Universitäten tendenziell geringeren Volumens von Forschungsaktivitäten an Fachhochschulen ist hier eine entsprechende Grundausstattung für Forschungstätigkeiten (bspw. Räumlichkeiten und deren Ausstattung, eventuell notwendige Geräte, Materialien) eingeschränkter als an Universitäten. Häufig müssen entsprechende Strukturen auch erstmals bei Einwerbung eines Drittmittelprojektes von den einwerbenden Lehrstühlen geschaffen werden.

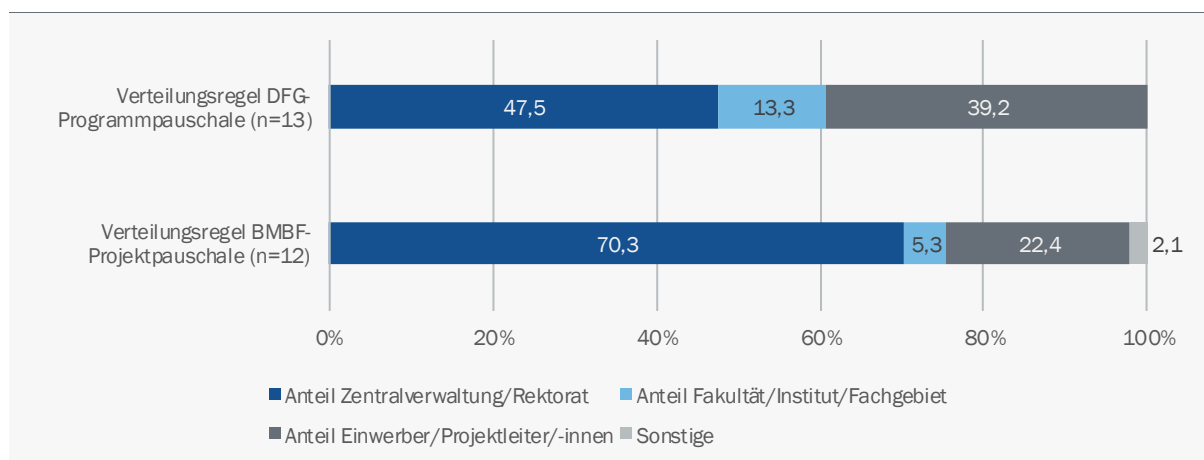
- Hochschulen mit vorwiegend technischer Ausrichtung haben insgesamt höhere indirekte Kosten, die vorrangig durch die wissenschaftlich-technische Ausstattung getrieben werden.⁴⁹ Darunter fallen Laborkosten, Wartungskosten für Geräte und die Finanzierung von nicht-wissenschaftlichem, technischen Personal. Da ein Großteil dieser Kosten an den Fakultäten und Lehrstühlen anfällt, ist dies ein Grund für die tendenziell dezentralere Verteilung der Mittel an Technischen Universitäten im Vergleich zu großen Universitäten.
- Hochschulen mit einer größeren Autonomie der dezentralen Einheiten verteilen auch die frei werdenden Mittel stärker zu Gunsten eben jener. So haben beispielsweise alle Stiftungshochschulen im Sample mit durchschnittlich 31,3 Prozent Anteil der Zentralverwaltung vergleichsweise dezentrale Verteilungsschlüssel gewählt. In den Fallstudien zeigt sich ein ähnliches Muster bei den häufig verwaltungsautonomeren, medizinischen Fakultäten. Hier wurde häufig angegeben, dass die Pauschalen komplett oder zu weit überwiegenden Teilen an die medizinischen Fachbereiche durchgereicht und erst dort über die Verwendung der frei werdenden Mittel entschieden wird.

Unterschiede DFG/BMBF

Insgesamt geben nur 13 von 102 Hochschulen an, für die Verteilung der frei werdenden Mittel aus den Pauschalen der DFG und des BMBF unterschiedliche Verteilungsschlüssel zu verwenden. Der größte Teil hiervon sind große (Technische) Universitäten, die auch von beiden Mittelgebern über entsprechend große Volumina an Pauschalen verfügen. Bis auf wenige Ausnahmen führen die unterschiedlichen Verteilungsschlüssel zu einer dezentraleren Verteilung der DFG-Mittel (vgl. Abbildung 15). So behalten die Hochschulen mit unterschiedlichen Verteilungsschlüsseln im Schnitt 65 Prozent der BMBF-Pauschalen in der Zentralverwaltung ein, aber nur 48 Prozent der DFG-Pauschalen. Diejenigen Hochschulen, die lediglich eine andere Aufteilung zwischen Fakultäten und Einwerbenden gewählt haben (2 Fälle) oder die mehr in der Zentralverwaltung einbehalten (2 Fälle), haben bereits insgesamt eine eher dezentrale Verteilung.

⁴⁹ Vgl. hierzu Prognos AG et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland“, S. 107.

Abbildung 15: Hochschulinterne Verteilung der Pauschalen nach Mittelgeber



Angaben in Prozent; die Frage wurde nur den Befragten gestellt, die zuvor angegeben hatten, unterschiedliche Verteilungsschlüssel zu für DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen zu verwenden.

Fragen: Wie wurden die Mittel aus den DFG-Programmpauschalen im vergangenen Jahr verteilt? Bitte verteilen Sie 100% auf die genannten Antwortmöglichkeiten; Wie wurden die Mittel aus den BMBF-Projektpauschalen im vergangenen Jahr verteilt? Bitte verteilen Sie 100% auf die genannten Antwortmöglichkeiten.

Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen

© Prognos, 2018

Begründet wird die in der Regel zentralere Verteilung der BMBF-Projektpauschalen gegenüber den DFG-Programmpauschalen mit verschiedenen Argumenten: Hochschulen, die 100 Prozent der BMBF-Projektpauschalen in der Zentralverwaltung einbehalten, argumentieren, dass die Zuwendungsbestimmungen des BMBF komplexer seien, sodass die Verwaltung der Mittel auf dezentraler Ebene ohne größeren Aufwand nicht regelgerecht möglich wäre. Bei Hochschulen mit einer allgemein dezentraleren Verteilung wird dies eher mit einem häufigen Rückverweisen seitens der Fördermittelgeber auf die Finanzierung von (Klein-)Geräten als Grundausrüstung begründet, was wiederum zu einer höheren finanziellen Belastung von dezentralen Einheiten führe, die über die Pauschalen teilkompensiert werden sollen. Zum anderen wird die höhere Beteiligung der Einwerbenden an DFG-Pauschalen auch als Anreiz für Wissenschaftler/-innen verstanden, sich verstärkt um Projektmittel der DFG und damit besonders reputationsträchtige Drittmittel zu bemühen.

Während sich in der überwiegenden Zahl der befragten Hochschulen Unterschiede in der Verteilung der Pauschalen ausschließlich am Mittelgeber orientieren, gibt es an einigen Hochschulen gesonderte Regelungen für einzelne Förderlinien. Dies gilt insbesondere für die durch die DFG geförderten Sonderforschungsbereiche (SFB) und die Exzellenzinitiative. Häufig verbleibt bei diesen Förderlinien ein größerer Anteil der Pauschalen in der Zentralverwaltung, da die Hochschulen sowohl für die Antragstellung als auch für die spätere Ausstattung stärker in Vorleistung gehen müssen als bei anderen Forschungsprojekten. So werde beispielsweise in Vorbereitung auf diese Projekte strategisch berufen, wofür dann Erstausrüstungsmittel bereitgehalten werden müssen. Zumeist können die Einwerbenden jedoch weiterhin über ein einfaches Antragsstellungsverfahren auf Teile der frei werdenden Mittel zugreifen.

Tendenzen über Zeit

Ein knappes Viertel der befragten Hochschulen gibt an, in den vergangenen Jahren den Verteilungsschlüssel angepasst zu haben. Dabei gibt es eine leichte Tendenz zur zunehmenden Zentralisierung der Pauschalen: zwölf der 21 Hochschulen, die angeben, ihren Schlüssel in den vergangenen Jahren verändert zu haben, haben den Anteil der Zentralverwaltung in den vergangenen Jahren erhöht. Bei sieben Hochschulen zeigt sich die gegenläufige Tendenz: Sie haben den Anteil der Zentrale reduziert.

Auch bei einem Vergleich der aktuellen Befragungsergebnisse mit der Befragung zu den BMBF-Projektpauschalen aus dem Jahr 2014⁵⁰ zeigen sich nur wenige Unterschiede. Nutzt man alle Angaben zur Verteilung der BMBF-Projektpauschalen aus dem Jahr 2018, so verbleiben im Schnitt 60,7 Prozent der Projektpauschalen in der Zentralverwaltung. Vier Jahre zuvor gaben Hochschulverwaltungen im Mittel einen Wert von 59,0 Prozent an.⁵¹

Ebenso wie die Heterogenität der Verteilungsschlüssel sind auch die Gründe für deren Veränderung unterschiedlich und hängen von den Rahmenbedingungen der jeweiligen Hochschule ab. In der einzigen Fallstudienhochschule, die einen dezentraleren Verteilungsschlüssel gewählt hat, wurden die Pauschalen vor der Veränderung komplett in der Zentrale verwaltet. Neuberufene und andere Einwerbende forderten dann einen Anteil der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel ein. Aber auch an Hochschulen, die mittlerweile zentraler verteilen, werden unterschiedliche Narrative für die neuen Verteilungsmechanismen herangezogen:

- Ursprünglich differierende Verteilungsschlüssel werden vereinheitlicht
- Korrekturen aufgrund externer Prüfungsergebnisse der Kosten-Leistungsrechnung werden vorgenommen
- Landesvorgaben zur Verwendung der Pauschalen erfordert eine zentrale Verwendung
- Dezentrale Verteilung befördert „Drittmittel-Könige“ und damit die Drittmittel-Konzentration an ausgewählten Instituten

Im Rahmen der Fallstudiengespräche wurden seitens der Hochschulleitungen sowie der Wissenschaftler/-innen auch eine deutliche Erhöhung des Verwaltungsaufwandes bei Drittmittelprojekten (Berichtspflichten, Dokumentation usw.) benannt. Diese führten dazu, dass an manchen Hochschulen neue Vergaberegulungen herbeigeführt werden mussten. Vor allem die Schaffung von neuen Stellen zur Unterstützung der Bewirtschaftung von Drittmitteln habe in einigen Fällen eine Neuverteilung der Pauschalen notwendig gemacht.

Dass durch die Stärkung der zentralen Einrichtungen positive Effekte für die gesamte Hochschule angestrebt werden, zeigen aber auch Beispiele aus kleineren Hochschulen, an denen die DFG- und BMBF-Mittel nur eine untergeordnete Rolle spielen. Während die Gelder zuvor eher dezentral verteilt wurden (wodurch die Attraktivität der Lehrstühle gesteigert werden sollte), gibt es Beispiele für die Schaffung zentraler Strukturen, die eine breite Basisunterstützung zur Einwerbung von Drittmitteln bieten soll.

⁵⁰ Ebd. S.118 ff.

⁵¹ In der Befragung von 2014 gingen die Antworten von insgesamt 49 Verwaltungsleitungen in die Analyse ein, 2018 machten 98 Verwaltungsleitungen Aussagen zur Verteilung der BMBF-Projektpauschalen.

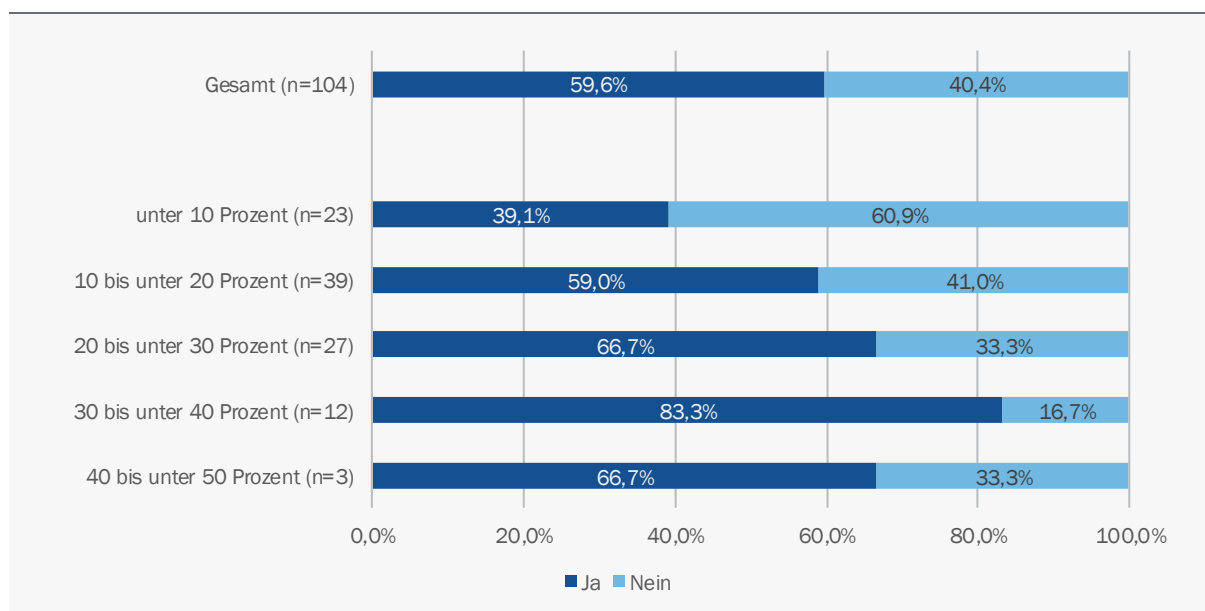
Prozesse zur Festlegung bzw. Überprüfung der Verteilungsregeln

Zur Festlegung der Verteilungsschlüssel gab es beim überwiegenden Teil der befragten Hochschulen einen systematischen Prozess, in dem verschiedene Hochschulakteure oder -gremien mindestens beratend einbezogen wurden. Insgesamt gaben 59,8 Prozent der befragten Hochschulleitungen an, über einen strukturierten Prozess zu verfügen (vgl. Abbildung 16).

Ein zentraler Einflussfaktor, ob es einen systematischen Konsultationsprozess gibt oder nicht, ist die Hochschulgröße beziehungsweise ihre Drittmittelstärke. So haben alle großen Volluniversitäten im Sample angegeben, über einen solchen Prozess zu verfügen, aber nur 41,7 Prozent der kleinen Fachhochschulen und keine der befragten Musik- und Kunsthochschulen.

Abbildung 16: Vorhandensein eines Beteiligungsprozesses zur Festlegung des hochschulinternen Verteilungsschlüssels

in Abhängigkeit der Eigenangabe zur Drittmittelquote der jeweiligen Hochschule



Fragen: Wie hoch war 2017 in etwa der Anteil an Drittmitteln gemessen am Gesamthaushalt? Bitte kreuzen Sie das Zutreffende an; Mit Blick auf die Festlegung der Verteilung der BMBF-Projektpauschalen und DFG-Programmpauschalen: Gab es hierzu an Ihrer Hochschule einen systematischen Prozess von Konsultationen unterschiedlicher Akteure und Gremien? Bitte kreuzen Sie das Zutreffende an.

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

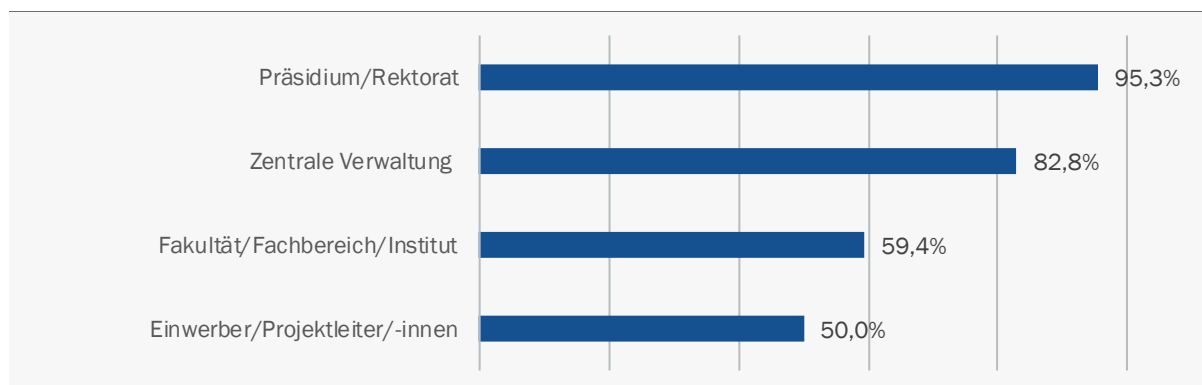
© Prognos, 2018

Im größten Teil der Fälle sind am Festlegungsprozess das Präsidium/Rektorat (95,3 %) und die Zentralverwaltung (82,8 %) beteiligt. Einwerbende sind hingegen nur an der Hälfte der Hochschulen am Festlegungsprozess beteiligt. Außerdem gibt es Modelle in denen sich darüber hinaus der Senat, seine Ausschüsse oder verschiedene Forschungsgremien mit dem Verteilungsschlüssel befassen.

In den Fallstudien zeigt sich jedoch, dass auch wenn ein systematischer Beteiligungsprozess stattfindet, in der Regel die Hochschulleitung final über die Verteilung der Mittel entscheidet. In

einigen wenigen Fällen wurde der Beschluss auch gemeinsam mit dem Senat gefasst (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Akteure oder Gremien, die am Festlegungsprozess beteiligt waren



n=64, Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

Die Hochschulleitungen beschreiben den Prozess zumeist konsensorientiert, auch wenn direkt nach der Einführung zunächst häufiger Unzufriedenheiten seitens der Wissenschaftler/-innen geäußert wurden. Diese hätten sich aber mittlerweile gelegt. In den Fallstudien zeigt sich, dass die Einwerbenden nur in den seltensten Fällen vom Ablauf der Festlegungsprozesse wissen. Häufig ist ihnen auch nicht bekannt, dass ein solcher existiert. Nichtsdestotrotz bestätigen die Gespräche mit Einwerbenden, dass unter ihnen weitgehende Zufriedenheit mit der hochschulinternen Verteilung der frei werdenden Mittel herrscht. Auch der Anteil der Zentralverwaltung wird nur selten grundsätzlich kritisiert, vielmehr ist den Einwerbenden bewusst, dass ein Teil der indirekten Kosten zentral anfällt, um etwa Verwaltungskosten für Personalvorgänge oder Verwaltung der Drittmittel zu decken sowie die Forschungsinfrastruktur zu stärken. Dies wird von den Wissenschaftlern/-innen als positiv wahrgenommen und findet eine entsprechende Akzeptanz. Einhergehend mit der Zustimmung zu einer partnerschaftlichen Verteilung wird sowohl von Leitungen wie von Wissenschaftler/-innen eine gesteigerte Anspruchshaltung an unterstützende Strukturen seitens der Wissenschaftler/-innen benannt.

Durch die Einbeziehung der Dekanate oder Fachbereiche in den Verteilungsmechanismus soll letztlich auch auf dieser Handlungsebene Strategiefähigkeit gestärkt werden. Diese Änderung der internen Verteilung zu Lasten der Zentrale hängt in Endeffekt mit der Rolle zusammen, die die Einrichtungen bei der Einwerbung oder Verwaltung von Drittmitteln spielen (oder spielen sollen, wenn deren Kapazitäten mittelfristig gestärkt werden).

Ob ein systematischer Prozess zur Festlegung des Verteilungsprozesses besteht, steht auch in Wechselwirkung zum Verteilungsschlüssel. Diejenigen Hochschulen mit einem strukturierten Beteiligungsprozess beteiligen die dezentralen Einheiten mit durchschnittlich neun Prozent mehr an

den durch die Pauschalen frei werdenden Mitteln.⁵² Nutznießer hiervon sind in der Regel die Fakultäten/Fachbereiche. Bemerkenswert an diesem Ergebnis ist, dass die Hochschulen mit einem systematischen Beteiligungsprozess in der Regel deutlich größer sind als solche ohne Prozess. Obwohl also große Hochschulen über alle Hochschulen hinweg betrachtet zentraler verteilen als kleine, besteht hier also ein entgegengesetzter Zusammenhang.

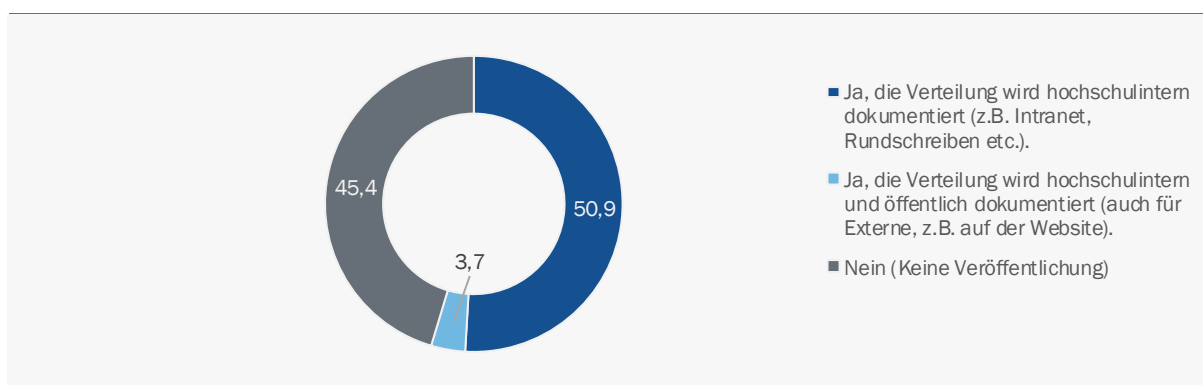
Das häufigere Fehlen eines systematischen Beteiligungsprozesses an kleineren Hochschulen erklärt sich in den Fallstudien unter anderem auch über informelle Abstimmungsprozesse bezüglich benötigter Mittel. Drittmittelstarke Forschende haben an kleinen Hochschulen häufiger die Möglichkeit, Bedarfe und Finanzierungslücken individuell und direkt mit der Verwaltungsleitung abzustimmen, sodass – v. a. bei geringerer Forschungsaktivität der Hochschule – kein formaler Beteiligungsprozess von Nöten scheint.

Dokumentation/Transparenz der Verteilungsregeln

Gut die Hälfte der befragten Hochschulen dokumentiert den hochschulinternen Verteilungsschlüssel der Pauschalen für ihre Hochschulangehörigen. Bei einem sehr kleinen Teil – 3,7 Prozent – geschieht dies auch öffentlich beispielsweise auf der Webseite (vgl. Abbildung 18).

Trotz dieses eher geringen Anteils gab es in keinem der Gespräche mit forschungsstarken Wissenschaftlern/-innen, die im Rahmen der Fallstudien geführt wurden, Unklarheiten über den aktuellen Verteilungsschlüssel. Dies war sicherlich zum einen dadurch bedingt, dass nur Gespräche mit Personen geführt wurden, die selbst bereits verschiedentlich Drittmittel eingeworben haben, zum anderen hatten diese sich in Vorbereitung auf die Gespräche gezielt mit diesen Themen befasst.

Abbildung 18: Veröffentlichung des hochschulinternen Verteilungsschlüssels



n= 108, Angaben in Prozent

Frage: Wird die Verteilung der Mittel aus den Pauschalen an Ihrer Hochschule veröffentlicht?

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

⁵² An Hochschulen, bei denen DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen nach dem gleichen Verteilungsschlüssel verteilt werden, erhält die Zentralverwaltung im Durchschnitt 58,7 Prozent, wenn angegeben wurde, dass ein systematischer Beteiligungsprozess in der Festlegung des Verteilungsschlüssels stattgefunden hat. Gibt es keinen solchen Prozess, liegt der Anteil der Zentralverwaltung bei 68,8 Prozent. n=36.

6 Verwendung und Einsatz der Pauschalen bzw. der dadurch frei werdenden Mittel

Bezüglich der Verwendung der Pauschalen bzw. der durch diese frei werdenden Mittel besitzen die Hochschulen in der Regel eine hohe Autonomie. Bis auf einige wenige Einzelfälle gibt und gab es keine systematischen Vorgaben der Sitzländer zu ihrem Einsatz. In der Online-Befragung gaben insgesamt neun von 102 Befragten an, dass spezifische Vorgaben vom Land bestehen. Allerdings waren die Rückmeldungen – inwiefern und welche Vorgaben bestehen – seitens der einzelnen Hochschulen aus den jeweiligen Bundesländern nicht einheitlich.

Wenn eine entsprechende Regelung besteht, kann diese hingegen den Handlungsspielraum der Hochschulen deutlich verkleinern bzw. die Einsatzmöglichkeiten kanalisieren. So ist in einem Bundesland mit dem Landesministerium vereinbart, dass 90 Prozent der Pauschalen für die Deckung zentral anfallender Kosten verwendet werden. Nur wenn die Mittel zur Deckung dieser Kosten nicht vollständig benötigt werden, können sie für andere Zwecke genutzt werden. Diese Regelung geht einher mit Berichts- und Nachweispflichten über den Umfang der Pauschalen, deren Verwendung sowie festgelegter Verteilungsschlüssel an das zuständige Landesministerium. Diese Pflichten obliegen Hochschulen in anderen Bundesländern in dieser Form nicht.

In einem Ausnahmefall wurden angesichts strikter Budgetkürzungen einer Landesregierung die Pauschalen zeitweilig dazu genutzt, die Konsequenzen z. B. im Hinblick auf Reduzierungen im Personalbereich abzumildern. Aus Sicht der Evaluation steht diese Verwendung nur bedingt im Einklang mit den Zielsetzungen von BMBF und DFG, auch wenn mit der Vereinnahmung der Pauschalen im Haushalt alle formalen Anforderungen erfüllt worden sind.

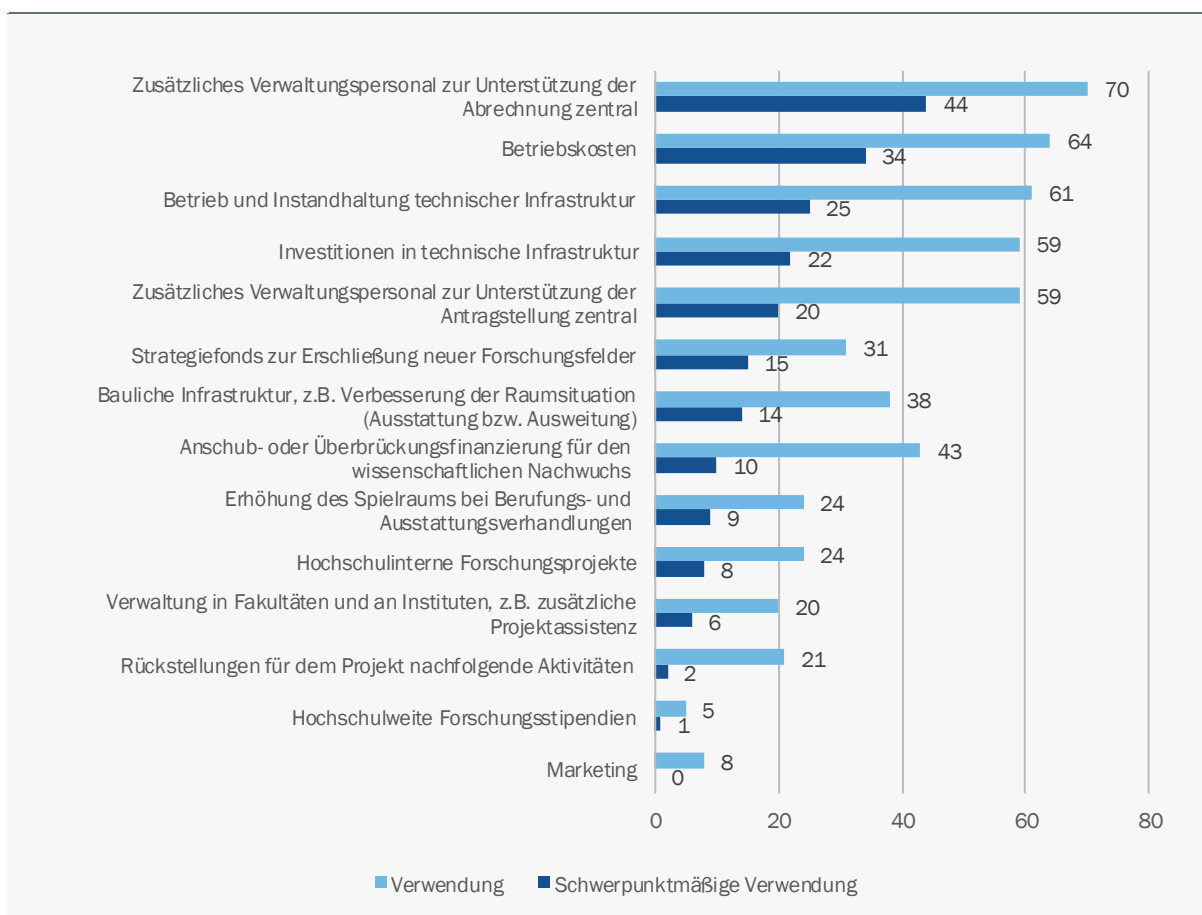
Während Vorgaben für die Verwendung der Pauschalen durch die Sitzländer also eher selten sind, so lassen sich aus den unterschiedlichen Strukturen in der Hochschulfinanzierung der Länder wiederum unterschiedliche Verwendungslogiken ableiten. Wie bereits in Kapitel 5.1 beschrieben, unterscheiden sich die Systeme der Hochschulfinanzierung dahingehend, was im Rahmen der Globalhaushalte von den Hochschulen selbst finanziert werden muss. Ob etwa bauliche Infrastrukturkosten vom Land gedeckt werden oder nicht, ist ein Faktor, der sich auf die schwerpunktmäßige Verwendung der Pauschalen bzw. der dadurch frei werdenden Mittel an der jeweiligen Hochschule auswirken kann.

Aufbauend auf den vorigen Kapiteln wird im Weiteren die Verwendung der Pauschalen bzw. der dadurch frei werdenden Mittel an den Hochschulen genauer beleuchtet. Entsprechend der dargestellten Verteilungsmodi wird dabei die jeweilige Verwendung der zentral verbleibenden Mittel sowie der an den Fakultäten und bei den Einwerbenden verbleibenden Mittel unterschieden. Dabei zeigen sich auch unterschiedliche Schwerpunkte der Verwendung auf den jeweiligen Ebenen.

6.1 Verwendung des zentral verbleibenden Anteils der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel

Befragt nach der (schwerpunktmäßigen) Verwendung der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel seitens der Zentralverwaltung verweisen die Verwaltungsleitungen auf ein breites Spektrum an Einsatzbereichen. Für die meisten Befragten zentral sind v. a. die Einstellung zusätzlichen Verwaltungspersonals sowie die Deckung von Betriebskosten. Aber auch weitergehende Unterstützungsstrukturen zur (Drittmittel-)Forschungsförderung (z. B. Antragsberatung, Strategiefonds, Anschub- und Überbrückungsfinanzierungen etc.) werden von einem (Groß-)Teil der Antwortenden als wichtige Verwendungsbereiche hervorgehoben (siehe Abbildung 19).

Abbildung 19: Verwendung der Pauschalen bzw. der dadurch frei werdenden Mittel in der Zentralverwaltung



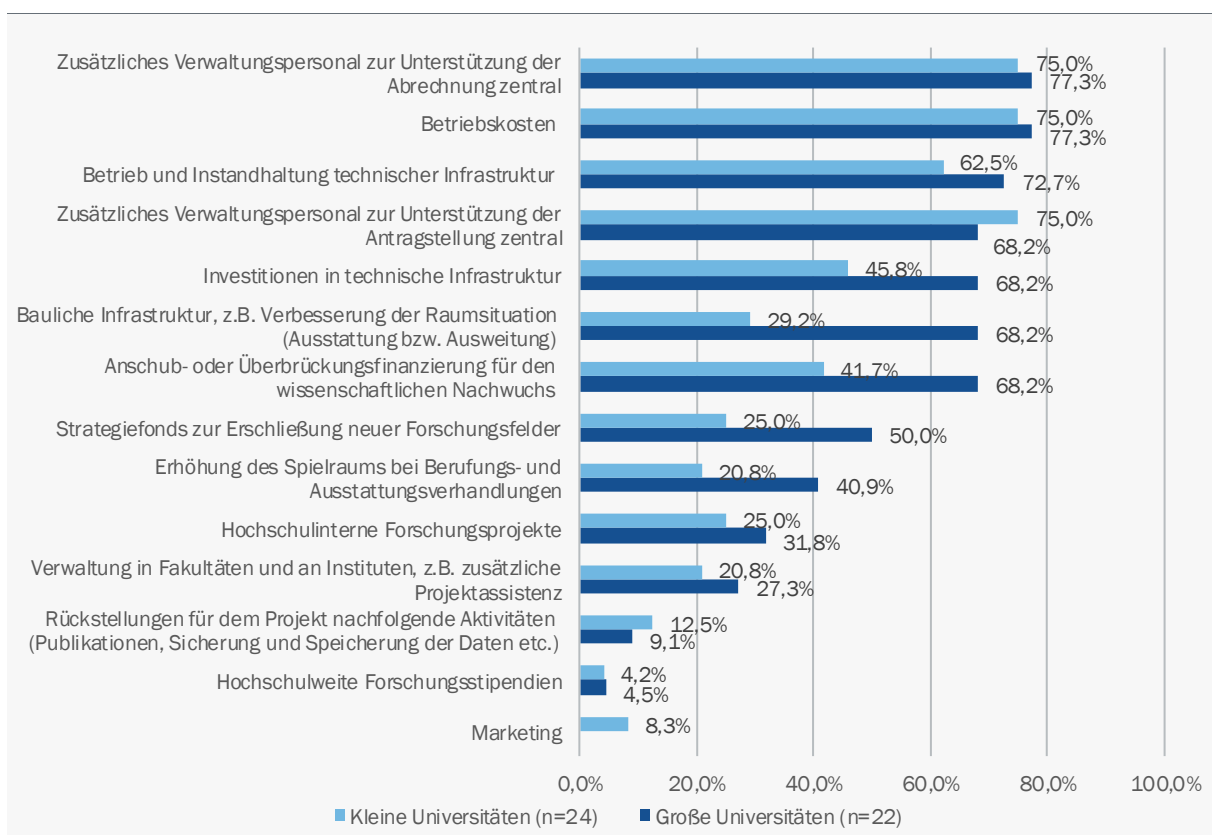
N=91, Mehrfachnennungen möglich

Frage nach Verwendung: Wofür werden die in der Zentralverwaltung verbleibenden Mittel aus den Pauschalen im laufenden Haushaltsjahr verwendet? Bitte kreuzen Sie das Zutreffende an.

Frage nach schwerpunktmäßiger Verwendung: Für welche der oben genannten Zwecke werden die in der Zentralverwaltung verbleibenden Mittel aus den Pauschalen schwerpunktmäßig verwendet? Bitte kreuzen Sie die drei nach dem Ausgabenvolumen wichtigsten Bereiche an.

Differenziert nach Hochschulgröße bzw. -typ wird deutlich, dass den meistgenannten Verwendungszwecken (Verwaltungspersonal zur Abrechnung bzw. Unterstützung der Antragsstellung und Betriebskosten) bei allen Hochschulen zentrale Bedeutung zukommt, die Bedeutung der weiteren Verwendungszwecke jedoch stark variiert. Während z. B. an großen Universitäten die Verbesserung der Raumsituation einen wichtigen Posten darstellt, ist dies bei kleineren Universitäten nur nachrangig. Dies lässt sich am ehesten dadurch erklären, dass die Beträge aus den Pauschalen bei kleineren Universitäten nicht ausreichend sind, um größere Investitionen in bauliche Infrastruktur bzw. die Erweiterung der Räumlichkeiten zu tätigen (siehe Abbildung 20).

Abbildung 20: Schwerpunktmäßige Verwendung an kleinen und großen Universitäten



Mehrfachnennungen möglich; angegeben ist jeweils die prozentuale Häufigkeit der Nennung innerhalb der Gruppen.

Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen

© Prognos, 2018

Während die Deckung von Betriebskosten bei Universitäten und Technischen Universitäten der häufigste genannte Schwerpunkt ist, werden die Pauschalen bei Fachhochschulen bzw. HAW vorrangig für Personal und technische Infrastruktur verwendet. Bei Technischen Universitäten wird Verwaltungspersonal seltener als Schwerpunkt genannt, bedeutend häufiger als bei den anderen Hochschultypen ist hier die schwerpunktmäßige Aufstockung von Berufungsmitteln.

Finanzierung drittmittelinduzierter Betriebskosten und Investitionen in bauliche/technische Infrastruktur

Ein erhöhtes Drittmittel(beschäftigten)aufkommen hat unweigerlich Auswirkungen auf die Betriebskosten (Strom, Gas, Wasser etc.) sowie die bauliche und technische Infrastruktur der Hochschulen. Neue Räume und (technische) Ausstattung werden notwendig, damit mittel- und langfristig Forschungsprojekte durchgeführt werden können. Die Mehrbelastung durch Drittmittelforschung in den Bereichen Betriebskosten und bauliche/technische Infrastruktur wird insbesondere anhand der Berichte von Hochschulen deutlich, die sich aufgrund einer bereits stark ausgelasteten Infrastruktur aktuell nicht mehr in der Lage sehen, ihre Drittmittelquote noch weiter zu steigern. Entsprechend bilden Betriebskosten und bauliche Investitionen mit Drittmittelerfolg verbundene Kostenposten.⁵³

Die unterschiedlichen Modelle im Liegenschaftsmanagement, welches alle Aufgaben des Baus und Betriebs von Liegenschaften (also auch alle Fragen der Gebäudeinfrastruktur) umfasst (vgl. auch 5.), bedeuten jedoch gravierende Unterschiede darin, welche Kosten eine Hochschule selbst zu tragen hat und somit, ob sie die durch die Pauschalen frei werdenden Mittel für diese Kostenpositionen einsetzt.

Eine HIS-Studie⁵⁴ untersuchte 2012 unterschiedliche Management-Modelle systematisch und gibt einen Überblick über deren Bandbreite:

- So gibt es in einigen Ländern⁵⁵ Hochschulen ohne Entscheidungskompetenz im Baumanagement, denen keine Kosten für die Nutzung von Liegenschaften entstehen, da ihnen diese vom Land unentgeltlich zur Nutzung bereitgestellt werden.
- Daneben sind in den meisten Ländern⁵⁶ Modelle verbreitet, in denen die Hochschule Gebäude vom Land bzw. von landeseigenen Liegenschaftsbetrieben mietet oder pachtet und die Miete oder Pacht aus bereitgestellten Haushaltsmitteln bestreitet. Bei diesem Modell gibt es wiederum unterschiedliche Regelungen bzgl. der Verantwortung für Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen.
- In wieder anderen Fällen⁵⁷ wurde das Eigentum an den Liegenschaften auf die Hochschule bzw. eine Hochschulstiftung übertragen, was bedeutet, dass die Hochschule sämtliche Instandhaltungskosten sowie teilweise auch die Baukosten selbst trägt.
- Neben diesen grundsätzlichen Modellen existieren eine Reihe von Mischformen, also Hochschulen, die neben unentgeltlich überlassenen oder als Eigentum übertragenen Gebäuden zusätzliche Immobilien selbst mieten bzw. pachten oder auch bauen, sofern ihnen dies rechtlich möglich ist.

⁵³ Im September 2018 wurde von Seiten der Kanzlerinnen und Kanzler der deutschen Universitäten die Forderung an die Länder wiederholt, mehr für den Bestandserhalt der Hochschulinfrastruktur zu tun, um ein weiteres Anwachsen des Sanierungsstaus zu verhindern. In einer gemeinsamen Erklärung bekräftigen sie, dass die Infrastrukturkosten im Rahmen der Forschungsförderung berücksichtigt werden sollten, entweder durch eine gesonderte Infrastrukturpauschale oder die im Koalitionsvertrag angekündigte Erhöhung der Programmpauschale auf 30 Prozent.

⁵⁴Stibbe, J. et al. (2012): Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. Sachstandsbericht. Hrsg.: HIS Hochschul-Informationssystem GmbH..

⁵⁵ Hochschulen in Baden-Württemberg (Universitäten), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz (sonstige Hochschulen), Saarland, Sachsen (Ebd., S. 21)

⁵⁶ Hochschulen in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz (Universitäten), Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen (Ebd., S. 21)

⁵⁷ Hochschulen in Niedersachsen (Stiftungshochschulen), NRW (Universität zu Köln), Hessen (Stiftungsuniversität Frankfurt/Main), Brandenburg (Stiftungsuni Frankfurt (Oder)); Saarland (Teil der Universität) (Ebd., S. 21)

Die große Heterogenität darin, in welcher Form eine Hochschule ihre Unterbringungskosten aus dem Hochschulhaushalt zu decken hat, geht mit einer großen Varianz im Umfang der durch die Hochschule zu tragenden indirekten Kosten einher, welche mit einem Drittmittelprojekt anfallen.

Bei einem Gros der Hochschulen sind jedoch zumindest anteilig Kosten für bauliche und technische Infrastruktur zu leisten. Vor diesem Hintergrund bilden auch an vielen Hochschulen Investitionen in bauliche Infrastruktur bzw. Betriebskosten wichtige Aspekte der Verwendung der durch die Pauschalen frei werdenden Mittel. Investitionen in neue Gebäude sind dabei allerdings immer langfristig anzusehen und oft mit weiteren Folgekosten verbunden. Daher werden Infrastrukturmaßnahmen erst möglich, wenn die durch die Pauschalen frei werdenden Mittel signifikante Haushaltsposten darstellen. Teilweise wird von den Befragten im Rahmen der Fallstudien hinsichtlich der Nutzung für bauliche (sowie auch technische) Infrastrukturinvestitionen auch die Bedeutung einer überjährigen Akkumulation der frei werdenden Mittel hervorgehoben. Beispiele hierfür sind z. B. die Finanzierung eines neuen Laborgebäudes, die eine mehrjährige Priorisierung der Verwendung der Pauschalen für bauliche Infrastruktur erforderlich macht. Deutlich wurde in einigen Interviews aber auch, dass Planungsvorschriften für den Neubau von Gebäuden und Laboratorien im Allgemeinen langwierige Prozesse bedeuten und somit die Pauschalen in Bezug auf die direkte Investitionstätigkeit eher eine begrenzt sichtbare Wirkung haben.

Ein weiterer Verwendungszweck sind zudem laufende Kosten der technischen Infrastruktur wie z. B. Wartungsverträge für (Groß-)Geräte. Diese werden oftmals aber auch dezentral von den Instituten oder Lehrstühlen getragen (vgl. insbesondere 6.2), teilweise aber auch zentral – je nach Verteilungsmodell der Hochschule.

Aufbau von Unterstützungsstrukturen der Drittmittelbewirtschaftung und -administration

Der Aufwuchs an Drittmitteln bedingt für die Hochschulen auch ein erhöhtes Verwaltungsaufkommen für die Bewirtschaftung der Drittmittel sowie die mit dem Drittmittelpersonal verbundene Administration. Zusätzliches Verwaltungspersonal für die Abrechnung und buchhalterische Arbeit dient in erster Linie dazu, den Wissenschaftlern/-innen Freiräume zu schaffen, indem sie bei der Administration der Drittmittel entlastet werden. Sowohl in der Online-Befragung aber vor allem auch in den Interviews mit Wissenschaftlern/-innen wurde die Entlastung von administrativen Pflichten bei der Drittmittelverwaltung als einer der wichtigsten Bedarfe im Zusammenhang mit Drittmittelforschung genannt. Je nachdem wo die Mittel verwaltet werden, wird für diese Aufgaben teilweise auch neues Personal an den Instituten oder Lehrstühlen eingestellt (siehe auch 6.2).

Die von der zentralen Verwaltung geleisteten Dienste umfassen viele Schritte von der bloßen Administration bis hin zu komplexeren Fragen der Neuverhandlung oder Verlängerung von Zuwendungsverträgen oder der Neufassung von Verträgen bei Veränderungen im Konsortium. Größere drittmittelstarke Hochschulen stellen ihren Wissenschaftlern/-innen oft bereits ein ausdifferenziertes Portfolio an Dienstleistungen zur Unterstützung bereit bzw. bauen weitere Strukturen zur proaktiven Antragsunterstützung (siehe unten) auf. Bei kleineren Hochschulen werden eher einzelne Verwaltungsmitarbeiter/-innen als Drittmittelverantwortliche etabliert.

Investitionen in Strukturen zur Stärkung der Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschule

Zentrale Dienste an den Hochschulen können auch eine aktivere Rolle als lediglich eine administrative Unterstützung bei der Abwicklung von Drittmittelprojekten liefern. Beispiele hierfür wären etwa der Ausbau von unterstützenden Strukturen bei allen Anbahnungsschritten oder auch die

Schaffung von Fonds für Anschubfinanzierungen. Durch die finanzielle Unterstützung wird es den Wissenschaftler/-innen ermöglicht, neue (strategisch relevante) Forschungsfelder zu erschließen und in diesen Bereichen einen für weiterführende Forschungsleistungen und Drittmittelakquisen grundlegenden Arbeitsstand zu erreichen. Mit einer aktiven und begleitenden Antragsberatung wird einerseits die Sensibilisierung für Drittmittelpotenziale (auch bei bislang ggf. noch wenig aktiven Kollegen/-innen) adressiert, andererseits ist mit ihr eine Professionalisierung in Bezug auf die Erfüllung von Antragsanforderungen, der Passung von Projektidee und Fördermittelgeber und somit eine Erhöhung der Erfolgsquoten in der Drittmittelakquise intendiert.

Darüber hinaus zeigen die Interviews mit Hochschulvertretern/-innen im Rahmen der Fallstudien ein vielfältiges Spektrum an damit verbundenen Angeboten. Beispiele sind:

- **(Zwischen-)Finanzierung von Personal zur Antragsvorbereitung:** Nutzung der Pauschalen, um für ca. sechs bis zwölf Monate Mitarbeiter/-innen einzustellen, die die Einwerbung von Folgeprojekten wie Sonderforschungsbereiche und Graduiertenkollegs unterstützen.
- **Antragsberatungen (Coaching/ „Pitch-Training“),** um die Erfolgsaussichten von weiteren Anträgen zu erhöhen.
- **Graduierten- und Forschungsakademien,** die Soft-Skill-Angebote für den akademischen Nachwuchs bereithalten.

Vereinzelte werden auch Faktoren der Nachlaufphase von Drittmittelprojekten als Einsatzgebiet benannt. Bei technologieintensiven Hochschulen sind dies beispielsweise Beiträge zur Gründung bzw. zum Ausbau von Wissens- und Technologietransfer-Agenturen und -Servicestellen, die die weiterführende Nutzung von Forschungsergebnissen vorbereiten.

Auch die Aufstockung von Berufungsmitteln wurde von mehreren Befragten als wichtiges Einsatzgebiet zur Stärkung der Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen genannt. Um auch zukünftig herausragende Forschungsleistungen erbringen zu können und wiederum Erfolg im Wettbewerb um Forschungsdrittmittel zu haben, stellt die Gewinnung herausragender Wissenschaftler/-innen eine zentrale Aufgabe der Hochschulen dar. Insbesondere bei kleineren Hochschulen bietet, nach Einschätzung der Befragten, ein Einsatz der Pauschalen für die Gestaltung von verbesserten Forschungsbedingungen die Möglichkeit, Standortnachteile in Berufungsverfahren gegenüber größeren Einrichtungen auszugleichen (vgl. dazu genauer Kapitel 7.3).

6.2 Verwendung des an Einrichtungen bzw. Einwerbende weitergegebenen Anteils der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel

Bezüglich der Verwendung der Pauschalen in den Fachbereichen bzw. bei den einwerbenden Wissenschaftlern/-innen lassen sich nur wenige Muster feststellen. Oder, wie ein/e Wissenschaftler/-in im Rahmen der Interviews bemerkte: „Wissen Sie, das ist so bunt wie das Leben.“

Als häufigere Einsatzbereiche wurden seitens der Wissenschaftler/-innen insbesondere folgende Bereiche genannt:

- Wartung/Instandhaltung von forschungsnaher Infrastruktur (Geräte), Finanzierung von technischem Personal (Laborassistenten/-innen)
- Anschaffung/Ersatz von Geräten: Hier sind häufig Geräte betroffen, die dem Lehrstuhl als Anfangsausstattung bereitgestellt wurden und unter Grundausrüstung gefasst werden, aber mittlerweile veraltet sind und einer Erneuerung bedürfen
- Bereitstellung von Verbrauchsmaterialien (Laborausstattung)
- Literatur, Lizenzen, Rechenkapazitäten
- Arbeitsplatzausstattung (Möbel, Büromaterialien, Computerausstattung)
- Anmietung zusätzlicher Räumlichkeiten
- Verwaltungspersonal zur Drittmittelbewirtschaftung
- Zwischenfinanzierung von wissenschaftlichem Personal (Doktoranden/-innen, Post-Docs bzw. Absolventen/-innen) zur Nach- bzw. Vorbereitung von Drittmittelforschungsprojekten
- Wissenschaftliche Hilfskräfte zur Unterstützung des Forschungsumfeldes
- Vernetzungsaktivitäten: Reisekosten, Einladung von Gastwissenschaftler/-innen für Impulsvorträge etc.
- Publikationskosten: Druckkostenzuschüsse, Open Access-Veröffentlichungen

Ergänzend zu den zentralen Verwendungszwecken (vgl. 6.1) wird auch vereinzelt seitens der Fakultäten die Aufstockung der Mittel für die Gewinnung von neuen Kollegen/-innen im Rahmen von Berufungsverhandlungen angeführt.

In der dezentralen Verwendung wurden im Rahmen der Fallstudien insbesondere Unterschiede zwischen geräte- und personalintensiven Fächern respektive zwischen Natur- und Technikwissenschaften einerseits und Geistes- und Sozialwissenschaften andererseits thematisiert. Während erstere die frei werdenden Mittel aus den Pauschalen eher für technische Geräteanschaffungen und -wartungen und Verbrauchsmittel für die Gerätenutzung einsetzen, nutzen letztere die zusätzlichen Mittel eher zum Abfedern von personellen Engpässen (Überbrückungsfinanzierung), kleinere Neuanschaffungen (Computer- und Büroausstattung) oder für die Erstattung/Bezuschussung von Reise- oder Publikationskosten.

Als Vorteil einer dezentralen (Teil-)Mittelverwendung wird seitens der Wissenschaftler/-innen häufig eine genauere und schnellere Bedarfsanpassung von Beschaffungen angeführt. Der Kauf von Geräten und die Finanzierung von Reparaturen oder Wartungen sind mit Hilfe der dezentral verteilten Mittel für die Wissenschaftler/-innen leichter zu bewerkstelligen. Das dezentral zur Verfügung stehende Budget kann umgehend und ohne die Einbeziehung weiterer Gremien bedarfsorientiert eingesetzt werden. Hier ist die Fachkenntnis der Wissenschaftler/-innen von entscheidender Bedeutung, da sie relativ schnell einschätzen können, welche Hersteller oder Dienstleister das passende Angebot präsentieren können. Die Zeit für die Beschaffung wird durch die dezentrale Verwendung in der Regel wesentlich verkürzt, auch wenn grundlegende Prozesse öffentlicher Beschaffung mitberücksichtigt werden müssen.

Verschiedene der genannten Einsatzbereiche bedürfen (analog zu größeren Investitionen der Zentrale) einer Akkumulation und sind nicht immer spezifisch auf die Abrechnungszeiträume der

Projektlaufzeiten planbar. Wenn bspw. ein relevantes Gerät aus den frei werdenden Mitteln in Zweijahresfrist gewartet werden soll, dann aber eine deutlich höhere Summe als die mit einem Projekt verbundenen Pauschalenanteile des laufenden Jahres erfordert, stellen die Wissenschaftler/-innen insbesondere die Bedeutung eines entsprechend flexiblen Einsatzes als besonders relevant heraus. Teilweise wird in den Gesprächen in diesem Zusammenhang auch ein gemeinsames „Poolen“ auf Fakultätsebene beschrieben, um größere Investitionen für den Gesamtfachbereich umsetzen zu können.

6.3 Exkurs: Klinika und medizinische Fakultäten

An allen untersuchten Universitäten mit medizinischer Fakultät wird der Haushalt autonom verwaltet, das heißt der Haushalt der medizinischen Fakultät wird – teilweise gemeinsam mit dem Klinikhaushalt – getrennt von dem der anderen Fakultäten und der Zentralverwaltung geführt. Dadurch obliegt entweder auch die Drittmittelverwaltung mitsamt der Verwaltung der Pauschalen dem Fachbereich oder die Pauschalen werden von der Zentralverwaltung abgerufen und komplett an die medizinische Fakultät durchgereicht. In nur einem der untersuchten Fälle behielt die Zentralverwaltung der Universität Teile der Pauschalen ein.

Auch die weitere Verteilung der Pauschalen wird von den Fakultäten autonom entschieden. In der Regel wird auch hier weiter zwischen Einwerbenden und der Fakultätsverwaltung aufgeteilt. Lediglich in einem Fall werden die Mittel der Einwerbenden innerhalb der medizinischen Fakultät „gepoolt“ und gemeinsam bewirtschaftet. Wie auch in den sonstigen Fachbereichen sind die Verteilungsschlüssel heterogen und durch ähnliche Einflussfaktoren bestimmt. Zumeist weichen diese von denen der Universität ab.

In Bezug auf die Verwendung der Pauschalen sehen sich die medizinischen Fakultäten ähnlichen Zwängen ausgesetzt wie andere drittmittelstarke Forschungsbereiche. Auch hier werden die Pauschalen hauptsächlich verwendet für

- Instandhaltung und Ausbau der Forschungsinfrastruktur (z. B. Versuchstierzucht),
- Reparaturen/Wartung von Geräten sowie
- Bautätigkeiten.

7 Wirkungen der Pauschalen

Die Wirkungsanalyse zu den BMBF-Projekt- und DFG-Programmpauschalen stützt sich neben der Analyse der Befragungsdaten auf 20 Fallstudien, die den empirischen Kern der Evaluierung bilden (vgl. Kapitel 2.2). Insbesondere Aspekte der Strategie- und Drittmittelfähigkeit der Hochschulen weisen jedoch über die einzelne Institution hinaus. Damit erhalten die Befunde zur Drittmittelforschung und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen ihrer Durchführung durch die Pauschalen einen systembezogenen Charakter, sie liefern Hinweise auf die Veränderung der gesamten Hochschullandschaft.

Die Wirkungen der Pauschalen entfalten sich auf unterschiedlichen Handlungsebenen. Sie puffern einerseits die indirekten Kosten der öffentlich finanzierten Drittmittelforschung im Sinne eines steigenden Ressourcenverbrauchs ganz unmittelbar ab. Andererseits eröffnen sich durch die Vereinnahmung in den Hochschulhaushalt und die damit verbundene partielle Freisetzung von Haushaltsmitteln zusätzliche Handlungsspielräume. Diese werden vor allem dazu genutzt, die Drittmittelfähigkeit der Hochschulen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die Hochschulen erfuhren über lange Jahre hinweg Einschränkungen in der Grundausstattung durch die geringen Steigerungen und je nach Haushaltssituation der Länder unterschiedliche Dynamik in der Entwicklung der Grundmittel. Gleichzeitig wuchs damit die Notwendigkeit, Forschung durch Drittmittel zu finanzieren. Der daraus resultierende Effekt einer Steigerung der indirekten Forschungskosten wurde bereits mehrfach beschrieben. Die Pauschalen setzen in ihrer Wirkung genau an diesem Punkt an. Dabei stehen die Hochschulen bei der Drittmittelinwerbung in einem Konkurrenzverhältnis zur außeruniversitären Forschung. Hier können die vier großen Wissenschaftsorganisationen durch den Pakt für Forschung und Innovation seit Jahren auf eine Steigerung der Bundes- und Landesmittel vertrauen, die kalkulierbar mittelfristig festgeschrieben wird und z.B. eine mittelfristige Investitionsplanung ermöglicht.

Eine Analyse der Wirkungen der Pauschalen muss folglich differenziert erfolgen. Dabei geht es zunächst um die intendierten Ziele, die von den Hochschulen mit dem Einsatz der Pauschalen bzw. der aus dem Haushalt freigesetzten Mittel verfolgt werden und somit um folgende Dimensionen:

- Kompensation der aufgrund der Drittmittelforschung steigenden laufenden Kosten,
- Verbesserung der Rahmenbedingungen der Drittmittelverwaltung und -beantragung auf der zentralen Hochschulebene,
- Direkte Stärkung laufender und zukünftiger Drittmittelinwerbungen auf den dezentralen Ebenen,
- Strategiefähigkeit.

Dabei werden sowohl unmittelbar laufende Ausgaben durch die Pauschalen getätigt als auch Investitionen in Ausstattung, Technik, Gebäude und Personal vorgenommen, wie das Kapitel zur Verwendung zeigte.

7.1 Kompensation laufender Kosten

Die Pauschalen haben eine unmittelbar haushaltsentlastende Wirkung, indem sie drittmittelinduzierte Mehraufwendungen für laufende Kosten kompensieren. Als relevante Positionen dieser Mehraufwendungen sind zu nennen:

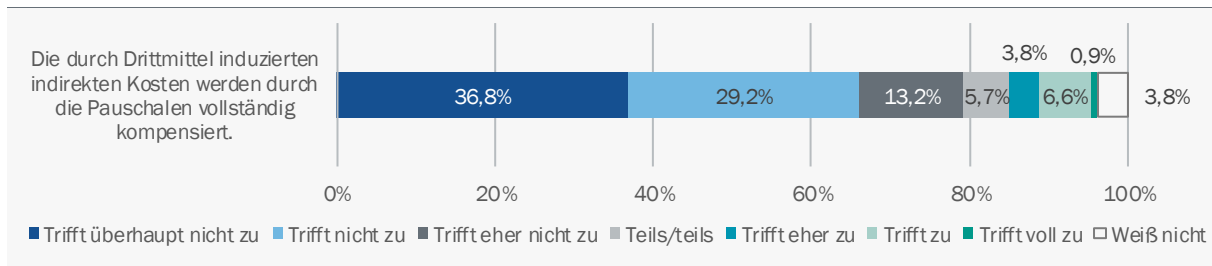
- Steigender Aufwand für Drittmittelakquisition und -bewirtschaftung in der Verwaltung (zentral und/oder dezentral): Personaleinstellungen,
- Anmietung und Bewirtschaftung von Räumen/Laboren,
- Durchlaufende Kosten, die mit höherer Drittmittelaktivität verbunden sind und
- Kosten(-steigerungen), die nicht durch direkte Projektmittel abgedeckt werden: Gerätebeschaffung und -wartung, Reparaturen, tariflich bedingte Erhöhung der Vergütung

Über alle Hochschultypen und -größen hinweg berichten die Hochschulen, dass Drittmittelforschung durch das Aufwerfen laufender Kosten in der Vorlauf- und Durchführungsphase ihren Haushalt belastet. Viele Hochschulleitungen – einerseits an Hochschulen, an denen Drittmittel bereits einen sehr großen Anteil des Gesamthaushalts ausmachen, andererseits an Hochschulen in finanzschwachen Ländern – konstatieren, dass diese Haushaltsbelastung einen Drittmittelstopp bedingen würde, gäbe es keine Pauschalen. D. h. die Teilkompensation der laufenden Kosten ist eine zentrale Voraussetzung für die Aufrechterhaltung bzw. Ausweitung der Drittmittelforschung an den Hochschulen.

Sowohl hinsichtlich der Finanzierung von allgemeinen Verbrauchsgütern, wie z. B. Strom, Wasser und Gas, als auch von spezifischen Verbrauchsgütern (z.B. Labormaterialien) in den experimentellen Wissenschaften wirken die Pauschalen bzw. die durch sie frei werdenden Mittel im Haushalt unmittelbar kostenentlastend. Gleiches gilt für die Anmietung und Bewirtschaftung von Räumen und Laboren sowie die Bereitstellung und Wartung von Forschungsgeräten. Sehr häufig wurde angeführt, dass durch Drittmittel angeschaffte Geräte nicht aus der Grundfinanzierung betrieben und/oder gewartet werden könnten. Die unmittelbar kostenentlastende Wirkung zeigt sich auch hinsichtlich der Kosten für Umrüstungen und Ertüchtigungen von Laboren sowie der Kompensation von Kostensteigerungen in der Gerätebeschaffung und -wartung. Zusätzlich bedeutet die Bewirtschaftung von Drittmitteln sowie die Personalverwaltung im Drittmittelkontext eine administrative Belastung, die laufende Kosten generiert. Mit zunehmendem Volumen stellt die Verwaltung von Drittmitteln zudem eine Daueraufgabe dar, die infolgedessen grundsätzlich von unbefristet beschäftigtem Personal bewältigt wird. Aus der Grundausstattung stehen hierzu an den Hochschulen jedoch nur unzureichend Stellen zur Verfügung.

Da Geräte, Labore und Drittmittelpersonal nicht ausschließlich im Rahmen eines einzelnen Drittmittelprojekts genutzt werden, stellen sich positive Effekte auch auf der Ebene der Drittmittelforschung insgesamt ein. D. h. die parallele oder zeitlich anschließende Nutzung von Infrastruktur puffert zusätzliche Bedarfe ab, die z. B. durch Vorhaben entstehen, in denen die Zuwendungsgeber keine Pauschalen gewähren. Über das gesamte Drittmittelaufkommen einer Hochschule hinweg kompensieren die Pauschalen also zusätzliche Aufwände der gesamten Drittmittelforschung, sofern sie nicht nach Vollkosten-Maßstäben abgerechnet werden können.

Abbildung 21: Kompensationseffekt der Pauschalen



n=106

Frage: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 7 (trifft voll zu)

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

Die Bewertung der Angemessenheit der aktuellen Pauschalenhöhe bildete keinen Schwerpunkt der Evaluation. Gleichwohl zeigt die Befragung der Hochschulleitungen, dass annähernd 80 Prozent keine vollständige Kompensationsfunktion erkennen können (siehe Abbildung 21). In den Fallstudien wurde darüber hinaus betont, dass die tatsächliche Höhe dieser Kosten grundsätzlich in den naturwissenschaftlichen und technischen Disziplinen höher ist. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die 2014 abgeschlossene Studie zu den Auswirkungen der Pauschalen, dass je nach Disziplin im Minimum indirekte Kosten zwischen 22,8 Prozent (Geistes- und Sozialwissenschaften) und 51,4 Prozent (Naturwissenschaften) in drittmittelfinanzierten Projekten entstehen.⁵⁸

Folglich wird eine Erhöhung der Pauschale von den Befragten in großer Mehrheit befürwortet. Allerdings wird dieser Wunsch an die Voraussetzung geknüpft, dass eine Erhöhung der Pauschalen nicht zulasten der direkten Projektmittel sondern additiv erfolgen sollte. Eine Umverteilung von der direkten Finanzierung der Forschungsaktivitäten hin zu einer Finanzierung der indirekten Kosten bei gleichbleibender Höhe der Fördertöpfe wird ausdrücklich nicht befürwortet.

Eine stärker durch die zentralen Einrichtungen verantwortete Nutzung der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel führt häufig auch zur Stärkung dieser zentralen Strukturen im Sinne gebündelter administrativer und infrastruktureller Unterstützungsstrukturen. Je nachdem wo die Administration der Drittmittelprojekte vorher angesiedelt war, kann eine Neuordnung innerhalb der Hochschule dazu führen, dass die entsprechenden Mittel aus der Pauschale der neuen, zentralen Bereichsstruktur zugeleitet werden.

Aus Sicht der Universitäten beeinflusst die unvollständige Kompensationswirkung der Pauschalen den Wettbewerb unter den Wissenschaftseinrichtungen. Die Kluft zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen verkleinert sich auch durch die Pauschalen nicht, da die Grundfinanzierung der Hochschulen in weit geringerem Ausmaß wächst als die der Außeruniversitären. Die durch den Pakt für Forschung und Innovation festgelegten Steigerungen der Budgets der großen Wissenschaftsorganisationen verändern aus Sicht der forschenden Hochschulen die Lücke insbesondere hinsichtlich der Investitionsfinanzierung langfristig.

⁵⁸ Prognos AG et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland, Berlin

7.2 Stärkung laufender und zukünftiger Drittmittelinwerbungen auf zentraler Ebene

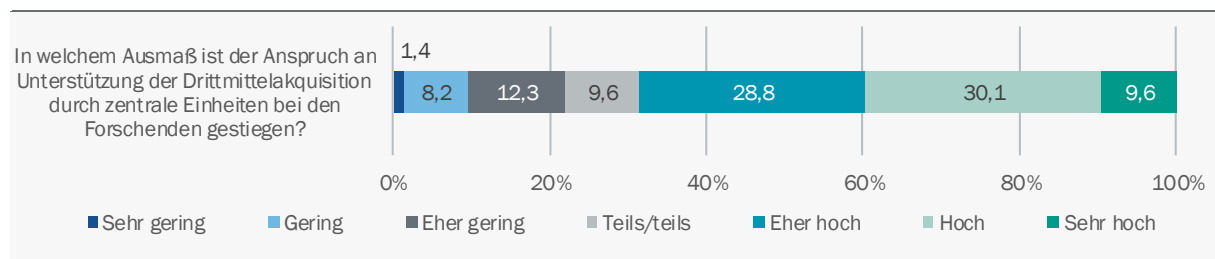
Eine wesentliche Wirkung der Pauschalen stellt die Erhaltung der Drittmittel- und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen dar. Dabei ist die Fähigkeit zur Drittmittelinwerbung von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Die durch die Pauschalen freigesetzten Mittel eröffnen hier höchst flexible Einsatzmöglichkeiten, mit denen die Qualität und Kontinuität der Forschung verbessert und dauerhaft die Wettbewerbsfähigkeit um Drittmittel erhalten oder gesteigert werden kann. Als wesentliche Aspekte sind hier zu nennen:

- Professionalisierung der Einwerbung von Drittmitteln, z. B. durch Schaffung oder Stärkung zentraler Unterstützungseinrichtungen
- Stärkung und Modernisierung der Forschungsinfrastruktur – Geräte, Räume, Personal für größere Drittmittelprojekte
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit im Hinblick auf Rekrutierung bzw. Bindung qualifizierten Forschungspersonals bzw. auf Berufungen: Bereitstellung einer verbesserten Ausstattung (Infrastruktur/Personal)
- Verbesserung der Erfolgsaussichten durch Auflegung von Forschungsfonds für die Vorlauforschung

Professionalisierung der Einwerbung von Drittmitteln

Die Professionalisierung der Drittmittelinwerbung spiegelt sich vor allem in den Bereichen der Zentralverwaltung wider. Hier werden Strukturanpassungen durchgeführt und zusätzliche Organisationseinheiten und Personalkapazitäten zur Unterstützung von Drittmittelanträgen gebildet. Dies zeigt sich etwa in der Einstellung qualifizierten Personals zur Antragsberatung, häufig mit spezialisiertem Know-how für das Europäische Forschungsrahmenprogramm, oder in der Finanzierung von Koordinationsstellen für Verbundanträge (siehe Abbildung 23). Hierbei gehen die Hochschulen auf den spezifischen Bedarf der Antragstellenden an Unterstützung durch zentrale Einheiten ein, den mehr als zwei Drittel der Befragten konstatieren (siehe Abbildung 22).

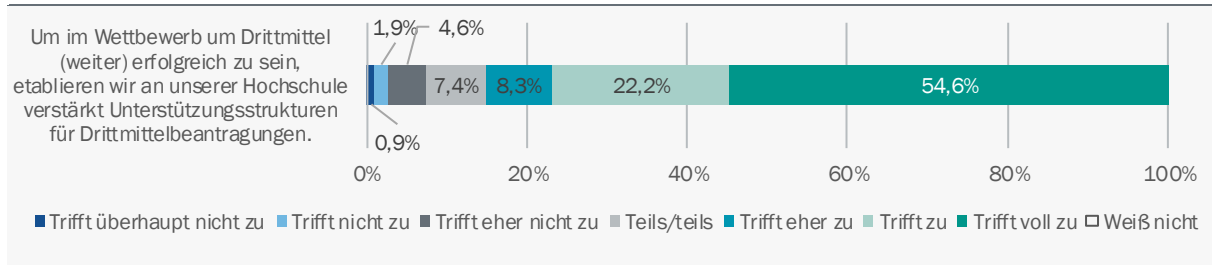
Abbildung 22: Gestiegener Anspruch an Unterstützungsstrukturen



n=73, Angaben in Prozent

Frage: Bitte bewerten Sie folgende Aspekte der Einführung von Overheadpauschalen: In welchem Ausmaß ist der Anspruch an Unterstützung der Drittmittelakquisition durch zentrale Einheiten bei den Forschenden gestiegen?

Abbildung 23: Ausbau von Unterstützungsstrukturen in der Drittmittelbeantragung



n=108

Frage: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 7 (trifft voll zu).

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

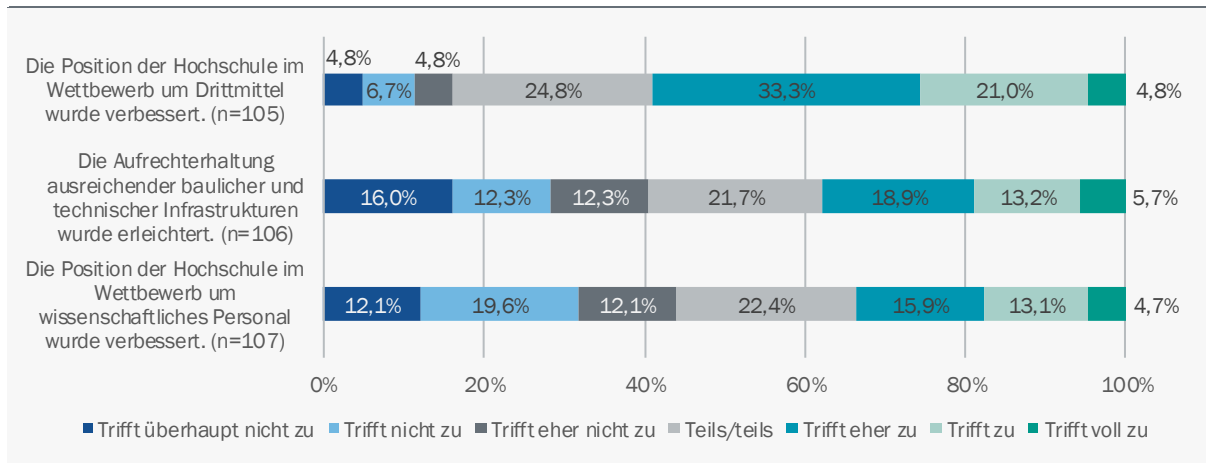
© Prognos, 2018

Diese Strukturen werden häufig aus den Pauschalen bzw. den frei werdenden Mitteln finanziert und entlasten die Forschenden von administrativen Komponenten der Antragsbearbeitung. Sie umfassen in der Regel die gesamte Phase der Antragstellung. Dies bedeutet, dass Wissenschaftler/-innen sowohl im Vorfeld einer Antragstellung beispielsweise zu passenden Programmlinien und zur Erfüllung von Antragsvoraussetzungen beraten werden, als auch bei der Ausgestaltung des Antrags Unterstützung erfahren. Dies reicht in Einzelfällen aber auch bis auf die inhaltliche Ebene.

Eine Effizienzsteigerung des Antragsstellungsprozesses wird dadurch erzielt, dass in diesen zentralen Strukturen auf „gesammeltes Expertenwissen“ zurückgegriffen werden kann. Die Forschenden können sich so stärker auf den inhaltlichen Teil der Anträge konzentrieren und hierbei auch auf Strukturen zur Qualitätssicherung zurückgreifen. Durch die Vorbereitung oder Erstellung formaler Antragsteile durch diese Serviceeinheiten verringert sich auch der (zeitliche) Aufwand für Forschende. Gleichzeitig erhöht sich durch diese Professionalisierung die Qualität der Anträge, was sich wiederum in der Bewilligungsquote niederschlägt. So berichtet eine mittelgroße Universität beispielsweise, aktuell eine hochschulinterne Bewilligungsquote von 30 Prozent bei Grants des European Research Council (ERC) zu erreichen. Dies entspricht je nach Programmlinie mindestens einer Verdoppelung der Erfolgsquote im Vergleich zur allgemeinen Förderquote.

Die professionalisierten Strukturen erleichtern insbesondere Nachwuchswissenschaftlern/-innen und wenig erfahrenen Antragsstellern/-innen die Antragsstellung und erhöhen deren Erfolgsaussichten. Dadurch können Hochschulen einzelne Personen gezielt an die Drittmittelforschung heranzuführen und damit ihre Forschungsstärke insgesamt erhöhen.

Abbildung 24: Effekte der Pauschalen in Bezug auf den Wettbewerb um Drittmittel



Frage: BMBF-Projekt- und DFG-Programmpauschale dienen dazu, die Rahmenbedingungen für Drittmittelforschung an den Hochschulen zu verbessern. Welche übergeordneten Effekte können Sie an Ihrer Hochschule beobachten? Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen mit Bezug auf die Effekte der DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschalen auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 7 (trifft voll zu).

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

Stärkung und Modernisierung der Forschungsinfrastruktur

Zweites wichtiges Wirkungsmerkmal der Pauschalen ist die Stärkung der Forschungsinfrastruktur der Hochschulen zur Verbesserung der Antragsvoraussetzungen im Vorlauf von spezifischen Projektanträgen. So wurde generell betont, dass erfolgversprechende Drittmittelanträge in vielen Fällen voraussetzungsvoll seien. Dies gelte insbesondere für besonders prestigeträchtige Förderungen wie SFBs oder Bewerbungen im Rahmen der Exzellenzstrategie. Die durch die Pauschalen erworbene Flexibilität wird entsprechend genutzt, um infrastrukturelle oder personelle Grundlagen für eine Antragstellung zu schaffen.

Dies betrifft zum einen zusätzlich gewonnene Investitionsmöglichkeiten in Infrastruktur wie Räumlichkeiten oder Geräte, die für bestimmte Projekte vorgehalten werden müssen. So betonten gerade Technische Hochschulen und Fachhochschulen, dass die Anschaffung technischer Infrastruktur unterhalb der geförderten Großgeräteforschung durch die frei werdenden Mittel bedeutend erleichtert worden sei. Ähnliches gilt in weniger geräteintensiven Disziplinen für die Anmietung zusätzlicher Räumlichkeiten mit entsprechender Ausstattung. Zum anderen wird unabhängig von konkret geplanten Antragsvorhaben das generelle Forschungsumfeld an vielen Hochschulen unter Rückgriff auf die frei werdenden Mittel gestärkt, etwa durch die Verbesserung von Bibliotheksausstattung und die Erweiterung von Rechenkapazitäten. Vor allem an Fachhochschulen besitzt der Transfer mit der regionalen Wirtschaft eine hohe Bedeutung, Drittmittelerfolge werden vor allem in Verbänden mit Unternehmen erzielt, sodass einige Fachhochschulen mithilfe der frei werdenden Mittel eigene Transferstrukturen etabliert haben. Diese Stärkung des Förderumfelds wird von mehreren Hochschulen als notwendige Voraussetzung für die Drittmittelinwerbung genannt:

„Jetzt können wir Projekte stemmen, die wir vorher nicht hätten unterstützen können. Es hat uns nicht an Wissenschaftlern gefehlt, aber an Mitteln für die notwendige Infrastruktur.“ (Verwaltungsleitung einer Universität mittlerer Größe)

Verbesserte Rahmenbedingungen zur Rekrutierung bzw. Bindung qualifizierten Forschungspersonals

Die letztlich wichtigste strukturelle Voraussetzung, um weiterhin im Wettbewerb um Drittmittel erfolgreich zu sein und konkurrenzfähig zu bleiben, ist die Gewinnung und Bindung hochkarätiger Wissenschaftler/-innen. Die Hochschulen sehen sich hier in einem internationalen Wettbewerb und nutzen sowohl zentral als auch dezentral genutzte frei werdende Mittel aus den Pauschalen, um als entsprechend attraktive Forschungsinstitution aufzutreten. So gaben mehrere Hochschulen an, mit Mitteln aus den Pauschalen individuelle Zulagen oder Berufungsmittel für Wissenschaftler/-innen aufzustocken. Auch die Verbesserung des allgemeinen Forschungsumfeldes in Gestalt einer gut ausgebauten Nachwuchsförderung wurde als positiver Faktor auf dem Markt der Personalrekrutierung genannt. Aber auch die Verteilung der Pauschalen bzw. der frei werdenden Mittel wird als Anreizinstrument genutzt. Hochschulen, welche die Pauschalen in hohem Maße an die einwerbenden Forschenden weitergeben, hoffen durch diese Praxis ihre Attraktivität zu steigern: Die Wissenschaftler/-innen gewinnen an Flexibilität und Gestaltungsspielräumen, sofern sie in höherem Umfang an zukünftigen Einwerbungserfolgen partizipieren.

„Ohne die Pauschalen könnte die Universität den Forschenden weniger Zusagen über Investitionen machen und in der Konsequenz würden weniger Drittmittel eingeworben.“ (Hochschulleitung einer großen Universität)

Finanzierung der Vorlaufforschung

Darüber hinaus ermöglichen die frei werdenden Mittel eine Anschubfinanzierung in Form von Vorlaufforschung. Um vielversprechende Forschungsideen auf einen antragsfähigen Stand zu bringen, wurden in mehreren Fällen diese Mittel von der Zentrale genutzt, um hochschulinterne Fördertöpfe für entsprechendes Personal und Ausstattung aufzulegen.

Wirkungsbeeinflussende Faktoren

Professionalisierte und erweiterte Drittmittelinfrastrukturen schaffen wiederum neue Handlungszwänge. Die gestiegene Abhängigkeit der Hochschulhaushalte von Drittmiteleinwerbungen bedingt aus Hochschulsicht ein erhöhtes haushalterisches Risiko, da die Höhe der Drittmiteleinnahmen von Jahr zu Jahr schwankt. Die für die Drittmiteleinwerbung notwendigen Strukturen verursachen dagegen vielfach kontinuierliche Kosten. Beispielhaft wird hier von den Hochschulleitungen unbefristet angestelltes Verwaltungspersonal genannt; bei den Wissenschaftlern/-innen geht es zudem um die Schaffung langfristiger Perspektiven für über Projektmittel finanzierte Mitarbeiter/-innen. Die frei werdenden Mittel aus den Pauschalen werden hier vielfach zur Abfederung dieser Einnahmenschwankungen eingesetzt. Sowohl die Herausforderung der Drittmittelschwankung als auch die Einsatzmöglichkeit der Pauschalen hängt hierbei von der Hochschulgröße ab: An kleinen Hochschulen sind die Schwankungen relativ zum Gesamthaushalt größer. Dies ist nicht notwendigerweise durch eine stärker schwankende Antragsqualität zu erklären, sondern

vielmehr stochastisch erklärbar.⁵⁹ Übereinstimmend hiermit wurde von einem/einer Wissenschaftler/-in bemerkt:

„Je kleiner die Universität, desto wichtiger sind die Pauschalen, um Brüche in der Finanzierung zu überbrücken“. (Wissenschaftler/-in einer Technischen Universität)

Entscheidend für die Einsatzmöglichkeit, insbesondere für kleine Hochschulen, ist die Möglichkeit zum überjährigen Akkumulieren der frei werdenden Mittel. Die Möglichkeit hierzu hängt von der Vereinnahmungspraxis der Hochschule ab, in Einzelfällen auch von den Verwendungsvorgaben des Sitzlandes.

Die Wirkungen der Pauschalen sind z. T. abhängig von der Größe der geförderten Hochschule. In Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit besteht ein Unterschied zwischen kleinen und großen Hochschulen. In den Gesprächen mit Vertretern/-innen kleiner Hochschulen wurde mehr als einmal erwähnt, im nationalen Wettbewerb seien die Pauschalen eher „wirkungsneutral“, da alle Hochschulen gleichermaßen profitierten. Dagegen verweisen Vertreter/-innen vornehmlich großer Universitäten, auf eine „Positivspirale“ im Drittmittelerfolg. Bestehende thematische Stärken können mit gezieltem Infrastrukturaufbau, einer entsprechenden Berufungsstrategie und resultierendem Antragserfolg immer weiter gestärkt werden. Dies wird als notwendig für den Erhalt vornehmlich internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Forschung angesehen.

Die Hochschulen stehen in der Finanzplanung vor der Herausforderung, neue Aufgaben und Tätigkeitsfelder aus der Förderung des Bundes (wie etwa aus den Programmen der Exzellenzinitiative), nach Auslaufen der Förderung zu verstetigen. Da diese Aufgaben oft nicht unmittelbar in die Grundfinanzierung überführt werden können, sind die Pauschalen angesichts ihrer flexiblen Einsatzmöglichkeiten ein vielfach genanntes Mittel, um die Fortführung entsprechender Aufgabenfelder zu gewährleisten.

7.3 Verbesserung der Rahmenbedingungen auf dezentraler Ebene

Die dezentral verantworteten Mittel erweitern die Handlungsspielräume des forschenden Personals an den Hochschulen deutlich. Wichtigste Wirkungsdimensionen sind:

- Professionalisierung und Schaffung von zusätzlichen Infrastrukturen (Forschung),
- Möglichkeiten zur Überbrückungsfinanzierung von Promotionen und Post-Docs,
- Entlastung bei unvorhergesehenen Ausgaben (Risiko-Abfederung) und
- gesteigerte Flexibilität/größere Freiräume auf Seiten der einwerbenden Lehrstühle.

Parallel zu den in 7.2 dargelegten Wirkungen der zentralen Anteile auf die gesamte Hochschule verbessern die dezentralen Anteile der Pauschalen die individuelle Situation der Forschenden unmittelbar.

⁵⁹ Entsprechend dem „Gesetz der großen Zahlen“ schwankt bei einer angenommenen fixen Erfolgswahrscheinlichkeit die tatsächliche Erfolgsquote im allgemeinen umso weniger, je mehr Anträge gestellt werden.

Professionalisierte bzw. zusätzliche Infrastrukturen

Die Einwerbenden bzw. deren Einrichtungen können selbstständig zusätzliche Forschungsinfrastrukturen schaffen. Dadurch, dass die Pauschalen es ermöglichen, zusätzliche Forschungsgeräte anzuschaffen bzw. vorhandene zu ersetzen oder zu reparieren, oder die PC-Hardware und -Software der Wissenschaftler/-innen auf den aktuellsten Stand zu bringen, tragen sie zu einer Verbesserung der Forschungsausstattung bei. Ziel dabei ist, sich am internationalen Standard zu orientieren.

Überbrückungsfinanzierung des wissenschaftlichen Personals

Auch auf die Situation des über Projektmittel finanzierten wissenschaftlichen Personals an den einwerbenden Lehrstühlen haben die Pauschalen eine positive Wirkung. Mittelschwankungen können ausgeglichen werden und dem Forschungspersonal somit eine längerfristige Perspektive geboten werden. Speziell Nachwuchswissenschaftler/-innen profitieren hier: Einerseits werden die Mittel zur Überbrückungsfinanzierung von drittmittelfinanzierten Promotions- (und Post-Doc-) Stellen eingesetzt, wodurch die Laufzeiten der Promotionen verlängert werden können. Andererseits wird auch die Qualität der Promotionsstellen verbessert, da Tagungsteilnahmen oder Forschungsreisen häufig über Pauschalen finanziert werden.

Verbesserte Risiko-Abfederung

Ein großer Mehrwert der Pauschalen besteht darin, dass in der Laufzeit eines Projekts kurzfristig und flexibel auf wechselnde Bedarfe reagiert werden kann. Dies kann sich auf entstehende Sachkosten beziehen, aber auch in der Finanzierung von technischem Personal, das für die Aufrechterhaltung der Forschungsinfrastruktur verantwortlich ist. So werden Risiken der Forschungsarbeit abgedeckt, beispielsweise macht es einen Unterschied für den Forschungserfolg, ob bei der Nutzung von Forschungsgrößgeräten etwaige auftretende Reparaturkosten kurzfristig bezahlt werden können oder ob erst mit der Zentralverwaltung über ein zusätzliches Budget verhandelt werden muss, sodass Verzögerungen in der Bearbeitung entstehen:

„Die Pauschale gibt Forschenden Spielräume. Es gibt Kosten, mit denen anfangs nicht kalkuliert wird, die während des Projekts entstehen. Genau hier ist Flexibilität wichtig, denn Forschung ist nicht immer planbar.“ (Wissenschaftler/-in einer großen Fachhochschule)

„Ohne die Pauschalen wäre der Stressfaktor sehr viel höher, grundsätzlich müsste man deutlich mehr mit der Zentralverwaltung aushandeln.“ (Wissenschaftler/-in einer Universität mittlerer Größe)

Erhöhte Flexibilität

Insgesamt steigern die dezentral verteilten Anteile der durch die Pauschalen frei werdenden Mittel die Flexibilität der Lehrstühle und Wissenschaftler/-innen und räumen ihnen Spielräume ein, welche diese schätzen und teilweise auch als Belohnung für erfolgreiche Drittmittelforschung betrachten. Die Pauschalen wirken somit wie eine Art Positivspirale: Je erfolgreicher der/die Wissenschaftler/-in Drittmittel einwirbt, desto mehr Spielräume erhält er/sie während seiner/ihrer Forschungsarbeit, desto attraktiver werden weitere Drittmittelprojekte für ihn/sie. Die finanzielle Flexibilität entbindet somit nicht nur die Hochschule, sondern auch den/die einzelnen Forschende/n ein Stück weit von drittmittelinduzierten Zwängen und Risiken und bildet dadurch – neben den vorhandenen intrinsischen Motiven – einen zusätzlichen Forschungsanreiz.

Wirkung auf dezentraler Ebene: Verhältnis von Forschung und Lehre

Die Pauschalen und damit entstehende Handlungs- und Finanzierungsspielräume wirken auch auf das Verhältnis zwischen Forschung und Lehre an den Hochschulen. Grundsätzlich verstärkt die wachsende Bedeutung von Drittmitteln eine Fokussierung auf die Forschung gegenüber der Lehre. Gleichzeitig erfordern und legitimieren sie den Auf- und Ausbau von wettbewerbsfähigen Forschungsinfrastrukturen, die in den meisten Fällen auch der Lehre zugutekommen und damit die Ausbildungssituation verbessern. Durch die enge Verschränkung von Forschung und Lehre bei den handelnden Personen fließt aktuell erworbenes Wissen aus der Forschung unmittelbar in die Lehre ein. Z. T. erfolgt jedoch eine Fokussierung der Wissenschaftler/-innen an den Universitäten auf die Forschung, sodass sie von Teilen ihres Lehrdeputats befreit werden. Auch auf dieser Ebene lässt sich das Phänomen der Professionalisierung und Spezialisierung beobachten. Die Pauschalen haben in diesen Fällen zumeist einen kompensatorischen Effekt: In mehreren Fallstudien wurde betont, dass durch die Pauschalen Lehrbeauftragte eingestellt werden können, welche das reduzierte Deputat der drittmittelstarken Forschenden auffangen und damit sicherstellen, dass die Lehre weiterhin in vollem Umfang gewährleistet ist. Die Fachhochschulen sind in der Regel bemüht, diese Spezialisierung bzw. Aufgabenteilung zu vermeiden. Sie sehen eine starke Aufgabe in ihrem Selbstverständnis darin, Forschungstätigkeit mit der Lehre zu verzahnen, um die Attraktivität der Hochschule für die Studierenden zu erhöhen. Insgesamt bedeutet eine hochwertige Geräteausstattung stets einen Vorteil im Wettbewerb um Studierende.

Wirkungsbeeinflussende Faktoren

Bei stark dezentraler Kostenverantwortung in der Hochschule sind die dezentralen Einheiten einer vergleichbaren Dynamik unterworfen wie die kleinen Hochschulen. Je kleiner die Zahl der eingeworbenen Projekte ist, desto stärker fallen individuelle Antragserfolge ins Gewicht, und umso stärker müssen Strategien zum Umsatz mit diesen Schwankungen entwickelt werden. Bei einer kleinen Antragszahl ist jedoch auch der durch Pauschalen generierbare Puffer kleiner und das Bedürfnis nach noch flexiblerer Verwendung größer.

7.4 Strategiefähigkeit

Die Hochschulen müssen im Anforderungsprofil nicht nur Forschung und Lehre, sondern auch Transfer- und Internationalisierungsaktivitäten – um nur Beispiel zu nennen – zu einem konsistenten Bild zusammenführen. Mit den Fragen zur Gestaltung der Forschungsinfrastruktur verknüpfen sich Fragen des Fächerkanons und weiteren strategischen Aspekten. Die Pauschalen und die damit verbundenen Gestaltungsspielräume bieten hier Möglichkeiten, sowohl Impulse zu setzen als auch neue Strukturelemente zu schaffen. Nicht zuletzt die Diskussion über die Verteilung und Verwendung der Pauschalen bzw. durch sie frei werdende Mittel führt zu Klärungen hinsichtlich der Rolle einzelner Akteure, von Zuständigkeiten in der Finanzierung sowie über notwendige Nachteilsausgleiche. Zum Spektrum der strategischen Diskussionen gehören folgende Themen:

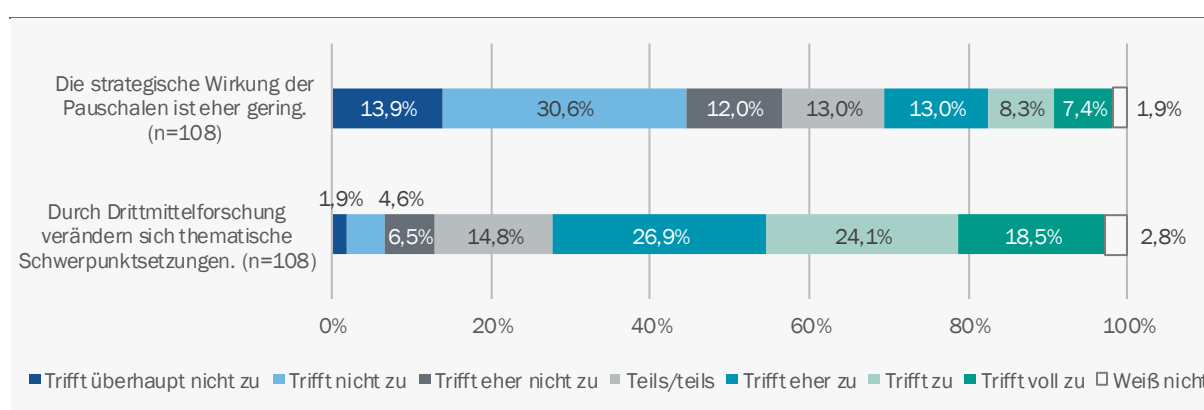
- Initiierung von strategischen Prozessen/Profilbildung,
- Abstimmung von zentralen Akquisitionszielen (DFG-Sonderforschungsbereiche, ERC-Grants),
- Differenzierung zwischen unterschiedlichen Zuwendungsgebern (inkl. Pauschalen oder ohne),
- Rollenklärung zwischen zentralen und dezentralen (Finanzierungs-)Aufgaben,

- Verhandlungen über Ausgleich zwischen drittmittelstarken und weniger drittmittelstarken Fächern/Fakultäten.

Initiierung von strategischen Prozessen

Die Online-Befragung zeigte, dass lediglich 15,7 Prozent der befragten Hochschulleitungen der Aussage „die strategische Wirkung der Pauschalen ist eher gering“ zustimmen, 44,5 Prozent lehnen diese Aussage ab (siehe Abbildung 25). D. h. von diesen Personen werden strategische Wirkungen konstatiert, die von den Zuwendungsgebern explizit angestrebt werden.

Abbildung 25: Strategische Wirkung der Pauschalen



Frage: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 7 (trifft voll zu).

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

Das Antwortspektrum verdeutlicht, dass die strategische Komponente nicht für alle Hochschulen von gleich großer Bedeutung ist. Dies ist durch folgende Faktoren zu erklären:

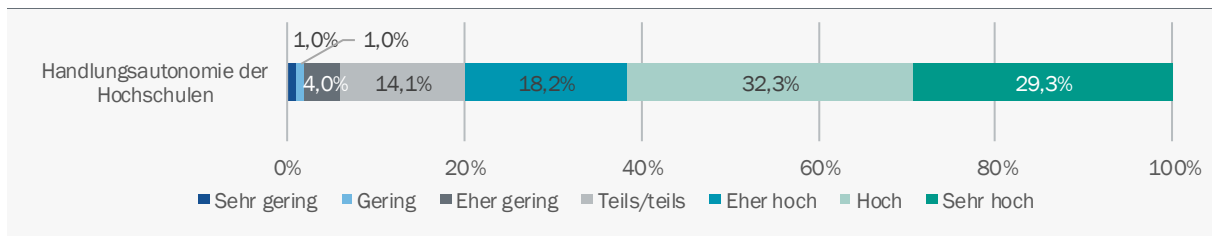
- **Volumen der ausgereichten Pauschalen:** Eine entsprechende strategische Wirkung lässt sich nur dann feststellen, wenn auch eine kritische Masse erreicht werden kann. Hochschulen mit geringen oder im Volumen stark schwankenden Drittmiteleinwerbungen von Seiten BMBF und DFG fehlt hier der Handlungsspielraum. Hochschulen, die mit ihren Drittmiteleinwerbungen und damit auch den Pauschalen sechs- und mehrstellige Euro-Beträge erzielen, können entsprechende Initiativen starten. Hier wirkt somit auch ein Größeneffekt.
- **Grundlegende Finanzierungssituation:** Sofern die Haushalte mit weitgehend auskömmlicher Grundfinanzierung versehen sind, bietet sich für die Nutzung der Pauschalen ein deutlich größerer Handlungsspielraum, sodass im Haushalt Mittel für strategisch orientierte Aktivitäten freigesetzt werden.
- **Zentralität der Verteilung:** Die Konzentration finanzieller Ressourcen auf strategische Aspekte stützt sich auf das Vorhandensein einer kritischen Masse. Dies wird tendenziell unterstützt, wenn die Mittel zentral verwaltet und verantwortet werden.
- **Gestaltungswillen und Strategiefähigkeit der Hochschulen/Hochschulleitungen:** Strategische Wirkungen sind selbstverständlich daran geknüpft, dass die Hochschulleitungen,

entsprechende Gremien oder auch Fachbereiche strategische Prozesse initiieren, Projektideen entwickeln und umsetzen.

- **Gemeinsam entwickelte/akzeptierte Zielsetzungen:** Der Einsatz freigesetzter Mittel für strategische Ziele setzt voraus, dass diese (mehrheitlich) von den Verantwortlichen getragen werden. Dabei können unterschiedliche Philosophien verfolgt werden, etwa im Sinne einer Stärkung der drittmittelintensiven Fachbereiche oder aber im Sinne eines Nachteilsausgleichs für Fachbereiche mit geringer Drittmittelintensität. Dieser Ausgleich wird insbesondere dadurch legitimiert, dass die Drittmittelforschung durch die indirekten Kosten mehr Ressourcen verbraucht als sie einwirbt und somit zu Lasten des Handlungsspielraums anderer Fakultäten und Disziplinen geht.

Eine zentrale Wirkungsdimension ist die Stärkung der Handlungsautonomie der Hochschulen wie Abbildung 26 zeigt. Hier sehen nur zwei Hochschulen einen sehr geringen/geringen Spielraum, während die überwiegende Mehrheit positive Effekte konstatieren kann.

Abbildung 26: Handlungsautonomie der Hochschule



n=99

Frage: Bitte bewerten Sie folgende Aspekte der DFG-Programmpauschalen und der BMBF-Projektpauschalen: Handlungsautonomie der Hochschule. Bitte bewerten Sie auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch).

Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen

© Prognos, 2018

Zugespißt wird die Bedeutung der Pauschalen für die Strategieentwicklung der Hochschulen durch folgendes Statement:

„Wir haben kein strategisches Geld. Deswegen machen Overheads einen Unterschied.“ (Hochschulleitung einer Universität mittlerer Größe)

Die Aussagen der Befragten weisen auf ein zusätzliches Phänomen hin:

„Strukturbildende Maßnahmen sind nur an großen Universitäten möglich. Die kleinen hingegen können nur „Löcher stopfen“ (...). Die Schere geht auseinander.“ (Wissenschaftler/-in einer Universität mittlerer Größe)

In der Konsequenz dieser Aussage zeichnet sich hiermit ein Wirkungsprinzip ab, das darauf hinausläuft, „Stärken zu stärken“. In dieser Betrachtung zielt diese Aussage auf die Hochschullandschaft insgesamt, d. h. die drittmittelstarken Hochschulen festigen ihre Position auch dadurch, dass sie in der Lage sind, Mittel zu bündeln und fokussiert für strategische Zwecke einzusetzen. Einzelne Hochschulen in den Fallstudien bezeichnen dagegen die Verfolgung strategischer Zielsetzungen unter den gegebenen Umständen als „kaum machbar“. Diese Polarisierung kann aber

auch auf der einzelinstitutionellen Ebene gelten und damit zu einer thematischen Fokussierung der Hochschulen auf einzelne Disziplinen und Forschungsgebiete führen.

Abstimmung strategischer Innovationsziele

Viele Hochschulen haben auf Basis der gewonnenen Handlungsspielräume Strategien zur Optimierung der Drittmittelwerbung entwickelt. Allerdings verneinten die Hochschulen mehrheitlich eine Vernachlässigung eher drittmittelschwacher Fachbereiche in diesen Konzepten. Eine Bewertung des Fächerkanons wird nach wie vor nicht allein aufgrund erzielter bzw. nicht-vorhandener Drittmittelerfolge vorgenommen.

Eine Nichtberücksichtigung der Geistes- und Sozialwissenschaften in den Drittmittelstrategien ist nicht festzustellen. Hier gilt zunächst die Hochschulautonomie, in deren Rahmen alle Forschenden ihre Forschungs- und Drittmittelstrategien selbst festlegen und verfolgen können. Gleichzeitig genießen Fächer mit eher geringen indirekten Kosten hinsichtlich einer Beteiligung an Programmen mit Pauschalen eine hohe Attraktivität. Ihr Verzehr von Ressourcen kann durch die Pauschalen in einer größeren Annäherung gedeckt werden als in den geräte- und technikintensiven Fachbereichen. Folglich besteht trotz der im Vergleich häufig geringeren Drittmittelleinnahmen dieser Fächer gegenüber den naturwissenschaftlich-technischen Disziplinen ein Anreiz, weiterhin in die Stärkung und Exzellenz der Geistes- und Sozialwissenschaften zu investieren. Die durch die Pauschalen frei werdenden Ressourcen werden in einigen Fällen gerade dafür eingesetzt, Fachbereiche mit geringen Drittmittelwerbungen gezielt „antragstauglich“ zu machen.

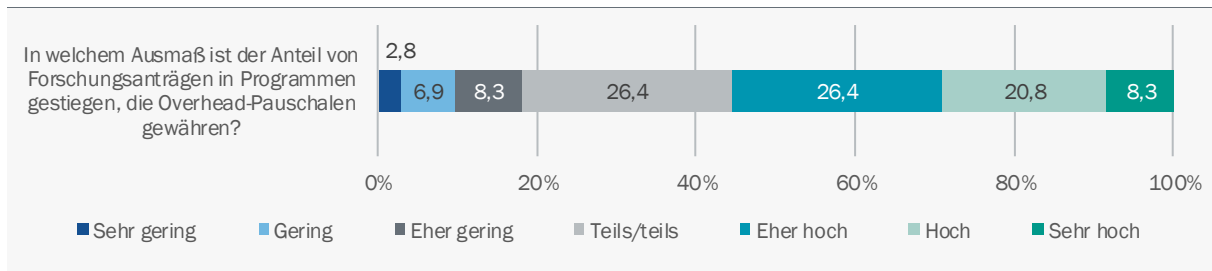
Differenzierung von Zuwendungsgebern

Die Fokussierung der Drittmittelstrategien zeigt sich auch in Bestrebungen, besonders erfolgversprechende, profil- oder reputationsbildende Antragstellungen zu unterstützen. Einige Hochschulen konzentrieren ihre Antragsunterstützung auf spezifische Förderprogramme oder -formate: So wird die finanzielle Unterstützung aus den gewonnenen strategischen Mitteln auf Verbundanträge konzentriert oder ausschließlich für die Beantragung von DFG-Sonderforschungsbereichen bzw. ERC Grants gewährt. Insbesondere die Reputationswirkung dieser Gelder dient als Begründung für ein besonderes Interesse der Hochschulleitung an deren Einwerbung. D. h. die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschule wird, wie bereits gezeigt, an der Einwerbung dieser Mittel festgemacht und konsequenterweise werden verfügbare Ressourcen auf die Stärkung dieser Anträge ausgerichtet. Damit soll die Erfolgswahrscheinlichkeit im konkreten Einzelfall erhöht und die mittel- bis langfristige Stärkung von Forschungsgebieten sichergestellt werden. Somit bleibt Profilbildung nicht auf einer strategischen Ebene stehen, sondern findet ihre Fortsetzung in einer konsequenten Drittmittelstrategie.

Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass im Sinne der Wissenschaftsfreiheit keine von einzelnen Forschenden initiierten Drittmittelakquisitionen beschränkt werden. Hier findet sich an einigen Hochschulen lediglich eine Einschränkung hinsichtlich von EFRE-finanzierten Vorhaben, in denen jeweils eine direkte finanzielle Beteiligung der Antragstellenden erwartet wird. D. h. in diesen Fällen sind nicht nur die indirekten Kosten durch die Förderung nicht gedeckt, sondern auch für die direkten Vorhabenskosten müssen Mittel von Seiten der Zuwendungsempfänger/-innen bereitgestellt werden.

Im Rahmen der Online-Befragung der Hochschulleitungen wird überwiegend eine Steigerung der Zahl der Anträge bei Drittmittelgebern, die Pauschalen bzw. Overheads gewähren, konstatiert (vgl. Abbildung 27).

Abbildung 27: Priorisierung von Programmen mit Overheadpauschale



n=72, Angaben in Prozent

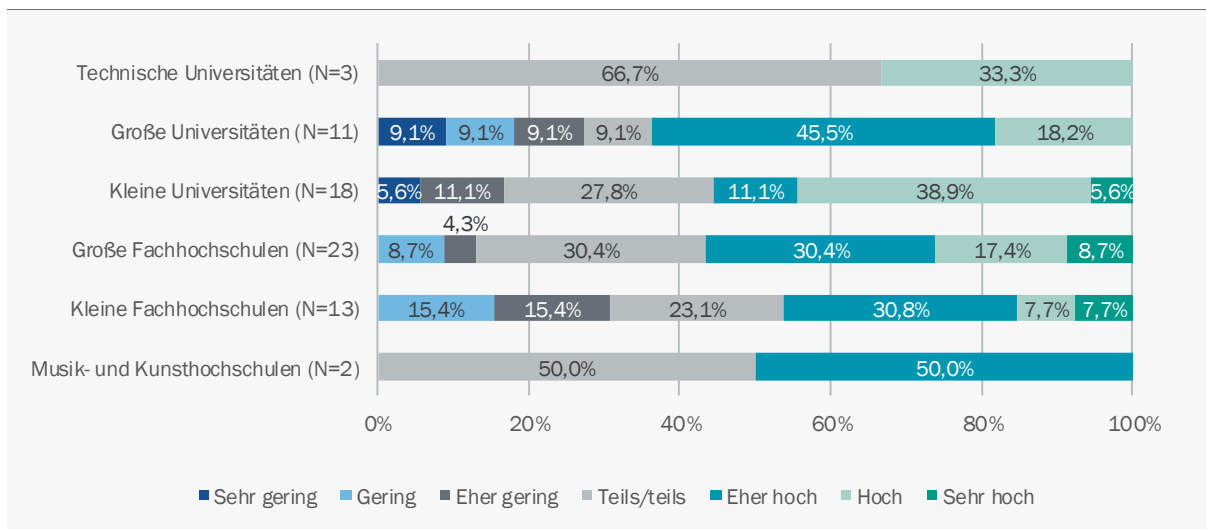
Frage: Bitte bewerten Sie folgende Aspekte der Einführung von Overheadpauschalen auf einer Skala von 1 (in sehr geringem Ausmaß) bis 7 (in sehr hohem Ausmaß).

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

Eine spezifische Einschränkung der Forschungsanträge auf Programme bzw. Drittmittelgeber mit entsprechender (Teil-)Kompensation indirekter Kosten zeichnet sich jedoch nicht ab. Die Antragstellung erfolgt unverändert vorrangig inhaltsgetrieben und wird an den jeweiligen Erfolgsaussichten unterschiedlicher Förderprogramme ausgerichtet. Zum Teil findet durch die Differenzierung grundlegender bzw. anwendungsorientierter Forschung bereits eine Beschränkung der relevanten Finanzierungsoptionen statt. Dennoch finden sich sowohl in der Ansprache von Antragstellenden als auch in den Unterstützungsleistungen in einigen Fällen eine entsprechende Differenzierung. So wird von Seiten der Hochschulleitung in Einzelfällen die Auskömmlichkeit von Projekten kritisch geprüft und mit den Antragstellenden plausibilisiert. Zum Teil erfolgt eine „mündliche Ansprache“ der Antragstellenden mit dem Hinweis, Programme, in denen Pauschalen gewährt werden, bei der Antragstellung stärker zu berücksichtigen. Einige Hochschulvertreter/-innen sehen hier jedoch einen möglichen Entwicklungstrend, dass – soweit steuerbar – Forschungsmittel in größerem Umfang bei den Zuwendungsgebern beantragt werden, die auch Pauschalen gewähren. Dies ist ein Indiz für die hohe Relevanz der Pauschalen, die sie an den Hochschulen besitzen.

Obwohl kein direkter Steuerungseffekt zu beobachten ist, lassen sich gerade für Technische und kleine Universitäten Veränderungen im Zeitverlauf konstatieren. Die Frage nach dem Ausmaß, in dem der Anteil von Anträgen bei Programmen mit entsprechenden Pauschalen gestiegen ist, wird von den unterschiedlichen Hochschultypen wie folgt bewertet (vgl. Abbildung 28):

Abbildung 28: Priorisierung von Programmen mit Overheadpauschale



Frage: In welchem Ausmaß ist der Anteil von Forschungsanträgen in Programmen gestiegen, die Overhead-Pauschalen gewähren?
 Bitte bewerten Sie folgende Aspekte der Einführung von Overheadpauschalen auf einer Skala von 1 (in sehr geringem Ausmaß) bis 7 (in sehr hohem Ausmaß)

Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

Vor allem die Technischen Universitäten mit einem hohen Finanzierungsbedarf ihrer technischen und baulichen Infrastruktur sowie kleine Universitäten, deren Haushalte geringe Spielräume zum Abfedern der indirekten Kosten drittmittelfinanzierter Forschung bieten, sehen hier eine deutliche Tendenz der Priorisierung.

Differenzierung der zentralen und dezentralen Verwendung

In den Kapiteln zur Verteilung und Verwendung der Pauschalen wurden bereits Differenzierungen der zentralen und dezentralen Verwendung diskutiert. Hinsichtlich der Wirkungen ist vor allem zu konstatieren, dass eine stärkere Beteiligung der dezentralen Einheiten an den durch die Pauschalen freigesetzten Mitteln z.T. mit einer veränderten Kostenverantwortung verknüpft wird. Gewährt eine Hochschule diesen bzw. den Forschenden höhere Anteile an den Pauschalen, so verweist sie beispielsweise bei zukünftigen Investitionen im Zweifelsfall entschiedener auf die Finanzungsverantwortung dieser Einheiten. Dies betrifft auch die Anschaffung von Kleingeräten, Reparaturen und Wartung. Damit werden insbesondere indirekte Kostenpositionen berücksichtigt, die im engeren Umfeld der Drittmittelforschung entstehen und dieser auch zuordenbar sind.

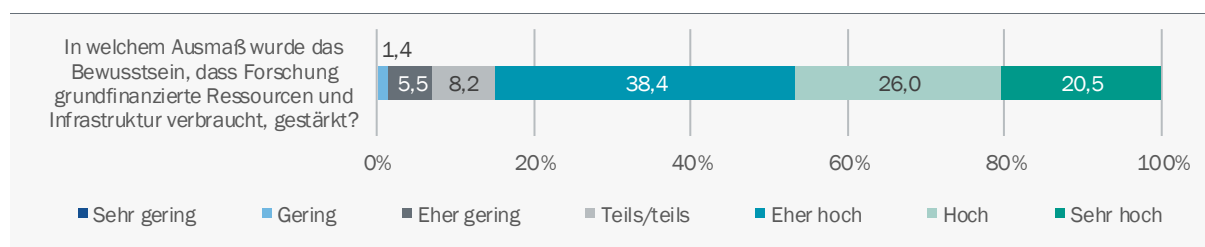
Die Weitergabe von Mitteln in substantiellem Umfang an die dezentralen Einheiten wirkt vor allem als Anreizsystem für forschungsstarke Wissenschaftler/-innen. Die betreffenden Forschenden erhalten als Incentivierung für erfolgreiche Anträge zusätzliche Mittel auf ihrer unmittelbaren Verantwortungsebene und können damit Ausgaben tätigen, mit denen sie ihre Forschungsleistung stärken. Wie in Kapitel 6.2 ausgeführt, variiert die Verwendung dieser Mittel durch die Einwerbenden stark.

In Hochschulen mit eher geringen Forschungsaktivitäten ermöglichen die Pauschalen zum Teil aber auch die Herstellung der Drittmittelfähigkeit auf einer ganz grundlegenden Ebene. Im

Extremfall einer Fachhochschule bedeuten diese Mittel die Möglichkeit, für die anzustellenden Projektmitarbeitenden die notwendige (nicht förderfähige) Büroausstattung zu erwerben. In anderen Fällen werden Verbrauchsmittel, Publikationskosten oder Tagungsteilnahmen aus diesen Mitteln beglichen.

Die Übernahme der Kostenverantwortung steht auch in einem weiteren Kontext der Anerkennung eines Verursachungsprinzips durch die Forschenden. Die in der Online-Befragung konstatierte Veränderung des Kostenbewusstseins zeigt hier einen Wandel an, der sicherlich auch einer insgesamt intensiveren Thematisierung dieser Fragestellungen zuzuschreiben ist (vgl. Abbildung 29).

Abbildung 29: In welchem Ausmaß wurde das Bewusstsein, dass Forschung grundfinanzierte Ressourcen und Infrastruktur verbraucht, gestärkt?



n=73, Angaben in Prozent

Bitte bewerten Sie folgende Aspekte der Einführung von Overheadpauschalen auf einer Skala von 1 (in sehr geringem Ausmaß) bis 7 (in sehr hohem Ausmaß).

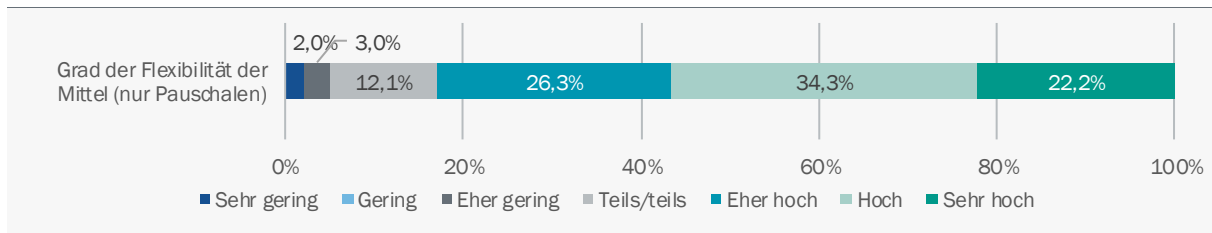
Quelle: Online-Befragung der Hochschulleitungen

© Prognos, 2018

Insgesamt wird bei allen Beteiligten die Flexibilität des Mitteleinsatzes als große Stärke des Instruments betont. Diese ermöglicht es, auch kurzfristig entstehende Ausgaben zu tätigen. Folglich betonen die Akteure auf allen Handlungsebenen, dass sich langwierige Abstimmungs- und Beantragungprozesse in Fällen, wo entsprechende Mittel zum Einsatz kommen, weitgehend erübrigen. Aus Sicht der Befragten sind die Einnahmen aus den Pauschalen in der Form freigesetzter Mittel aus dem Haushalt als einziger größerer Haushaltsposten für Strategie und Profilbildung einsetzbar. Sie schaffen „Spielraum“ abseits der „Zwänge der Grundfinanzierung“, sie ermöglichen die Finanzierung von Ausgaben, die „lebensnotwendig für das aktuelle und zukünftige Geschäft“ sind.

Überraschend zeigte die Befragung, dass diese Flexibilität jedoch nicht von allen Hochschulen gleich bewertet wird (vgl. Abbildung 29). Die überwiegende Mehrheit der Befragten sehen diese in einem mehr als mittleren Ausmaß gewährleistet. Einschränkungen werden von Einzelnen wahrgenommen, was sich z.B. auch in einer Unsicherheit zeigt, ob entsprechende Mittel des BMBF über einen Zeitraum von zwei Monaten hinaus genutzt werden können oder der definitive Nachweis der Verausgabung innerhalb dieses Zeitfensters erfolgen muss.

Abbildung 30: Grad der Flexibilität der Mittel



n=99

Frage: Bitte bewerten Sie folgende Aspekte der DFG-Programmpauschalen und der BMBF-Projektpauschalen: Bitte bewerten Sie auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch).

Quelle: Online-Befragung der Verwaltungsleitungen

© Prognos, 2018

Insgesamt können mit den Pauschalen und der durch sie freigesetzten Mitteln nicht nur strategische Prozesse in den Hochschulen finanziert werden, sondern auch die in diesen Prozessen festgelegten Aktivitäten und Maßnahmen. Diese können sowohl auf zentraler als auch auf dezentraler Ebene angesiedelt sein. Einschränkend ist festzuhalten, dass diese strategiebildende Komponente nur von den Hochschulen genutzt werden können, die kraft ihrer Drittmittelinwerbung über eine kritische Masse von frei werdenden Mitteln aus den Pauschalen verfügen.

Ausgleich zwischen drittmittelstarken und drittmittelschwachen Fächern

Die Diskussionen über die Verwendung der Pauschalen innerhalb der Hochschulen zwischen zentralen und dezentralen Einheiten leistet neben der Klärung von Verantwortlichkeiten auch einen Beitrag zu einem qualifizierteren Blick auf die Gesamtinstitution. Ein/e Gesprächspartner/-in verband hiermit eine Änderung der Denkweise innerhalb der Hochschule: Die Stärkung des Förderumfelds habe zu einer „Stärkung des gemeinschaftlichen Denkens (...) unabhängig von einzelnen Wissenschaftlern oder Fachbereichen“ beigetragen. Der „Hauptgewinn“ sei eine verbesserte hochschulweite und fachübergreifende strategische Planung.

Diese gewissermaßen solidarische Breitenwirkung ist auch in anderen Gesprächen feststellbar. Der Mitteleinsatz kann dabei folgenden Zwecken dienen, die bei den Akteuren Anerkennung finden:

- Bislang drittmittelschwache Fachbereiche können gestärkt und damit „drittmitteltauglich“ gemacht werden;
- Befristete Freistellungen der Forschenden von der Lehre können gegenfinanziert werden, wobei explizit keine strikte Aufgabentrennung zwischen forschendem und lehrendem Personal intendiert ist,
- Zentral eingerichtete Unterstützungsstrukturen, die allen Fächern zur Verfügung stehen, können kontinuierlich und dauerhaft finanziert werden.

7.5 Weitere Wirkungen

Mit den Pauschalen wurde ein neues Instrument in die Forschungsförderung eingeführt, mit dem auf einen zunehmenden Handlungsdruck reagiert wurde: Die Bereitstellung von ergänzenden Ressourcen zur Abfederung der indirekten Kosten der Drittmittelforschung. Dass diese grundsätzlich höheren Kosten verursacht werden, wird z. B. an den Vollkostenkalkulation der Hochschulen für von Unternehmen beauftragte Forschung deutlich. Dass sich die Finanzierungssituation der Hochschulen durch die Pauschalen verändert hat, zeigt jedoch bei anderen Finanzierungsverantwortlichen Wirkung.

Der Beantragung von Drittmitteln der öffentlichen Forschungsförderung folgen häufig Abstimmungsprozesse über die Anerkennung unterschiedlicher Kostenpositionen oder der bereits durch die Grundausstattung verfügbaren Ressourcen und Infrastrukturen. Hierbei kommt es ggf. zur Nichtanerkennung einzelner Kostenpositionen bzw. Teilen davon. Aktuell nehmen die Hochschulen hierbei eine Tendenz der bewilligenden Stellen (DFG, BMBF und seine Projektträger) wahr, die Budgetplanungen insbesondere im Hinblick auf kalkulierte Sachkosten strikter zu bewerten. Offenkundig wird dabei in Einzelfällen von Seiten der Zuwendungsgeber sowohl auf die Grundausstattung als auch auf die zur Verfügung stehenden Pauschalen verwiesen, die entsprechende Kompensationsmöglichkeiten bereithalten. Wahrgenommen wird folglich eine unterschiedlich strikte Auslegung der verschiedenen Projektträger sowohl hinsichtlich der anzuerkennenden Kosten als auch der Verwendungsrichtlinie.

In Bezug auf die BMBF-Projektförderung verweisen befragte Hochschulvertreter/-innen darauf, dass Kostensteigerungen durch höhere Tarifabschlüsse oder die Gewinnung von Personal mit ggf. höherer Erfahrungsstufe als geplant in der Bewilligung bzw. im Voraus unzureichend berücksichtigt werden könnten. Auch die Förderfähigkeit von Koordinationsstellen in großen Verbänden ist aus Sicht der Hochschulen deutlich eingeschränkt worden. Beide Posten würden zwangsläufig aus dem Haushalt oder den durch die Pauschalen freigesetzten Mittel beglichen, die in diesem Fall eine rein kompensatorische Funktion einnehmen. Diese Erfahrungen wurden zum Teil von den Hochschulleitungen, jedoch auch wesentlich von den interviewten Wissenschaftlern/-innen geäußert und auch im Rahmen des abschließenden Fachworkshops bestätigt.

Der überwiegende Teil der befragten Hochschulen sieht keine Einschränkungen des Einsatzes der Pauschalen durch die Länder. Auch lassen sich keine direkten Wirkungen auf die Verhandlung der Hochschulhaushalte mit den Ländern beobachten. Drei Befunde signalisieren jedoch, dass durch Vorgaben einzelner Landesregierungen die Flexibilität der Mittelverwendung eingeschränkt wird.

Zu beobachten ist zunächst eine Einschränkung der flexiblen Nutzung im Hinblick auf die überjährige Akkumulation der Mittel. Einzelne Länder bewerten das Ansparen der freigesetzten Mittel als problematisch und artikulieren hier einen möglichen Kürzungsbedarf der Grundzuweisung, sofern hierbei gewisse Budgetgrenzen überschritten werden. Damit wird die gerade in naturwissenschaftlich-technischen Disziplinen geübte Praxis, die Mittel für die Finanzierung von Ersatzbeschaffungen oder von längerfristigen Wartungsverträgen zu nutzen, deutlich eingeschränkt. Der Verschleiß von technischer Infrastruktur und Geräten ist nicht eindeutig planbar, sodass gerade flexibel einsetzbare Mittel hier einen deutlichen Gewinn an Handlungsautonomie bedeuten. Dieser droht mit den entsprechenden Ankündigungen von Seiten einzelner Länder verloren zu gehen.

In einem Land wurden die Hochschulen dazu aufgefordert, 90 Prozent der Pauschalen im Gesamthaushalt der Hochschule zu belassen und damit unmittelbar steigende Kosten der Bewirtschaftung zu kompensieren. Hierdurch werden die Möglichkeiten deutlich reduziert, die Mittel für

strategische Zwecke zu nutzen, sodass hier nur eingeschränkt von einer Erweiterung der Handlungsspielräume gesprochen werden kann.

Von Seiten einer Landesregierung wurden Budgetkürzungen der Hochschulen zur Anpassung an eine geänderte Finanzplanung vorgenommen. Die Gespräche mit den Verantwortlichen einer Hochschule in diesem Land verdeutlichten, dass eine Kompensation dieser Kürzungen ohne Berücksichtigung der Pauschalen zu gravierenden Einschnitten des Lehr- und Forschungsbetriebs geführt hätten. Somit federten die Pauschalen zeitweilig einen größeren Teil der laufenden Bewirtschaftungskosten der Hochschule ab. Formal wurde über die Verbuchung der Mittel im Haushalt der notwendige Handlungsspielraum geschaffen. Dennoch konnte ein Einsatz für strategische Zwecke in diesem Fall nur in einem deutlich reduzierten Umfang erfolgen.

Überraschenderweise zeigten die Interviews immer wieder Unsicherheiten in der Verwendung der Mittel auf. Insbesondere dann, wenn die Hochschulen die Pauschalen selbst (und nicht frei werdende Haushaltsmittel, vgl. Kapitel 4) an die Forschenden weiterreichen, übertragen sich bestehende Unsicherheiten über die Zulässigkeit bestimmter Verwendungszwecke auf die Forschenden. Dies betrifft in besonderem Maße das überjährige Akkumulieren der Pauschalen durch die Einwerbenden, was zumindest im Falle der BMBF-Pauschalen von einigen Hochschulen unterbunden wird. Aus diesem Grund bleiben Chancen der Flexibilisierung bzw. der Investitionssteuerung ungenutzt.

7.6 Aspekte der Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme wird stets unter zwei Perspektiven betrachtet:

- Maßnahmenwirtschaftlichkeit und
- Vollzugswirtschaftlichkeit.

Maßnahmenwirtschaftlichkeit

In der Bilanz haben die Pauschalen dazu geführt, dass die Forschungsfähigkeit der deutschen Hochschulen angesichts der hohen Dynamik in der Drittmittelinwerbung gesichert werden konnte. Hierfür finden sich zahlreiche Belege in der qualitativen Empirie. Die Hochschulen haben Handlungsspielräume zurückgewonnen und sind in die Lage versetzt worden, ihre Forschungs- und Drittmittelinfrastrukturen zu verbessern. Die Wirkungsanalyse zeigt in einem umfassenden Ausmaß, dass Effekte zu beobachten sind, die auf nahezu allen Handlungsebenen der Hochschulen zu einer Verbesserung der Forschungs- und Drittmittelfähigkeit geführt haben. Gerade die haushaltsentlastende Komponente der Pauschalen, die wiederum Mittel freisetzt, ermöglicht einen flexiblen Einsatz, der von der rein kompensatorischen Funktion bis zu investiven Maßnahmen reicht. Dabei sind auch positive Rückkopplungseffekte auf andere Bereiche der Hochschule zu beobachten: Eine verbesserte technische Infrastruktur, forschungsstarke Fachbereiche und eine enge Verzahnung von Forschung und Lehre erhöhen die Attraktivität der Hochschulen für Studierende und Lehrende. Gleichzeitig sind aber auch Spezialisierungsphänomene zu beobachten, in denen sich Forschende an den Hochschulen auf die Forschung fokussieren. In diesen Fällen schaffen die Pauschalen bzw. die frei werdenden Mittel zumindest die Gestaltungsspielräume, um qualifizierte Vertretungen für die entsprechenden Lehrdeputate sicherzustellen. Die Beispiele verdeutlichen, dass die Hochschulen mit den Pauschalen in die Lage versetzt wurden, ihre Rolle als wesentliches Element einer differenzierten Forschungslandschaft weiterhin wahrzunehmen, ohne dass gleichzeitig große Dysfunktionalitäten in anderen Aufgabenbereichen festzustellen

sind. Gleichwohl bleiben einige Aufgaben insbesondere im Erhalt der baulichen Infrastruktur angesichts einer knappen Finanzausstattung in einigen Ländern auf der Tagesordnung von Investitionserfordernissen, die auch aus den Pauschalen nicht bewältigt werden können.

Die Pauschalen stellen eine Budgetgröße dar, die abhängig ist von der Höhe der Fördertöpfe und den Bewilligungen der entsprechenden Maßnahmen der Forschungsförderung von DFG und BMBF. Wie die Abbildungen 27 und 28 zeigen, ist die Attraktivität dieser mit Pauschalen ausgestatteten Maßnahmen tendenziell gestiegen, auch wenn andere Motive die Auswahl der Antragstellenden beeinflussen. Nach wie vor dominieren hier Reputationsgewinne und Erfolgsaussichten das Antragsverhalten.

Die Maßnahmenwirtschaftlichkeit wird darüber hinaus häufig an ökonomischen Indikatoren gemessen, was sich in diesem Fall nicht anbietet. Als eine weitere mögliche Vergleichsgröße kann aber beispielsweise die Analyse von Publikationen und Zitationen herangezogen werden. Diese zeigt, dass die Forschenden an den Universitäten ihre Publikationsintensität über den Zeitraum von 2001 bis 2015 stabil halten konnten. Die Zitierhäufigkeit pro Vollzeitäquivalent des forschenden Personals an Universitäten hat sich im Zeitraum 2001 bis 2014 und hier vor allem in den Jahren bis 2008 deutlich erhöht. In den Folgejahren konnte die Position stabilisiert werden. D.h. die Publikationen erhalten in einem zunehmendem Ausmaß Wahrnehmung in den fachlichen Communities. Im nationalen Vergleich stehen die Universitätspublikationen an dritter Stelle hinter den Publikationen des Forschungspersonals an Max-Planck- und Leibniz- Instituten. Die Publikationstätigkeit von Angehörigen der Fachhochschulen ist im Vergleich zu den vier großen Wissenschaftsorganisationen und den Universitäten dagegen am niedrigsten. Hier stehen nach wie vor Aspekte der Lehre und – in zunehmendem Maße – auch der Drittmittelforschung im Vordergrund. Es bleibt zu beobachten, ob hier hinsichtlich der Publikationstätigkeit eine nachholende Entwicklung festzustellen sein wird.

Vollzugswirtschaftlichkeit

Die Vollzugswirtschaftlichkeit betrachtet die administrativen Verfahren auf Seiten der Zuwendungsgeber sowie der Zuwendungsempfänger. Bei Projektträgern und der DFG ist kein zusätzlicher Aufwand in der Begutachtung, Bewilligung und im weiteren Förderverfahren festzustellen. Alle Prüfschritte im gesamten Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisprozess beziehen sich auf die direkten Kosten, die Gegenstand der Zuwendung sind. Die förderfähigen Kosten bilden die Basis für die Bewilligung der Pauschalen, die mit den einzelnen Zahlungen überwiesen werden. Aufwände für eine Nachweisprüfung entstehen ausschließlich im Rahmen von Einzelprüfungen von einzelnen Vorhaben, sodass keine zusätzlichen Controlling- oder Prüfroutinen etabliert werden mussten, mit der Ausnahme der Prüfung der Antragsberechtigung des Institutionentyps Hochschule. Diese ist jedoch im Vergleich zur Prüfung von Forschungsanträgen geringfügig. D.h. das Zuwendungsvolumen wird nicht dadurch gemindert, dass bei den Projektträgern oder der DFG zusätzliche administrative Aufwände entstehen.

Der Aufwand für die Hochschulen für die Beantragung ist ebenfalls äußerst gering. Die Hochschulen müssen in den elektronischen Antragsunterlagen lediglich eine Eingabe vornehmen. Die Vereinnahmung der Pauschalen erfolgt in der Regel in den Gesamthaushalt, sodass auch hier keine zusätzlichen Verwaltungskosten entstehen. In den entsprechenden elektronischen Buchhaltungssystemen sind hierfür Routinen eingerichtet worden. Sofern diese Mittel nicht zu 100 Prozent zentral verwaltet werden, bestehen feste Schlüssel, wie dadurch frei werdende Mittel auf den unterschiedlichen Hochschulkonten verwaltet werden. Alle folgenden administrativen Schritte beziehen sich im Kern auf die frei werdenden Mittel, nicht jedoch auf die vereinnahmten Pauschalen. In wie weit die Administration der durch die Pauschalen freigesetzten Mittel zusätzlicher

Ressourcen bedarf, ist schwer abzuschätzen, da diese Aufgabe zumeist von den – im Personalbestand wachsenden – Drittmittelstellen durchgeführt wird.

Die Forschungspolitik hat grundsätzlich die Entstehung und die Notwendigkeit zur Kompensation indirekter Kosten durch Forschung anerkannt. Mit den Pauschalen wurde ein Ansatz gewählt, der insbesondere die administrativen Kosten auf Seiten der fördernden und der geförderten Institutionen möglichst geringhalten soll. Eine Alternative hierzu ist in einer Vollkostenrechnung der Forschung zu sehen. Diese würde aber auf Seiten der Hochschulen eine fach- oder vorhabensspezifische Erfassung und Dokumentation der indirekten Kosten erfordern und auf Seiten der Projektträger deutlich steigende Prüfaufwände. Eine Orientierungsmöglichkeit hierbei bilden die Vollkostensätze für die industrielle Auftragsforschung, die im Rahmen der Trennungsrechnung ermittelt worden sind. Grundsätzlich zu berücksichtigen sind hierbei (große) Differenzen zwischen Disziplinen und auch innerhalb der Disziplinen, je nachdem ob mit hohem Aufwand experimentell geforscht wird oder nicht. Gleichzeitig würde der zusätzliche Finanzierungsbedarf für BMBF und DFG steigen, da in den meisten Hochschulen die Overhead-Sätze deutlich über 20 bzw. 22 Prozent liegen. Eine Kompensation der indirekten Kosten der Drittmittelforschung auf Kostenbasis würde einerseits zu einer größeren Bedarfsgerechtigkeit führen. Andererseits würde der administrative Aufwand auf Seiten der Hochschulen ebenso steigen wie auf Seiten der Projektträger und der bewilligenden Stellen. Darüber hinaus resultiert aus einem solchen Vorgehen eine hohe Planungsunsicherheit auf Seiten der Zuwendungsgeber. Sowohl zwischen den Hochschulen als auch innerhalb einzelner Hochschulen sind große Bandbreiten der Vollkostensätze erkennbar. Diese berücksichtigen sowohl die Art der Forschung als auch die Finanzierungsverantwortung der Hochschulen und Fakultäten, z.B. für Gebäudeinstandhaltung. Angesichts der Vielzahl der Akteure, unterschiedlicher Regelungen in den Ländern und einem hohen Nachweis- und Prüfaufwand erscheint dieses Vorgehen deutlich aufwändiger und damit unattraktiver als eine Lösung mit dem Instrument der Pauschalen. Nach Einschätzungen von Hochschulleitungen und insbesondere Wissenschaftlern/-innen würden entsprechende Nachweispflichten und -aufwände zudem einen Teil der positiven Wirkungen aufheben. Zusätzliche Administration führt in diesem Fall nicht zur Stärkung und Wettbewerbsfähigkeit der (Drittmittel-)Forschung und Innovationskraft sondern lediglich zur Bindung entsprechender Controlling-Kapazitäten.

Die Evaluation zeigte aber auch einen unerwarteten Befund: Da bei einzelnen Hochschulen Unsicherheiten über ggf. zukünftige Verwendungsnachweisprüfungen bestehen, werden entsprechende Dokumentationsroutinen entwickelt, die eine zukünftige Nachverfolgung ermöglichen sollen. Dieser Aufwand ist aus Sicht der Evaluatoren/-innen nicht gerechtfertigt, da die Verwendung der Pauschalen für die indirekten Kosten der Drittmittelforschung bereits durch zwei Aspekte abgesichert ist:

- 1.** Mit der Buchung auf ein Haushaltskonto, aus dem unmittelbar Gemeinkosten beglichen werden, ist der formale Nachweis einer korrekten Verwendung bereits erbracht.
- 2.** Angesichts des Nachweises, dass Drittmittelforschung, insbesondere in den naturwissenschaftlichen und experimentellen Fächern deutlich höhere Kosten verursacht, ist weiterhin tendenziell eine Unterdeckung der Forschungskosten festzustellen. Die Pauschalen tragen letztlich dazu bei, diese Finanzierungslücke einzuschränken.

Nicht nur die Flexibilität, sondern gerade die schlanke Administration bildet – neben dem reinen Finanzierungsaspekt – die zentrale Stärke dieses Instruments. Die Etablierung von Nachweis- und Prüfroutinen würde somit dazu führen, dass administrative Kosten entstehen, die wiederum den Entlastungseffekt schmälern würden.

8 Gesamtbewertung und Empfehlungen

Die Relevanz von Drittmitteln für die Ermöglichung hochwertiger und herausragender Forschungsleistungen an deutschen Hochschulen hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. Während die Grundfinanzierung der meisten Hochschulen nominal stagniert bzw. real sogar zurückgeht, zeigt sich ein überproportionaler Aufwuchs an Drittmitteln. Vor dem Hintergrund der Gewährleistung (internationaler) Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit in der Forschung verschiebt sich insbesondere bei großen (Technischen) Universitäten die Zusammensetzung des Gesamthaushalts: Die Schere zwischen Grund- und Drittmittelentwicklung geht immer weiter auseinander.

Die DFG sowie das BMBF sind für die Universitäten die wichtigsten Drittmittelgeber, was die Fördervolumina und die damit verbundenen Reputationseffekte angeht. Entsprechend kommt ihnen eine besondere Bedeutung für die Möglichkeiten der Gestaltung von Forschung zu.

Mit dem Aufwuchs an Drittmitteln steigt gleichzeitig der Wettbewerbs- und Kostendruck an den Hochschulen. Dieser ist zum einen direkt mit dem Anstieg drittmittelinduzierter indirekter Kosten verbunden, die bei den Hochschulen im Rahmen der Umsetzung ihrer Drittmittelprojekte anfallen. Zum anderen sehen sich die Hochschulen zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung ihrer Forschungsleistungen einem immer stärkeren Wettbewerb um (weitere) Drittmittel ausgesetzt: Diese Entwicklung hat sich die vergangenen Jahre – auf hohem Niveau – noch weiter fortgesetzt. Die Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit der Hochschulen ist somit immer enger an (weitere) Drittmittelerfolge geknüpft.

Das Instrument der Pauschalen stellt für diese Entwicklung eine bedeutende Entlastung dar. Es mindert den beschriebenen Wettbewerbs- und Kostendruck zumindest teilweise ab. Gleichzeitig wurde bereits in der Untersuchung zu den Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen auf die Forschungsförderung im Jahr 2013 deutlich, dass die Höhe der ausgereichten Pauschalen nur eine Teilkompensation der zusätzlich entstehenden Kosten leistet und diese nicht vollständig deckt. Daher werden die Belastungen des Hochschulhaushalts durch erfolgreiche Drittmittelerwerbungen im Allgemeinen nur abgemildert, aber nicht aufgehoben. Drittmittelerfolge bleiben also ein Kostenfaktor für die Hochschulen. Besonders hervorgehoben wird dies in Bezug auf Engpässe im Bereich der (baulichen) Infrastruktur. Vor diesem Hintergrund sind auch programmbezogene Unterschiede hinsichtlich der Ausreichung von Pauschalen seitens des BMBF bzw. die Nichtgewährung von Pauschalen bei anderen Bundesministerien für die Hochschulen oftmals nicht nachvollziehbar.

Neben der grundlegenden Funktion trägt der Einsatz der Pauschalen bzw. der durch diese frei werdenden Mittel zu einer zunehmenden Professionalisierung von Unterstützungsstrukturen zur Beantragung, Bewirtschaftung und Abwicklung von Drittmittelprojekten bei. Hieraus resultieren strukturelle Verbesserungen der Chancen auf weitere Drittmittelerwerbungen und somit verbesserte Möglichkeiten zur weiteren Forschungsprofilierung. Das Instrument der Pauschalen trägt somit entsprechend der grundlegenden politischen Zielsetzung zu einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Innovationskraft sowie der (internationalen) Wettbewerbsfähigkeit deutscher Hochschulen bei.

Die vielfältige Verwendung der Pauschalen spiegelt unterschiedliche strategische Herangehensweisen der Hochschulen zur Ausgestaltung der Forschungsbedingungen wider und verweist gleichzeitig auf eine zunehmende Steuerungskompetenz. Die Möglichkeiten zur weiterreichenden strategischen Nutzung der Pauschalen steht jedoch in einer Abhängigkeit vom Volumen der Pauschalen bzw. der Größe und grundlegenden Forschungsorientierung der Hochschulen.

Zentrale Erfolgsfaktoren des Instruments bilden seine Ausgestaltung als Pauschale und die Flexibilität des Einsatzes. Die Vollzugswirtschaftlichkeit, also das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Hinblick auf den administrativen Aufwand, ist im Hinblick auf vergleichsweise geringe Nachweispflichten und die Eigenverantwortliche Verwendungssteuerung der Hochschulen sehr positiv zu bewerten. Die Grundintention der Pauschalen, anfallende indirekte Kosten abzufedern und den Hochschulen damit Handlungsspielräume einzuräumen, stellt einen gelungenen Förderansatz dar, dessen Erfolg mit der Einforderung detaillierterer Kosten- und Verwendungsnachweise konterkariert werden würde.

Die Flexibilität des Einsatzes der durch die Pauschalen frei werdenden Haushaltsmittel bildet die Voraussetzung für ihre strategische Wirksamkeit. Dabei bestehen seitens der Hochschulen allerdings in Einzelfällen Unsicherheiten bezüglich des Umgangs mit den Pauschalen und den teilweise nicht explizit benannten Verwendungsvorgaben. Während die Ausgestaltung der Förderrichtlinie der DFG explizit strategische Verwendungen aufgreift und eine überjährige Akkumulation als Möglichkeit benennt, bleibt dies bei der BMBF-Projektpauschale in den verbindlichen Programmdokumenten offen bzw. in der Formulierung indirekt (Eigenverantwortung über die Verwendung bei den Hochschulen). Teilweise werden Verwendungsmöglichkeiten auch unterschiedlich explizit von Projektträgern kommuniziert. Nicht alle Hochschulakteure gehen hierbei von einer direkten Analogie zwischen den Pauschalen und somit auch den Verwendungsmöglichkeiten aus. Überraschend ist, dass die Unsicherheiten gegenüber der Vorgängerstudie tendenziell eher zugenommen haben – obschon die Hochschulen nun schon über einen längeren Zeitraum Erfahrungen mit den Pauschalen machen konnten. Im Fachworkshop wurde vermutet, dass die Hochschulverwaltungen selbst zum Teil unnötig enge Verwendungsvorgaben machen: Bedingt durch die Vielfalt der Fördergeber und Verwendungsvorgaben seien die Vorgaben an die Einwerbenden tendenziell konservativ, um „auf der sicheren Seite“ zu sein, was die Verwendung betrifft. Der Problemdruck bezüglich des flexiblen Mitteleinsatzes und der richtlinienkonformen Verwendung ist bei großen Hochschulen aufgrund der Vielzahl der Antragstellungen deutlich gemindert. Allerdings können auch vereinzelt (vormals) bestehende Vorgaben von Sitzländern die strategische Verwendung von Mitteln eher einschränken.

Vor dem Hintergrund der übergreifenden Zielsetzungen der Pauschalen, der Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Forschung an deutschen Hochschulen, verweisen die Ergebnisse der Evaluation insgesamt auf eine hohe Maßnahmenwirtschaftlichkeit. Mit den Pauschalen ist es gelungen, der Vielfalt der Hochschullandschaft mit einem betont einfachen Instrument gerecht zu werden. Zwar profitieren große Hochschulen, insbesondere Universitäten und Technische Universitäten überproportional strategisch von den Pauschalen, da sich hier leichter Skaleneffekte realisieren lassen. Aber auch die (Forschungs-)Situation kleinerer Hochschulen hat sich substantiell verbessert.

Empfehlungen

Kompensation indirekter projektinduzierter Kosten durch Pauschalen dauerhaft sichern

Die empirischen Analysen haben die Ergebnisse der Studie „Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland“⁶⁰ bestätigt. Öffentlich finanzierte Drittmittelforschung verzehrt an den Hochschulen mehr Ressourcen als durch die direkte Förderung finanziert werden. Folglich sollte auch weiterhin zumindest eine (Teil-)Kompensation dieser zusätzlichen, indirekten Kosten stattfinden, um die Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit der Hochschulen mittel- und langfristig zu sichern. Ein öffentlich kommuniziertes Signal, dass die Pauschalen ein festes Element der Forschungsförderung bilden, ist wünschenswert, um die Handlungs- und Planungssicherheit der Verantwortlichen zu gewährleisten. Die aktuellen Befunde lassen keine Zweifel an der Notwendigkeit und Wirksamkeit des Instruments aufkommen.

Eigenverantwortliche Verwendungskompetenz der Hochschulen weiter absichern

Die Einsatzflexibilität der Pauschalen bzw. der durch diese frei werdenden Mittel und ihre Nutzung in Eigenverantwortung stärken die strategische Positionierung der Hochschulen im Forschungsbetrieb. Daher ist es positiv herauszustellen, dass auch seitens der Länder in der Regel keine zusätzlichen Vorgaben zur Verwendung gemacht werden. Eine Rückwirkung auf die Grundfinanzierung ist in der überwiegenden Mehrheit der Fälle und damit der Bundesländer entsprechend nicht festzustellen. Eine einengende Kanalisierung oder gar eine Nutzung der Pauschalen bzw. der dadurch frei werdenden Mittel zum Ausgleich von Budgetkürzungen des Landes steht nicht im Einklang mit der Intention des Instruments. Um in diesem Zusammenhang für alle Seiten Handlungssicherheit zu schaffen, sollte der Bund in den Verwendungsrichtlinien ebenso wie in der Kommunikation mit den Wissenschaftsressorts der Länder eindeutige Grenzlinien ziehen.

Schlankes Verfahren aufrechterhalten

Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten kann in der Bewertung der Instrumente auf das einfache Verfahren verwiesen werden, das in der Beantragung keinen zusätzlichen Aufwand erfordert. Eine unmittelbare Nachweispflicht zur Verwendung der Pauschalen besteht nicht. Die Verteilungsmechanismen in den Hochschulen sowie die internen Prozesse und Verfahren stellen sicher, dass insbesondere die Mittelverwendung durch die zentralen Einheiten einer hohen Transparenzverpflichtung unterliegt. Gerade der fokussierte Einsatz von Mitteln für strategische Zwecke ist Gegenstand der Beratungen in den Gremien, ebenso wie die Verteilungsschlüssel. Die durch die Pauschalen initiierte Freisetzung von Haushaltsmitteln ermöglicht es darüber hinaus, Mittel in den Fachbereichen oder bei den Wissenschaftlern/-innen bedarfsorientiert und flexibel einzusetzen. Vor diesem Hintergrund sind Form und Ausgestaltung der Instrumente zu erhalten.

(Zeitliche) Flexibilität für eine effektive Umsetzung absichern

Insbesondere die Verwendung freigesetzter Mittel auf der dezentralen Ebene ist z. T. mit Unsicherheiten hinsichtlich des Nutzungszeitraums verbunden. Folglich sollte hier eine eindeutige Kommunikation erfolgen, in wie weit die Mittel auch über mehrere Monate kumuliert und dann für Ausgaben zur Stärkung der Forschung genutzt werden können. Die Flexibilität, frei werdende Mittel für ggf. anstehende Reparaturen oder zur Finanzierung von Personal bei Auftragslücken zu

⁶⁰ Prognos AG et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland, Berlin

nutzen, erfährt einerseits eine besondere Wertschätzung. Andererseits werden dadurch indirekte Kosten der Forschung aufgefangen, die jedoch zeitlich nicht planbar sind. Vor allem für kleinere Hochschulen ist die überjährige Verwendung Bestandteil einer effektiven Verwendung. Hier sollte insbesondere gegenüber den Landesfinanzministerien die strategische Zielsetzung der Mittel kommunikativ gestärkt werden.

Anträge auf Zuwendungen ohne Verweis auf Projektpauschale als Finanzierungsoption prüfen

Bei Projektanträgen zur Forschungsförderung werden aus unterschiedlichen Gründen (Förderfähigkeit, vorhandene Grundausstattung) Kürzungen der Budgetansätze vorgenommen. Hierbei treten Antragstellende und Zuwendungsgeber bzw. Projektträger in einen Abstimmungsprozess. Aktuell nehmen die Hochschulen einen Trend wahr, dass hierbei zunehmend auf die Pauschalen und die daraus resultierenden Finanzierungsoptionen verwiesen wird. Diese Verweise von Seiten der Fördergeber sind aus Sicht der Evaluatoren nicht zielführend und tragen dazu bei, dass auf Seiten der Hochschulen teilweise die Wahrnehmung einer Aufrechnung von Fördervolumen und Pauschalen entsteht. Es bedarf daher einer Bestätigung des Commitments, dass die Zuwendungssumme auch im einzelnen Bewilligungsfall nicht zu Lasten der Pauschalen reduziert wird. Dies betrifft insbesondere Ausstattungskomponenten sowie die Sachkosten.

Erhöhung der Pauschalen sollte nur unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Aufstockung der Förderbudgets erfolgen

Obwohl die Angemessenheit der Pauschalenhöhe in vielen Fällen angezweifelt wird, werden Forderungen nach einer allgemeinen Erhöhung nur verhalten formuliert. Viele Forschende lehnen eine Erhöhung der Pauschalen ab, solange damit nicht eine entsprechende Vergrößerung der Fördertöpfe einhergeht. Bei festgelegten Volumina der Förderprogramme führt eine stärkere Finanzierung der indirekten Kosten zwangsläufig zu einer Reduktion der direkten Mittel, die in wettbewerblichen Verfahren vergeben werden. Folglich sollten Überlegungen zu einer Erhöhung der Pauschale immer als ergänzende Finanzierung angesehen werden, sodass die Forschungsbudgets um den entsprechenden Wert aufgestockt werden können.

Informationsmaterialien aktualisieren und vereinheitlichen

Die z. T. artikulierten Unsicherheiten über die Verwendung bilden angesichts einer schon länger geübten Praxis ein überraschendes Ergebnis. Folglich sollten die Informationsmaterialien hinsichtlich ihrer Verständlichkeit und Wirkung geprüft und aktualisiert werden; gekoppelt mit einer aktiven Kommunikation in die Hochschulen.

Gesamtfinanzierung der Forschung gemeinsam mit Ländern und Hochschulen zukunftsfähig gestalten

Die Höhe und Angemessenheit der Pauschalen bildeten keinen Gegenstand der Evaluation. Dennoch lässt sich festhalten⁶¹, dass mit ihnen lediglich die untere Grenze der entstehenden indirekten Kosten tangiert wird, in der Regel damit nur eine Teilkompensation erfolgt, somit weitere Haushaltsmittel zur Finanzierung der Drittmittelforschung erforderlich sind. Angesichts des geringen Anstiegs bzw. der Stagnation der Grundmittel an den Hochschulen im Vergleich zu den erworbenen Drittmitteln bleibt eine Finanzierungslücke bestehen, die mit den vorhandenen Ressourcen geschlossen werden muss. Die Finanzierung der Hochschulen durch die Länder wird in den meisten Fällen mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen verknüpft und für mehrere Jahre

⁶¹ Ebenda, S. 102ff

festgelegt. Wünschens- und empfehlenswert wären hier Regelungen vergleichbar zum Pakt für Forschung und Innovation mit der außeruniversitären Forschung. Hier werden ebenfalls verknüpft mit Erwartungen und Zielsetzungen über einen längeren Zeitraum Zuwachsraten der Finanzierung festgelegt, die es den vier Wissenschaftsorganisationen ermöglichen, auch längerfristig angelegte Zielsetzungen zu verfolgen. Ein vergleichbares Commitment zur Hochschulfinanzierung fehlt derzeit.

Quellenverzeichnis

Programmdokumente

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018): Förderdaten des BMBF (Stand: Februar 2018).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (o.J.): Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV), aktueller Abruf: Januar 2019 Online verfügbar unter https://foerderportal.bund.de/easy/easy_index.php?auswahl=easy_formulare&formularschrank=bmbf#t1

Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (2007): Sprecherbrief vom 11. September 2007. Online verfügbar unter: http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/programme/grk/sprecherbrief_september_2007.pdf

Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (2011): Verwendungsrichtlinien. Sachbeihilfen mit Leitfaden für Abschlussberichte und Regeln guter wissenschaftlicher Praxis. Online verfügbar unter: http://www.dfg.de/formulare/2_01/v/dfg_2_01_de_v1108.pdf

Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (2014): Sprecherbrief vom 7. November 2014. Online verfügbar unter: http://www.dfg.de/download/pdf/presse/das_neueste/das_neueste_2014/141110_pm_programmpauschale.pdf

Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V. (2015): Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft – Ausführungsvereinbarung DFG (AV-DFG) –. Online abrufbar unter https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/AV_DFG.pdf.

Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (2017): Verwendungsrichtlinien. Allgemeine Bedingungen für Förderverträge mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft e.V. (DFG). Online verfügbar unter: http://www.dfg.de/formulare/2_00/v/dfg_2_00_de_v0317.pdf

Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V. (2018): Förderdaten der DFG (Stand: Juli 2018).

Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission. Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A52014XC0627%2801%29>

Hochschulpakt des Bundes und der Länder (2014): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (dritte Programmphase). Beschluss vom 11. Dezember 2014. Online verfügbar unter: https://www.bmbf.de/files/Verwaltungsvereinbarung_Hochschulpakt_III_vom_11.12.2014.pdf

Literatur

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018): Bundesbericht Forschung und Innovation, Online verfügbar unter https://www.bmbf.de/pub/Bufi_2018_Hauptband.pdf, zuletzt abgerufen am 22.1.2019

Deutsche Forschungsgemeinschaft (2009): Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft über die Erfahrungen mit der Gewährung der Programmpauschale in der zweiten Programmphase, der GWK vorgelegt am 26.1.2009, Online verfügbar unter https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/DFG-Bericht-2013__1_.pdf

Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V. (2018): Pakt für Forschung und Innovation. Monitoring-Bericht 2018. Online verfügbar unter: http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/ge-schaefsstelle/publikationen/pfi_monitoringbericht_dfg_2018.pdf

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2007): Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder. Finanzströme im Jahr 2006. Online unter: http://www.blk-bonn.de/finanzstroeme/finanzstroeme_2006.pdf

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2008): Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder. Finanzströme im Jahr 2007. Online verfügbar unter: <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/GWK-Heft-01-Finanzstroeme2007.pdf>

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2009): Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder. Finanzströme im Jahr 2008. Online verfügbar unter: <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/GWK-Heft-09-Finanzstroeme2008.pdf>

Hachmeister, C. D., Duong, S., & Roessler, I. (2015). Forschung an Fachhochschulen aus der Innen- und Außenperspektive: Rolle der Forschung, Art und Umfang. Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH. Online verfügbar unter: http://fifth-projekt.de/fileadmin/user_upload/CHE_AP_181_Forschung_an_Fachhochschulen.pdf

Humboldt-Universität zu Berlin (2016): Bewirtschaftung von Drittmittelprojekten. Informationsbroschüre. Stand 05/2016

Prognos AG/KPMG AG/Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland. Online verfügbar unter: https://www.bmbf.de/files/BMBF-Projektpauschale_Abschlussbericht.pdf

Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 11, Reihe 4.3.2. Basisdaten für die Berechnung monetärer hochschulstatistischer Kennzahlen für einzelne Hochschulen (Aufstellung auf Anfrage).

Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/KennzahlenMonetaer.html>

Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 11, Reihe 4.5, Finanzen der Hochschulen. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/FinanzenHochschulen.html>

Statistisches Bundesamt (2017): Fachserie 11, Reihe 4.3.1, Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/KennzahlenNichtmonetaer.html>

Statistisches Bundesamt (2018): Hochschulfinanzstatistik H 201, 1995 bis 2016 (Aufstellung auf Anfrage).

Statistisches Bundesamt (2018): Hochschulfinanzstatistik H 201, Drittmiteleinahmen nach Mittelgebern (Aufstellung auf Anfrage).

Stibbe, J./Stratmann, F./Söder-Mahlmann, J. (2012): Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. Sachstandsbericht. Hrsg.: HIS Hochschul-Informationssystem GmbH. Online verfügbar unter: https://his-he.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Vortraege/2013_04_05_Vortrag_Tegtmeyer.

Wissenschaftsrat (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. Bericht des Vorsitzenden zu aktuellen Tendenzen im Wissenschaftssystem. Online verfügbar unter: https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Juli_2011.pdf