Das öffentliche Wissenschaftssystem in Deutschland

Grundlagen des Wissenschaftsmanagements

Berlin-Schwanenwerder, 16.5.2018

Karsten Gerlof

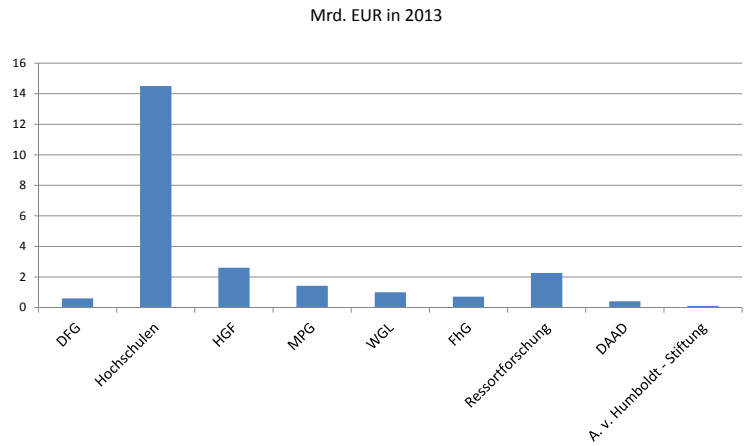
Ziele

- Überblick über das öffentliche Wissenschaftssystem in Deutschland:
  - Finanzieller Rahmen
  - Rechtlicher Rahmen
  - Besonderheiten der Organisation „Forschungseinrichtung“ und „Hochschule“
- Erfahrungen und Trends im Wissenschaftsmanagement kennenlernen
- Vertiefung vieler Themen an den Folgetagen des Kurses

Themen

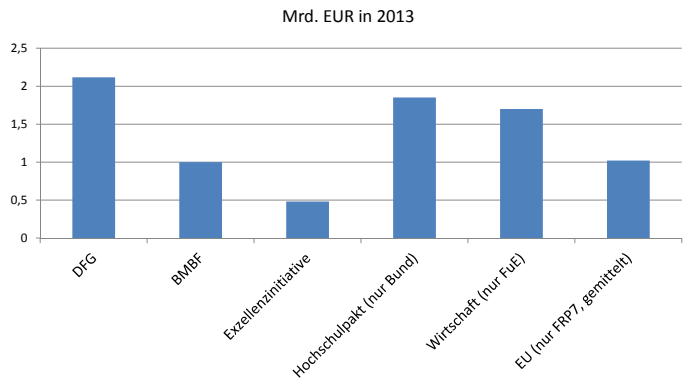
- Die Säulen des öffentlichen Wissenschaftssystems in Deutschland
- Die Wissenschaftseinrichtung als Organisation
- Governance / New Public Management
- Der gesetzliche Rahmen des Wissenschaftssystems auf Landes-/ Bundesebene
- Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen: Organisation und neue Governanceformen
- Ausblick: Aktuelle Fragen

Öffentliche Finanzierung von Wissenschaft in Deutschland



Institutionelle Förderung

Öffentliche Finanzierung von Wissenschaft in Deutschland



Projektförderung

Mindestanforderungen an eine Organisation

- Zusammenarbeit der Beteiligten dient übergeordneten Zielen
- Dient der Arbeitsteilung
- Institutionelle Regelungen, die das Verhalten der Beteiligten steuern oder zumindest beeinflussen
- Aufteilung von Macht/ Verantwortungsdelegation
- Bündelung von Ressourcen, um Synergieeffekte zu erreichen

Expertenorganisation

(Mintzberg 1979)

- Kern der Leistungserbringung durch hoch professionelle Organisationsmitglieder (Experten)
- Leistungen der Experten sehr komplex und daher nur schwer von den Führungskräften der Organisation kontrollierbar
- sehr dezentral organisiert
- wenig Koordination zwischen den Experten
- Autonomie/ große Ermessensspielräume der Experten

Besonderheiten der Organisation Hochschule

- Mehrere konkurrierende Organisationsziele
- Expertenorganisation
- Fachkulturen
- Unterschiedlich starke Identifikation mit der Organisation
- Hohe moralische Aufladung
- Besondere Motivationsstrukturen der Beteiligten
- Weick: „Loosely coupled system“

Besonderheiten der Organisation AUFE*

- Expertenorganisation
- eine oder mehrere Fachkulturen
- Unterschiedlich starke Identifikation mit der Organisation (z.B. monodisziplinär vs. Infrastrukturbetreiber)
- Breites Spektrum von ähnlich Uni-Institut bis ähnlich Forschungsfirma
- Privatrechtlich verfasst in öffentlicher Trägerschaft

* = außeruniversitäre Forschungseinrichtung

Dimensionen

zentral	⟷	**dezentral**
monodisziplinär	⟷	**multidisziplinär**
lose	⟷	**hierarchisch**
autonom	⟷	**weisungsgebunden**
Fachkultur	⟷	**Einrichtung**

Neo-Institutionalismus

(Rowan/ Meyer)

- Unklarheit und Widersprüchlichkeit sozialer Erwartungsstrukturen, die an Organisationen herangetragen werden
- Legitimation ist einer der entscheidenden Faktoren
- Entkopplung von Legitimität und Effizienz
- Isomorphie
- Mimese
- Rationalitätsmythen

New Public Management

(z.B. Budäus/ Conrad/ Schreyögg 1998)

- In den 1980er Jahren als Reaktion auf die sich entwickelnde Krise der Staatsapparate entstanden
- Sammelbegriff für verschiedene, teilweise heterogene Reformansätze
- Abgrenzung vom klassischen Bürokratiemodell

New Public Management

- Zentrale Elemente:
  - Wettbewerb
  - Effizienz
  - Outputorientierung
  - Kundenorientierung
  - Managementtechniken
  - Dezentralisierung / AKV-Prinzip

Kritik am NPM an Hochschulen

- „Managerialismus“
- Hochschulen sind legitim, auch wenn sie nicht effizient sind
- Expertenorganisation: Veränderung am wenigsten durch Regelung oder Management, sondern durch Einwirkung auf/ Überzeugung der Experten
- Nicht-intendierte Folgen: z.B. Motivation crowding out (Bruno S. Frey)

Kritik am NPM an AUFEs

- „Managerialismus“
- Bürokratisierung, Aufwand
- Expertenorganisation (s.o.)
- Spezielle Mission der eigenen Einrichtung - Vergleich mit anderen Einrichtungen nur unzureichend möglich
- Zentralisierung von Entscheidungen

Governance

- New Public Management
- Neues Steuerungsmodell
- Neue Steuerungsmechanismen
- Hochschul-Governance

„Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind“ (Benz et al. 2007)

„Selbstverwaltungs-Modell“

- Staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation als wichtigste Governance-Mechanismen
- Hochschulintern:
  - Dezentrale Entscheidungen, Subsidiaritätsprinzip
  - Wesentliche Entscheidungen fallen in Selbstverwaltungsgremien
  - Das Management ist lediglich ausführendes Organ

„Management-Modell“

- Externe Stakeholder, hierarchische Steuerung und Wettbewerb als wichtigste Governance-Mechanismen
- Hochschulintern:
  - Zentralisierung von Regeln und Entscheidungen
  - Außensteuerung der wiss. Einheiten
  - Erhöhung des Konkurrenzdruckes
  - Beschränkung der Befugnisse von Selbstverwaltungsgremien
  - Hierarchische Steuerung durch Managementebenen

Beispiele für NSM

- Globalhaushalte
- Zielvereinbarungen
- LOM
- Programmsteuerung

Globalhaushalte

- Budgetierung frei von Haushaltstiteln
- Weitgehende Deckungsfähigkeit
- Übertragbarkeit und Rücklagefähigkeit
- Globalhaushalte Land→Hochschulen sukzessive seit 1995 eingeführt
- AUFES: Wissenschaftsfreiheits-gesetz 2012
- Unterschiedliche Budgetierungsmodelle

Zielvereinbarungen

(zum Umsetzungsstand vgl. König/ Anger/ Hoffmann 2010)

- Vereinbarung zwischen zentralem und dezentralem Partner
- Verständigung über Ziele und innovative Projekte
- Sehr viele unterschiedliche Formen
- Kritikpunkte:
  - Messbarkeit der Zielerreichung
  - Informationsasymmetrie zugunsten des dezentralen Partners
  - Machtasymmetrie zugunsten des zentralen Partners

Leistungsorientierte Mittelvergabe

(LOM)

- Objektivierter Mittelverteilungs-mechanismus zwischen zentralem und dezentralem Partner
- Mittelverteilung nach transparenten Kriterien
- Leistungsanreize

LOM Land - Hochschulen

- Leistungsorientierte Mittelvergabe erfolgt in allen deutschen Ländern außer Bremen und dem Saarland
- Sehr unterschiedliche Modelle
- Das effektive Ausmaß der Umverteilung wird oft durch Kappungsgrenzen begrenzt. Umverteilungen bewegen sich in der Regel innerhalb eines Rahmens von +/- 3% der staatlichen Zuschüsse (Jaeger / In der Smitten 2013)
- Intentionen des Einsatzes von LOM-Verfahren in den Ländern (WR 2011):
  - Beseitigung der Zufälligkeiten eines historisch gewachsenen Finanzierungssystems,
  - Mittelzuweisung anhand klarer Kriterien und wissenschaftspolitischer Zielsetzungen
  - Finanzielle Honorierung von Leistungs- und Belastungsunterschieden in Forschung und Lehre,
  - Rechenschaftslegung gegenüber den Länderparlamenten
  - sachgerechter Umgang mit knappen Haushaltsmitteln.

LOM Land-Hochschulen

- In den meisten Ländern Drei-Säulen-Modell:

LOM Land-Hochschulen

- Beispielindikatoren:
  - Grundfinanzierung: Stellen, Studierende, Flächen, Auslastung
  - Leistungsfinanzierung: Absolventen, Regelstudienzeitquote, Drittmittel, Promotionen, Frauenanteil an Professuren, Internationale Studierende, Publikationen, Preise, Weiterbildungsangebote
  - Innovationsfinanzierung: häufig projektbezogen

LOM an Hochschulen

- An 96% der Universitäten werden intern LOM zur Ressourcenverteilung eingesetzt
- Anteil der durch LOM vergebenen Mittel in den Hochschulen in 60% der Hochschulen bis 25% (Umfrage Bogumil et al. 2013)
- Sehr unterschiedliche Modelle
- Kritikpunkte:
  - Belohnung nur ex-post
  - Quantität ← → Qualität

Programmsteuerung

- Antrags-Wettbewerb einer kleinen Zahl von Berechtigten um einen vorgegebenen Finanztopf
- in vorgegebenen Themenbereichen
- oft Konsensprinzip
- mittelfristige Laufzeit
- Vergleich anhand von Kriterien und Indikatoren
- externe Evaluation
- Einbindung der Stakeholder

Der gesetzliche Rahmen des Wissenschaftssystems

Föderalismus

- Kulturhoheit der Länder ist Kernbereich des Föderalismus => Zuständigkeit der Länder für die Hochschulen
- Grundgesetzänderungen 1969:
  - Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a)
  - Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung (Art. 91b)
  - Rahmengesetzgebung über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75)

Föderalismusreform

2006

- Zahl der „Gemeinschaftsaufgaben“ (1969 eingeführt) wird reduziert.
- Der Bund zieht sich aus dem Hochschulbau und der Bildungsplanung zurück.
- Rahmengesetzgebung (Hochschulrahmengesetz) entfällt
- Beim Bund verbleibt Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung

- *Grundgesetz Art. 91b (1) nach Änderung:*

  Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

  1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
  2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
  3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

  Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

Föderalismusreform

aktuell

- Grundgesetzänderung vom 23.12.2014

- *Grundgesetz Art. 91b (1) nach Änderung:*

  „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten."

- Ziel: der Bund kann Hochschulen, einzelne Hochschulinstitute oder Institutsverbünde künftig langfristig fördern
- Es können Maßnahmen entwickelt werden z.B. mit Blick auf bessere Perspektiven für den wissenschaftlichen Nachwuchs
- Hintergrund: Finanzkraft des Bundes und der Länder

Aktuelle Bund-Länder-Programme

- Programm zur Förderung der Spitzenforschung an Universitäten – „Exzellenzstrategie"
- Programm zur Förderung des forschungsbasierten Idee-, Wissens- und Technologietransfers – „Innovative Hochschule"
- Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses

Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen

MPG und FhG in Kürze

- Max-Planck-Gesellschaft
  - Grundlagenforschung in den Natur-, Lebens- und Geisteswissenschaften
  - Komplementär zu den Hochschulen
  - Derzeit 82 Institute, 17.000 Beschäftigte
- Fraunhofer-Gesellschaft
  - Schwerpunkt Ingenieur- und naturwissenschaftliche Fachgebiete
  - Anwendungsorientierte Forschung, vielfach im Auftrag von Unternehmen
  - Derzeit 67 Institute, 23.000 Beschäftigte

Forschungspolitik durch den Bund

Historie:

- 1955 Gründung des Bundesministeriums für Atomfragen unter dem damaligen Atomminister Franz Josef Strauß
- 1962 Umbenennung in Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung
- 1969 Einführung der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern im Grundgesetz Art. 91b

Entwicklung der Großforschung

- Atomgesetz 1955: Erforschung der Kernenergie als bundespolitische Aufgabe
- Es entstanden vier Kernforschungszentren mit Reaktoren sowie das Institut für Plasmaphysik (IPP) in Garching und das Deutsche Elektronen-Synchrotron (DESY) in Hamburg.
- Seit Beginn der 1960er Jahre: Versuch, das etablierte Prinzip der Großforschung auf weitere Anwendungsbereiche zu übertragen, z.B. Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt (DLR), Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung (GMD), Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung (AWI).
- Nach 1990 weitere Helmholtz-Zentren

Helmholtz-Gemeinschaft

- 18 Helmholtz-Zentren, 36.000 Beschäftigte
- Prozess der „Organisationswerdung“:
  - 1970 AGF
  - 1995 HGF e.V.
  - aber: Nach wie vor rechtlich eigenständige Einrichtungen
- Ab 2001 programmorientierte Förderung
- Impuls- und Vernetzungsfonds des Präsidenten: Vergabe von 80,7 Mio EUR p.a. ab 2014
- „Grand Challenges“

Programmorientierte Förderung in der Helmholtz-Gemeinschaft

seit 2001

- Jährliche institutsbezogene Förderung ➔ 5-Jahres-Förderung für sog. Forschungsbereiche
- Forschungsbereich: Mehrere Institute beteiligt
- Konkurrenz um die Mittel des Forschungsbereichs
- Externe Evaluierung

Leibniz-Gemeinschaft

- Einrichtungen der Forschung oder mit Servicefunktion für die Forschung von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischem Interesse
- Enge Kooperation mit Universitäten
- Historie:
  - 1949 Königsteiner Abkommen (Länder!)
  - 1969 Einführung der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern im Grundgesetz Art. 91b
  - 1977 „Blaue Liste“
  - 1990 AG Blaue Liste, 1995 WBL
  - seit 1997 WGL e.V.
- 1989 47 Institute, nach 1992 durch Aufnahme ehemaliger AdW-Institute 81, derzeit 89. 17.200 Beschäftigte.

Leibniz-Gemeinschaft

- Prozess der „Organisationswerdung“:
- Seit 2010 hauptamtlicher Präsident, gemeinsame Interessenvertretung, übergreifende Governanceinstrumente
- Leibniz-Wettbewerb: Verteilung von 30 Mio EUR p.a. im Antragsverfahren
- Institutsevaluationen alle 7 Jahre, gesteuert durch Senatsausschuss Evaluation
- Neuaufnahme von Instituten möglich, ebenso wie Herausfallen aus der Förderung
- Leibniz-Forschungsverbünde sektionsübergreifend

Pakt für Forschung und Innovation

- Pakt I (2006-2010): 3% Aufwuchs p.a. für DFG und außeruniversitäre
- Pakt II (2011-2015): 5% Aufwuchs p.a. für DFG und außeruniversitäre
- Pakt III (2016-2020): 3% Aufwuchs p.a. für DFG und außeruniversitäre (Finanzierung durch Bund)

- Kriterien:
  - Qualitätssicherung
  - Strategische Planung
  - Vernetzung/ Internationalisierung
  - Nachwuchsförderung
  - Frauenförderung
  - Verwertung von Forschungsergebnissen/ Partnerschaft mit der Wirtschaft
  - „Brain Gain“

„Wissenschaftsfreiheitsgesetz“

seit 2012

Gilt für die Einrichtungen mit wissenschafts- oder forschungsspezifischer Mission, die vom Bund allein oder gemeinsam mit den Ländern gemäß Art.91 b GG finanziert werden

- Globalhaushalte
- Aufstockung von Gehältern durch Drittmittel aus nicht-öffentlichen Quellen
- erleichtertes Verfahren für die Beteiligung an Unternehmen durch Vorgabe kurzer Genehmigungsfristen für BMF
- Mehr Selbständigkeit und Eigenverantwortung bei Bauvorhaben

Ausblick

Pläne auf Bundesebene

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene vom 7.2.2018:

- FH-Programm:
  - Projektförderung Forschung/ Transfer ausbauen,
  - Karrierewege,
  - Internationalisierung
- Entfristung Hochschulpakt
  („…Bundesmittel auf Grundlage des neu geschaffenen Art. 91b Grundgesetz (GG) dauerhaft verstetigen. Die konkreten Förderkriterien können alle sieben Jahre periodisch mit den Ländern und Hochschulen ausverhandelt werden.“)
- QPL verstetigen und weiterentwickeln

Pläne auf Bundesebene

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene vom 7.2.2018:

- QLB fortsetzen und um die Schwerpunkte Digitalisierung und Lehrerinnen- und Lehrerausbildung für die beruflichen Schulen erweitern
- Möglichkeiten prüfen, ausgewählte forschungsstarke und exzellente Institute an Hochschulen bundesseitig mitfördern zu können, ohne sie aus der Hochschule herauslösen zu müssen
- Verbindliche Vorlage von Gleichstellungs- und Personalentwicklungskonzepten mit verbindlichen Zielgrößen zur Erhöhung des Frauenanteils sowie die Einhaltung von Gleichstellungsstandards

Pläne auf Bundesebene

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene vom 7.2.2018:

- Forschungsinfrastrukturen an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen – auch in internationaler Kooperation – ausbauen.
- Forschungscampi ausbauen.
- Auf ausgewählten Forschungsfeldern starke Anreize für die Zusammenarbeit der Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen setzen.
- Pakt für Forschung und Innovation (PFI) ab dem Jahr 2021 mit einem jährlichen Aufwuchs von mindestens drei Prozent auf Basis der bewährten Bund-Länder-Schlüssel fortsetzen. Ziele und Instrumente des PFI weiterentwickeln.