

**Prof. Dr. Torben Schubert**  
**Fraunhofer-Institut für System- und**  
**Innovationsforschung ISI**

## **Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung von  
haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen  
außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen  
(Wissenschaftsfreiheitsgesetz - WissFG)“**

**am 26. September 2012**



# **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG)“**

Abgegeben von:

Prof. Dr. Torben Schubert<sup>1,2</sup>

## **1. Einleitung und Kontext**

Das deutsche Innovationssystem gilt als eines der leistungsfähigsten der Welt. Dazu hat auch das öffentlich (teilweise) finanzierte Wissenschaftssystem beigetragen. Insbesondere die Ausdifferenzierung der außeruniversitären Forschungslandschaft (Max-Planck Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft) wurde dabei als ein erfolgreiches Modell angesehen, wobei heute viele Elemente im Ausland übernommen werden, wie beispielsweise die Einrichtung der Carnot-Institute in Frankreich zeigt. Gerade wegen der hohen Bedeutung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Deutschland ist aber eine effiziente Steuerung dieser Einheiten unerlässlich.

In diesem Bereich wurden in den letzten Jahren sowohl bei den Universitäten als auch bei den außeruniversitären Forschungseinrichtungen tiefgreifende Reformen umgesetzt, die die Steuerung nachhaltig verändert haben. In diese Reformbemühungen reihen sich sowohl die Initiative „Wissenschaftsfreiheitsgesetz“ (Beschluss vom 30.07.2008) als auch das nun vorliegende Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) ein.

---

<sup>1</sup> Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung Breslauer Str. 48 76139 Karlsruhe, Deutschland, E-Mail: [torben.schubert@isi.fraunhofer.de](mailto:torben.schubert@isi.fraunhofer.de), Tel.: +49-721/6809-357

<sup>2</sup> CIRCLE, Lund University, Sölvegatan 16, 22100 Lund, Schweden

Grundsätzliches Ziel ist dabei eine Umstellung der zunehmend als wissenschaftsinadäquat angesehenen Inputsteuerung auf eine Anreiz orientierte Outputsteuerung.

Zentrale Elemente sind dabei die *Erhöhung der operativen Flexibilität* bei der Mittelverwendung durch Abkehr von der direkten staatlichen Regulierung der Mittelflüsse sowie die *Verstärkung der Leistungsanreize* durch Leistungsmessung und daraus abgeleiteter Mittelverteilung.<sup>3</sup> Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz ist das bisher weitreichendste Instrumentarium zur Umsetzung der Outputsteuerung für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

## **2. Bewertung der Maßnahmen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes**

Eckpunkte des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes sind die Einführung von Globalhaushalten (durch zu schaffende weitreichende Deckungsfähigkeit der verschiedenen Haushaltstitel sowie die Einführung der Überjährigkeit) sowie Vereinfachungen bei Beschaffungen, Bau und bei wettbewerblichen Richtlinien zur externen Auftragsvergabe.

Insofern setzt das Wissenschaftsfreiheitsgesetz bei der Umsetzung der Outputsteuerung insbesondere auf der Seite der Erhöhung der operativen Flexibilität an. Diese Maßnahmen sind im Wesentlichen zu begrüßen. Sie werden helfen, die deutsche Wissenschaftslandschaft flexibler zu gestalten. Dies zeigt sich auch im Erfahrungsbericht zur Initiative „Wissenschaftsfreiheitsgesetz“, der dem Bundestag im April 2011 vorgelegt wurde. Insbesondere konnte gezeigt werden, dass bereits sehr schnell viele der neuen Möglichkeiten durch die Forschungsverbünde genutzt wurden. Wie die Auswirkungen auf die tatsächliche Forschungsleistung sein wird, konnte allerdings auf Grund des Wirkungsverzuges noch nicht systematisch untersucht werden. Jedoch haben wissenschaftliche Studien die enormen Effizienzpotenziale der ressourcentechnischen Deregulierung für den Bereich der universitären Forschung in Deutschland bereits dokumentiert.<sup>4</sup> Der operativen Flexibilität kam bei den untersuchten Forschungsgruppen eine entscheidende Bedeutung zu, so dass Gruppen mit höherer finanzieller Autonomie auch effizienter in der Ressourcenverwendung waren. Es kann vermutet werden, dass sich diese Erkenntnisse in ähnlicher Weise auf die außeruniversitäre Forschung übertragen lassen.

---

3 Vergleiche: Schubert, T. (2008): New Public Management and deutschen Hochschulen, Strukturen, Verbreitung und Effekte, Fraunhofer IRB-Verlag, Stuttgart.

4 Vergleiche: Schubert, T. (2009): Empirical Observations on New Public Management to Increase Efficiency in Public Research – Boon or Bane? Research Policy, Vol. 38, S. 1225-1234.

Für die nun folgenden Bewertungen gilt selbstredend der einschränkende Hinweis, dass die Regelungen des WissFG zunächst nur die bundesrechtlichen Regelungen berühren. Bei gemeinsamer Finanzierung der Institute durch Bund und Länder muss die GWK weitergehende Entscheidungen treffen, um das volle Potenzial der Neuregelungen ausschöpfen zu können.

## **a. Erhöhung der operativen Flexibilität**

### **i. Verbesserte Ressourcenallokation**

Der Erhöhung der operativen Flexibilität kommt das WissFG in vielen Punkten nach. So ist die geplante Einführung der Globalhaushalte in jedem Fall zu begrüßen, da hierdurch die Allokationseffizienz gesteigert werden können wird. Die Titelgebundenheit bei der Ressourcenverwendung hat sich hier in der Vergangenheit als Hemmschuh erwiesen. Hierdurch wurde verhindert, dass die in der Gesamtheit zur Verfügung stehenden Mittel jeweils der produktivsten Verwendung zugeführt werden konnten. Mit Blick auf die Periodizität der Haushaltsansätze wurde weiterhin auch die zeitlich effiziente Allokation der Ressourcen gestört. In Bezug auf beide Elemente wird das WissFG deutliche Verbesserungen implementieren.

### **ii. Partielle Verbesserung bei der Wettbewerbsfähigkeit auf den Arbeitsmärkten**

In der Vergangenheit wurde bemängelt, dass das deutsche Wissenschaftssystem, nicht in der Lage gewesen sei, den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im internationalen Vergleich kompetitive Arbeitsangebote zu machen. Diesem Punkt, der sicherlich seine Berechtigung hat, kommt das WissFG nach, indem das Besserstellungsverbot abgemildert wird. So können Spitzenkräften unter gewissen Umständen deutlich verbesserte Gehaltsperspektiven geboten werden. Dies ist ein wichtiger Schritt und ist daher zu begrüßen. Problematisch ist dabei aber, dass das WissFG seine Ausführungen auf die rein gehaltliche Perspektive beschränkt und damit implizit auf Belohnungsfunktionen abstellt, die eher für bereits etablierte Wissenschaftler von Bedeutung sind. Wissenschaftliche Exzellenz beginnt aber bereits beim Nachwuchs, für den eine stabile Karriereplanung wesentlich entscheidender als Gehaltszuschläge ist. Diese ist für den wissenschaftlichen Nachwuchs in Deutschland kaum vorhanden. Stattdessen sind trotz durchaus akzeptabler Bezahlung (TVöD/TV-L 13, 14 zumindest auf vollen Stellen) die Karriereplanung durch hohe Unsicherheit und geringe Entfristungschancen gekennzeichnet. Dies stellt sich in zunehmendem Maße als gravierender Standortnachteil dar. Dabei handelt es sich doch offensichtlich um ein ineffizientes System, wenn die Forschungseinheiten billigend in Kauf nimmt, dass der Nachwuchs das Land verlässt und dieselben Wissenschaftler später mit hohen Gehältern zurücklockt. Diesem viel gravierenden Problem widmet sich auch das WissFG nicht explizit. Besser wäre hier eine systematischere Strategie, die wissenschaftliche Exzellenz bereits in früheren Karrierestadien erkennt und entsprechende Anreize schafft.

Positiv zu vermerken ist der Umstand, dass das WissFG zumindest prinzipiell Möglichkeiten zu einer Schaffung besserer Entfristungsperspektiven durch die Abschaffung der Stellenpläne bietet. Ob dies geschieht, ist allerdings unklar, da hier die Forschungsverbände verantwortlich sein werden. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Form der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf den Arbeitsmärkten in den Begründungen des Gesetzgebers keine Rolle gespielt hat. Ausschlaggebendes Argument für die Abschaffung der Stellenpläne ist einzig die zu erwartende Beseitigung allokativer Ineffizienzen (siehe 2.a.i). Es lässt sich also sagen, dass das WissFG, möglicherweise indirekt Möglichkeiten zur Verbesserung Karriereperspektiven von jungen Wissenschaftlern schaffen wird, dies aber bestenfalls als unbeabsichtigtes Nebenprodukt.

## **b. Unklare Kontrollmechanismen**

Das zweite Element der Outputsteuerung – die Erhöhung der Leistungsanreize, die letztlich die Inputsteuerung ersetzen soll – scheint das WissFG weniger systematisch in den Fokus zu nehmen als die Erhöhung der operativen Flexibilität. Zwar wird auf die Einführung von Forschungsbilanzen sowie die Berichtslegung im Pakt für Forschung und Innovation verwiesen, allerdings handelt es sich gerade bei letzterem eher um Rechenschaftsberichte, die sich eventuell nur bedingt zu einem Leistungsmonitoring eignen.

Wichtig ist daher, dass die Forschungsbilanzen zu einem systematischen Monitoringsystem ausgebaut werden, das um Elemente leistungsbezogener Mittelzuweisung ergänzt wird. Nur so kann auch der steuernde Aspekt sinnvoll umgesetzt werden. Für die Universitäten ist dieses Prinzip bereits anerkannt – sichtbar z.B. an der indikatorgestützten Mittelvergabe durch die Länder– und sollte daher auch im für die außeruniversitären Forschungsvereinigungen Anwendung finden. Die genauen Spezifika eines solchen Systems sind zum jetzigen Zeitpunkt schwerlich genau zu beschreiben. Sie sollten in den nächsten Jahren auch durch die konkreten Erfahrungen in der Praxis systematisch entwickelt werden. Allerdings dürfte auf Grund der unterschiedlichen Aufgaben z. B. der DFG oder der Fraunhofer-Gesellschaft eine quantitative Messung über einheitliche Indikatoren nicht sinnvoll sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass konkrete (strategische) Zielvereinbarungen, die die wichtigsten Aufgaben der Forschungseinrichtungen für die nächsten Jahre definieren, eher zweckmäßig sind.

## **c. Rückwirkungen auf die Universitäten**

Neben den Auswirkungen auf die außeruniversitären Gruppen sind auch die Rückwirkungen auf die Universitäten zu berücksichtigen. Wie bereits festgehalten wurde, wird das Wissenschaftsfreiheitsgesetz den außeruniversitären Instituten Möglichkeiten geben, die in den Universitäten so nicht in der Gänze bestehen. Der Wegfall von Stellenplänen ist allein deshalb schwierig, da die meisten Bundesländer Professoren noch verbeamten. Dadurch entstehen finanzielle Implika-

tionen, z. B. im Rahmen von Pensionsrückstellungen, die für die Bundesländer unkalkulierbare Risiken implizieren würden, sollten die Stellenpläne wegfallen. Dennoch ist zu verhindern, dass die Verbesserung der Wettbewerbsposition der außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten geht, z.B. wenn die Attraktivität der Universitäten als Arbeitgeber relativ zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen abnimmt. Mittel- bis langfristig ist es also unumgänglich, die notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, die im WissFG angelegten Möglichkeiten auch den Universitäten zu eröffnen.

Karlsruhe, 14. September 2012