Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften

2025 | Diskussion Nr. 36

Mehr Freiheit – weniger Regulierung

Vorschläge für die Entbürokratisierung des Wissenschaftssystems

Gerald Haug | Thomas Krieg | Marietta Auer | Andreas Barner
Franziska Broer | Udo Di Fabio | Dieter Engels | Peter Gruss
Franziska Hornig | Waltraud Kreutz-Gers | Wilhelm Krull | Stefan Kühl
Michael Stückradt | Andreas Voßkuhle

Impressum

Herausgeber
Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V.
– Nationale Akademie der Wissenschaften –
Präsident: Prof. (ETHZ) Dr. Gerald H. Haug
Jägerberg 1, 06108 Halle (Saale)

Redaktion
Anne Lange, M.A., PD Dr. Stefan Artmann
Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina
Kontakt: anne.lange@leopoldina.org

Gestaltung und Satz
Klötzner Company Werbeagentur GmbH, Hamburg

Druck
Druck-Zuck GmbH
Seebener Str. 4
06114 Halle (Saale)

DOI
https://doi.org/10.26164/leopoldina_01_01255

Lizenz
Veröffentlicht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-ND 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter https://portal.dnb.de abrufbar.

Zitiervorschlag
Auer, M., Broer, F. et al. (2025):
Mehr Freiheit – weniger Regulierung: Vorschläge für die Entbürokratisierung des Wissenschaftssystems. Diskussion Nr. 36, Halle (Saale): Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina.

Redaktionsschluss
Februar 2025

Mehr Freiheit – weniger Regulierung

Vorschläge für die Entbürokratisierung des Wissenschaftssystems

Gerald Haug | Thomas Krieg | Marietta Auer | Andreas Barner
Franziska Broer | Udo Di Fabio | Dieter Engels | Peter Gruss
Franziska Hornig | Waltraud Kreutz-Gers | Wilhelm Krull | Stefan Kühl
Michael Stückradt | Andreas Voßkuhle

Publikationen in der Reihe „Leopoldina Diskussion“ sind Beiträge der genannten Autorinnen und Autoren. Sie stellen nicht zwingend in allen Punkten einen Konsens aller Autorinnen und Autoren dar. Mit den Diskussionspapieren bietet die Akademie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Möglichkeit, Denkanstöße zu geben oder Diskurse anzuregen und hierfür auch Empfehlungen zu formulieren. Die in Diskussionspapieren vertretenen Thesen und Empfehlungen stellen daher keine inhaltliche Positionierung der Akademie dar.

Inhalt

Zusammenfassung 4

Zur Lage des deutschen Wissenschafts-
systems 5

1 Bestehende Handlungsspielräume besser
nutzen 7

2 Tendenzen der Freiheitseinschränkung
entgegentreten 10

3 Berichts- und Kontrollpflichten reduzieren 12

4 Wettbewerb um Drittmittel neu ordnen 15

5 Auf Kernaufgaben fokussieren 18

Mitwirkende 21

Anhang 22

Zusammenfassung

Das deutsche Wissenschaftssystem ist mit einer wachsenden Regelungsdichte bei gleichzeitig real schrumpfenden Finanzmitteln konfrontiert. Dies wirkt sich nicht nur auf die Wissenschaftseinrichtungen insgesamt aus, sondern führt auch bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu erheblicher Frustration und Resignation. Auf den fünf Handlungsfeldern *Bestehende Handlungsspielräume besser nutzen*, *Tendenzen der Freiheitseinschränkung entgegentreten*, *Berichts- und Kontrollpflichten reduzieren*, *Wettbewerb um Drittmittel neu ordnen* und *Auf Kernaufgaben fokussieren* skizziert dieses Diskussionspapier die derzeitige Situation und stellt Handlungsoptionen für die Entbürokratisierung des Wissenschaftssystems vor. Letztere folgen zwei Leitideen: Erstens sollten von staatlicher Seite grundgesetzlich geschützte Besonderheiten von Wissenschaftseinrichtungen deutlich stärker als bisher berücksichtigt werden. Zweitens sollten sich Wissenschaftseinrichtungen stärker auf ihre Eigenverantwortung besinnen.

Zur Lage des deutschen Wissenschafts-systems

Das deutsche Wissenschaftssystem ist aktuell durch die Verbindung real schrumpfender Finanzmittel mit zunehmender Regulierungsdichte gekennzeichnet. Es steht zu befürchten, dass dieser Trend anhält und die Handlungsspielräume der Wissenschaftseinrichtungen durch immer umfangreichere Regulierungen von unterschiedlichen Seiten ausgehend künftig weiter beschnitten werden. Die Flut an existierenden Regulierungen hindert Wissenschaftseinrichtungen bereits jetzt daran, ihre Kernaufgaben sachgerecht zu erfüllen. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Wissenschaftsorganisation, sondern mittelbar auch auf die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Sie reagieren auf die in Deutschland herrschenden bürokratischen Arbeitsbedingungen zunehmend mit Frustration, Resignation und Abwanderung. Hochschulen und Forschungseinrichtungen stehen in der Pflicht, persönliche Initiative und innovative Kräfte zu fördern. Sie benötigen dazu einen regulatorischen Rahmen, der dies ermöglicht, und den Willen, diesen Rahmen möglichst unbürokratisch auszufüllen.

Regulierungen lassen sich auf allen Rechtsebenen feststellen: vom EU-Recht, Bundes- und Landesgesetzen über Rechtsverordnungen und Erlasse bis hin zu Satzungen, Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften. Dabei wirken diese Ebenen in einer sich selbst verstärkenden Regulierungsdynamik einerseits zusammen, sind anderseits nicht immer aufeinander abgestimmt. Diese sich aufschaukelnde Regulierungsdynamik zeigt sich in zentralen Tätigkeitsbereichen der Wissenschaftsverwaltung, in denen allgemeine Gesetze vom Haushalts- und Steuerrecht über das Vergabe- und Baurecht bis zum Datenschutzrecht angewendet werden müssen.

Um gar nicht erst die Gefahr von Regelverletzungen aufkommen zu lassen, werden von den Wissenschaftseinrichtungen selbst immer neue Dokumentations-, Berichterstattungs- und Rechenschaftspflichten eingeführt. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erfüllen diese aus Angst vor arbeits-, ordnungs- oder strafrechtlichen Konsequenzen –

was oft mit der Teilnahme an zeitraubenden Fortbildungen verbunden ist. Zudem laufen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Gefahr, gegen Gesetze zu verstoßen, wenn sie sich in Bereichen bewegen, in denen das Verhältnis von grundgesetzlich garantierter Wissenschaftsfreiheit und einfachen Gesetzen für sie nicht mehr nachvollziehbar ist.

Je höher die Anzahl von Regulierungen ist, desto dichter ist auch das Kontrollnetz. Entsprechend nimmt die Anzahl der Beschäftigten sowohl im Verwaltungsapparat von Wissenschaftseinrichtungen als auch in Ministerien und Behörden stetig zu. Die Grundaufgabe der Wissenschaftsverwaltung, die Ausgestaltung der Wissenschaftsfreiheit im Rahmen der jeweiligen Kernaufgaben einer Wissenschaftseinrichtung organisatorisch zu ermöglichen, tritt jedoch immer weiter zurück.

Eine dringend erforderliche, deutliche Verlangsamung oder besser eine Umkehr der Bürokratisierungsdynamik hat zwei grundlegende Voraussetzungen: Erstens sollten die grundgesetzlich geschützten Besonderheiten von Wissenschaftseinrichtungen bei der Verabschiedung neuer und der Überprüfung bestehender Regulierungen von staatlicher Seite deutlich stärker als bisher berücksichtigt werden.

Zweitens müssten sich Wissenschaftseinrichtungen auf ihre Eigenverantwortung besinnen, übermäßige Regulierungen, die die Wissenschaftsfreiheit ungerechtfertigt beschränken oder die Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben behindern, gar nicht erst zu beschließen. Sie sollten ihren eigenen Regelungsbestand turnusmäßig kritisch überprüfen und den Mut zum Abbau von Vorschriften aufbringen.

Dieses Diskussionspapier richtet sich einerseits an Wissenschaftseinrichtungen, andererseits an die mit Wissenschaftseinrichtungen interagierenden Ministerien und Behörden auf Bundes- und Landesebene sowie die legislativen Organe. Auf den folgenden Seiten werden Maßnahmen für die Entbürokratisierung des Wissenschaftssystems auf fünf Handlungsfeldern vorgeschlagen:

1. Bestehende Handlungsspielräume besser nutzen
2. Tendenzen der Freiheitseinschränkung entgegentreten
3. Berichts- und Kontrollpflichten reduzieren
4. Wettbewerb um Drittmittel neu ordnen
5. Auf Kernaufgaben fokussieren

1 Bestehende Handlungsspielräume besser nutzen

In den 1990er und 2000er Jahren wurden nach dem Prinzip „Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung“ weitreichende Kompetenzen in die Autonomie von Hochschulen übertragen. Dies gilt seit den späten 2000er Jahren auch für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Im Zuge dieser Ausweitung von Freiheitsspielräumen wurden Globalhaushalte und Personalhoheit eingeführt. Die Kehrseite dieses Autonomiezuwachses war eine immer stärkere Bürokratisierung interner Verwaltungsabläufe und Entscheidungsprozesse durch die Hochschulen und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen selbst, die mit der Aushöhlung der Grundausstattung, immer detaillierteren Antrags- und Vertragsprozeduren sowie stetig zunehmenden Kontroll- und Berichtspflichten einherging.

Dies hat ein angstgesteuertes Fehlervermeidungs- und Absicherungsverhalten zur Folge. Um sich vor dem Vorwurf von Fehlern zu schützen, werden auf Nachfrage der Akteure weitere Regulierungen eingeführt, die Entscheidungen gegen die jeweils übergeordnete Ebene absichern sollen. In diesem Regelungsdickicht verstoßen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht selten unbeabsichtigt gegen ihnen unbekannte Bestimmungen oder mögen sich sogar gezwungen fühlen, Regeln zu missachten, um die Arbeitsfähigkeit ihrer Einrichtung aufrechtzuerhalten.

Verschärft wird dies durch eine oftmals fehlende Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung durch die jeweilige Leitungsebene. So werden in Wissenschaftseinrichtungen Entscheidungsprozesse teilweise nach unten delegiert und stark fragmentiert, so dass Verantwortlichkeiten nicht mehr klar definiert einzelnen Akteuren zugeschrieben werden können.

Handlungsmöglichkeiten

- Der Wandel einer Organisationskultur kann nur dann erfolgreich verlaufen, wenn er durch Änderungen in den formalen Strukturen der jeweiligen Wissenschaftseinrichtung gestützt wird. Diese müssen darauf zielen, Freiheiten und Entscheidungsspielräume innerhalb bestehender Regelungen möglichst weitgehend offenzuhalten und zu nutzen. Dazu gehört zwingend, dass Pläne für die Veränderung organisationaler Strukturen mit Abschätzungen ihrer Auswirkung auf das Verhalten der in ihnen agierenden Personen verbunden sein müssen.
- Wissenschaftseinrichtungen sollten das von ihnen selbst gesetzte Recht regelmäßig auf sachliche Notwendigkeit und erforderliche Regelungsdichte überprüfen. Gesetze und andere höherrangige Regelwerke müssen eingehalten, ihre Spielräume und Auslegungen der Vorschriften sollten aber besser genutzt werden. Autonomes Recht und einrichtungsinterne Regelungen dürfen ihrerseits die Freiräume für Forschung und Lehre nicht einschränken, sondern sollten nur eingerichtet werden, um diese zu fördern. Sie sollen nicht gängeln, sondern die Übernahme persönlicher Verantwortung stärken.
- Wissenschaftseinrichtungen sollten sowohl intern als auch gegenüber Ministerien und legislativen Organen geltende Regelungen, welche die Erfüllung ihrer Aufgaben behindern, begründet infrage stellen. Es ist insbesondere Aufgabe der Wissenschaftsinstitutionen und ihrer Verwaltungen, Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit durch Regelungen oder die fehlende Möglichkeit zu deren Einhaltung nachvollziehbar zu dokumentieren und an die entsprechende Aufsichtsinstanz mit der Bitte um Änderung zu kommunizieren. Dies gilt nicht nur für Regelungen im hochschulrechtlichen Kontext, sondern auch für andere den Betrieb der Wissenschaftseinrichtungen betreffende Regelungen. Die oftmals bestehende Möglichkeit bei der Regelformulierung in Kommissionen und Arbeitsgruppen frühzeitig aktiv gestaltend mitzuarbeiten und so entsprechende Ausnahmen konkret zu formulieren, sollte stärker genutzt werden. Die bereits bestehende jetzige Mitarbeit einzelner Experten sollte von den Organisationen der Wissenschaft koordiniert und aktiv kommuniziert werden.

- Die allgemeine Bereitschaft zur Nutzung von Entscheidungsspielräumen sollte gesteigert werden. Dies kann die Handlungsfähigkeit der jeweiligen Wissenschaftseinrichtung unmittelbar verbessern. Es liegt in der Hand der Wissenschaftseinrichtungen, diese Regelungen künftig zu nutzen und die vorhandenen Entscheidungsspielräume damit konsequent auszuschöpfen. Auf der Leitungsebene muss die Etablierung einer Verantwortungskultur in der konsequenten Nutzung von Entscheidungsspielräumen das langfristige Ziel verfolgen, einrichtungsinterne Regelungen so weit wie möglich gar nicht erst zu verabschieden. Dabei sollte jährlich eine gesamtheitliche Überprüfung des bisherigen Regelungsbestands auf fortbestehende Erforderlichkeit erfolgen. Einen wesentlichen Stellenwert sollte dabei die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips erhalten: Regulierungen sollten von denjenigen konkret ausgestaltet werden, die für deren Umsetzung verantwortlich sind.

2 Tendenzen der Freiheits-einschränkung entgegentreten

Seit einigen Jahren verstärken sich Tendenzen, regulatorisch geschützte Freiheitsspielräume von Wissenschaftseinrichtungen einzuschränken.

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz ermächtigt die in seinen Anwendungsbereich fallenden Wissenschaftseinrichtungen insbesondere, im Rahmen der Zweckbestimmung flexibel Personal-, Sach- und Investitionsmitteln einzusetzen, Haushaltsmittel überjährig zu verwenden und Personal im tariflichen Bereich über eigene Stellenpläne oder ausschließlich über Budgets zu steuern. Hier wurde ein eigenes, separates Haushaltsrecht für einen speziellen Politikbereich geschaffen. Vor dem Hintergrund der sich immer schneller wandelnden und immer weniger prognostizierbaren Rahmenbedingungen sind den Wissenschaftseinrichtungen so verschiedene Optionen gegeben, um betriebswirtschaftlich und mit Blick auf wissenschaftliche Herausforderungen bestmöglich zu reagieren.

Es ist allerdings aktuell zu beobachten, dass Beschlüsse der Legislative, häufig auf Basis entsprechender Prüfberichte und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, Mittelsperren für Betriebs- und Investitionshaushalte festlegen. Insbesondere die Instrumente der Mittelübertragbarkeit und die Bewirtschaftung von Globalhaushalten finden für einzelne Wissenschaftsorganisationen keine oder nur eine sehr eingeschränkte Anwendung. Damit wird das ursprünglich weitreichend angelegte Wissenschaftsfreiheitsgesetz zunehmend ausgehöhlt. Infolgedessen können die Wissenschaftseinrichtungen, auf die das Gesetz angewendet wird, es immer weniger im Sinne seiner ursprünglichen Intention umsetzen.

Auf Länderebene wird die in den letzten Jahrzehnten erweiterte Hochschulautonomie wieder eingeschränkt, indem Entscheidungshoheit schleichend an die zuständigen Ministerien rückverlagert und damit neue bürokratische Verfahren eingeführt werden. Darüber hinaus werden gerade jetzt neue Gesetze erarbeitet, in denen der „sichere und redliche Umgang“ in der Hochschule normativ durch konkrete Bestim-

mungen gefasst werden soll. Die Umsetzung dieser „wertgeladenen" Bestimmungen wird erfahrungsgemäß mit der Einführung neuer Instrumentarien und neuer Stellen, abgesehen von der Regulierung konkreter Verfahrenspraxis, einhergehen. Solche Tendenzen höhlen die Gestaltungsprinzipien der Hochschulautonomie aus. Bedauerlich ist, dass dies teilweise von den Hochschulen selbst gefordert wird, um von der Verantwortung für eigene Entscheidungen entlastet zu werden.

Handlungsmöglichkeiten

- Die vom Wissenschaftsfreiheitsgesetz betroffenen Wissenschaftseinrichtungen sollten Legislative und Exekutive kontinuierlich und eindringlich daran erinnern, dass es die ursprüngliche Intention des Gesetzes war, ihnen eine höhere organisationale Autonomie einzuräumen. Sie gewährt gerade in finanziell schwieriger werdenden Zeiten Handlungsfähigkeit.
- Es sind die Forderungen des Bundesrats[1] zu unterstützen, das Wissenschaftsfreiheitsgesetz um die außeruniversitären Forschungseinrichtungen der Länder zu erweitern. Dies gilt im Übrigen auch als Forderung an die Länder, diese Freiheiten ihren Hochschulen zu gewähren, wenn dort gleichzeitig die organisatorischen Strukturen für die noch stärkere haushaltsrechtliche Eigenverantwortung vorhanden sind.
- Die Kontrolle über den Grad der Zielerreichung einer Regulierung sollte über ein Monitoring klar definierter Kennzahlen mit möglichst geringem Dokumentations- und Berichtsaufwand erfolgen. Ein positives Beispiel hierfür ist auf Bundesebene der Pakt für Forschung und Innovation.

1 Im November 2023 hat der Bundesrat einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vorgelegt. Darin fordert er, das Wissenschaftsfreiheitsgesetz um die außeruniversitären Forschungseinrichtungen der Länder zu erweitern. (Vgl. BT-Drs. 20/9327)

3 Berichts- und Kontrollpflichten reduzieren

Mit den Regulierungen, die die Wissenschaftseinrichtungen berücksichtigen, steigt auch die Anzahl von Dokumentationen und Berichten, die sie erstellen müssen, um die Einhaltung der Regulierungen nachzuweisen. Der hiermit verbundene bürokratische Aufwand führt intern nicht nur zu einer Ressourcenbindung von Personal, sondern bei diesem auch oftmals zu einer stärkeren Verunsicherung sowie einer ängstlichen Haltung bis hin zu vorauseilendem Gehorsam gegenüber den Ministerien und externen Prüfern. Verstärkt wird diese Entwicklung, wenn Zuwendungsgeber sich gegenüber externen Kontrollinstanzen defensiv verhalten und ihrerseits den Kontrolldruck gegenüber Wissenschaftseinrichtungen in Antizipation eines vermuteten oder erwarteten negativen Prüfberichts erhöhen.

Berichts- und Informationspflichten von Seiten der Ministerien werden mit der weiterhin bestehenden Rechts- und Fachaufsicht sowie Steuerung von Angelegenheiten der Bildungs- und Wissenschaftspolitik begründet. Unbestritten ist, dass anlassbezogen die Wissenschaftseinrichtungen einer solchen Kontroll- und Berichtspflicht nachkommen müssen. Wenn die Informationen jedoch nicht zeitkritisch erhoben werden müssen, ergibt es keinen Sinn, die Erhebung allein mit der Notwenigkeit der politischen Gestaltung zu begründen. Es gibt genügend „eingespielte Verfahren“, in denen die notwendigen Informationen ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand in den Wissenschaftseinrichtungen mit ermittelt werden können.

Angesichts umfassender Dokumentations- und Berichtspflichten wirkt sich ein fehlendes Vertrauensverhältnis zwischen Wissenschaftsinstitutionen und Kontrollinstanzen wie z. B. auch den Rechnungshöfen lähmend aus. Einerseits führt seitens der Wissenschaft (und der zuständigen Ministerien) die Befürchtung kritischer Prüfberichte zu sehr strikten Interpretationen von Regulierungen bis hin zu deren weiteren Verschärfung auf untergeordneten hierarchischen Ebenen sowie der Vervielfältigung von Dokumentationen und Berichten. Anderseits ver-

halten sich die Kontrollinstanzen infolge fehlenden Wissens über die Besonderheiten von Wissenschaftsinstitutionen unkooperativer, als es der Fall sein sollte.

Das Ergebnis ist eine durch wechselseitige Angst und Abwehr angetriebene Spirale der Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten. So werden Rechnungshöfe und Akkreditierungsorganisationen sowohl von Ministerien als auch von Wissenschaftsinstitutionen gerne als Grund dafür angegeben, dass gar nicht erst versucht werden sollte, Entscheidungsspielräume auszuloten oder zu erweitern. In vielen Fällen ist dies eine bequeme Schutzbehauptung, um Initiativen zur besseren Ausübung der organisationalen Autonomie von Wissenschaftsinstitutionen zu ersticken.

Handlungsmöglichkeiten

- Interne Berichtspflichten in Wissenschaftseinrichtungen, die nicht durch externe Regulierungen vorgeschrieben sind, sollten abgeschafft werden. Konsensuale Informations- und Feedback-Gespräche zwischen zentraler und dezentraler Ebene sind eine geeignete Form, die notwendige Kommunikation zu gewährleisten.
- Unter Rückbezug auf Empfehlungen von Rechnungshöfen[2] sollten Wissenschaftsinstitutionen sowohl mit Blick auf die eigene Verantwortung als auch aktiv gegenüber Ministerien und den Gesetzgebern darauf hinarbeiten, Abhilfemaßnahmen für systemische Defizite in der Steuerung der Institutionenhaushalte zu ergreifen.
- Die Verwaltungen, Hochschulräte und analoge Gremien der Wissenschaftseinrichtungen sollten ihre Rechte, von den Rechnungshöfen gehört zu werden, nutzen und entsprechende Pflichten der Rechnungshöfe in vollem Maße einfordern. Dazu gehören Anhörungen im Zuge von Prüfverfahren, um möglichst früh Stellungnahmen abzugeben; Beratungen durch Rechnungshöfe, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind; Abschlussgespräche über die Prüfergebnisse vor dem förmlichen Abschluss des Prüfverfahrens; Mitteilungen über

2 Entsprechende Feststellungen und Empfehlungen finden sich bspw. in Sonderberichten im Rahmen der Prüfung der Hochschullandschaft und Hochschulfinanzierung des Landes Schleswig-Holstein (2011) und der Hochschulfinanzierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2014) sowie des Jahresberichts zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Sachsen-Anhalt (2007).

die erfolgte oder nichterfolgte Umsetzung von Prüfergebnissen samt ihren Folgen. Diese Kommunikationsmöglichkeiten können auch Drittbetroffene einer Prüfung nutzen, z. B. Wissenschaftsinstitutionen, die Erhebungsstellen für eine Prüfung von Bund- oder Landesministerien sind.

- Die Wissenschaftsinstitutionen sollten sich bewusst machen, dass die Rechnungshöfe keine formale Durchsetzungsmacht haben. Sie können und dürfen keine Weisungen erteilen. Wissenschaftsorganisationen sind demnach – formal gesehen – frei darin, die Prüfungsergebnisse im Rahmen ihrer Eigenverantwortung zu akzeptieren. Korrekte Feststellungen sollten sie anerkennen sowie begründeten Würdigungen und Empfehlungen folgen. Von nur vermuteten Prüfungsergebnissen sollten sie sich nicht leiten lassen.

4 Wettbewerb um Drittmittel neu ordnen

Die Finanzierung des Wissenschaftssystems ist zunehmend aus dem Gleichgewicht geraten. Gegenüber der Grundfinanzierung hat die Drittmittelförderung mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Damit ist nicht nur die Tendenz verbunden, dass Universitäten, obwohl Teil der mittelbaren Landesverwaltung, immer mehr wie Zuwendungsempfänger behandelt werden. Mit dem Anstieg der Drittmittelabhängigkeit geht auch die Verwettbewerblichung der öffentlichen Finanzierung von Wissenschaftseinrichtungen einher. Zudem lässt sich innerhalb der Drittmittelförderung eine Verschiebung von Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zu programmorientierten Projektgeldern der Ministerien feststellen[3].

Diese Verwettbewerblichung hat ungewollt zu einer erheblichen Bürokratisierung des Wissenschaftssystems geführt. Die Hochschulen haben zum einen eine spezifische Struktur zur Forschungsunterstützung aufbauen müssen, um die Inganghaltung einer Antragsmaschinerie sicherstellen zu können. Auch auf der dezentralen Ebene müssen Personalkapazitäten bereitgehalten werden, die den Kernaufgaben der Forschung entzogen werden. Diese Entwicklung lässt sich auch an der Exzellenzinitiative beobachten. Einerseits hat sie insgesamt zu einer Intensivierung der fakultätsübergreifenden Kooperation und einer größeren internationalen Sichtbarkeit vieler Universitäten geführt, andererseits hat sie Freiheitsspielräume des einzelnen Forschers durch Zwang zur Teilnahme an Großprojekten eingeschränkt.

Projektträger, die von Ministerien als Agenturen für die Umsetzung von Förderprogrammen eingesetzt werden, treiben in ihrer jetzigen Form die Bürokratisierung voran. Die Vielzahl der Projektträger, die von den Zuwendungsgebern mit der Abwicklung von Förderprogrammen

3 Die Zeitenreihe zu den Ausgaben des Bundes für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung zeigt insbesondere in den letzten fünf Jahren in relativen Zahlen eine Verschiebung der Förderarten hin zur Projektförderung und Ressortforschung, vgl. https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/grafik-1.1.7.html.

beauftragt werden, beinhalten aktuell jeweils unterschiedliche Regelungen zur Beantragung, Bewirtschaftung und Abrechnung von Projekten. So entsteht ein unüberschaubares Verfahrensdickicht, das nur noch schwer zu durchdringen ist. Darüber hinaus stehen sie auch miteinander in einem bürokratiefördernden Wettbewerb um ministerielle Aufträge.

Handlungsmöglichkeiten

- Um den Bürokratisierungseffekten des Wettbewerbs um Drittmittelförderung entgegenzuwirken, sollten sowohl die Relation von Grundfinanzierung und wettbewerblicher Mittelvergabe als auch die Verfahrensweise und Finanzierungszyklen der Drittmittel angepasst werden. Die Grundfinanzierung der Hochschulen muss im Verhältnis zur Drittmittelförderung deutlich erhöht werden, damit der Wettbewerb um Fördermittel seine ursprüngliche Absicht wieder besser erfüllen kann und nicht mehr einer der Haupttreiber von Bürokratisierung im Wissenschaftssystem ist. Die reinen Verfahrenskosten des Wettbewerbs auf Seiten der Förderer wie der Wissenschaftseinrichtungen sollten durch Aufwandsreduzierung verringert werden. Die indirekten Kosten von Drittmittelprojekten – von der Mittelverwaltung im engeren Sinne bis zu den übrigen Gemeinkosten – sollten weitgehend auskömmlich pauschal finanziert werden. Auf eine adäquate Grundfinanzierung sollten alle Wissenschaftsorganisationen mit hoher Priorität gemeinsam hinwirken.[4]
- Auf Grund ihrer großen Bedeutung für die wettbewerbliche Vergabe von Drittmitteln sollte die Exzellenzstrategie bereits nach Ablauf der aktuellen Ausschreibungsrunde in allen ihren Auswirkungen und auch hinsichtlich ihrer Bürokratisierungseffekte so bald wie möglich evaluiert werden.
- Die Abwicklung von missionsorientierter Forschungsförderung über Projektträger sollte, angelehnt an das deutlich leistungsfähigere Mo-

4 Die Empfehlungen des Wissenschaftsrats in seinem Positionspapier zu den „Strukturen der Forschungsfinanzierung an deutschen Hochschulen“ aus dem Jahr 2023 können hierfür als Ausgangspunkt dienen. (Drs. 1012–23)

dell skandinavischer Staaten[5], gebündelt und mit einer klar definierten Governance ausgestattet werden. Die Kompetenzen zur politischen Steuerung des Förderspektrums und der Budgetierung sollten allein bei der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag verbleiben. Die Zuwendungsgeber sollten in gemeinsamer Initiative ihr Förderverfahren verschlanken, die Verfahrensrationalität erhöhen und die Regelwerke standardisieren, um regulatorische Unterschiede auf ein Mindestmaß zu reduzieren. So würden harmonisiert betreute Verfahren mit dem Ziel eines möglichst geringen Aufwands für Antragstellung und Mittelverwendung entstehen (können).

- Bei der Vergabe von Fördermitteln sollte die Prämierung bereits erbrachter Forschungsleistungen deutlich stärker als bisher im Vordergrund stehen. Dies sollte zur Verbesserung der Kontinuität der Bearbeitung von Projekten und zur Reduktion des bürokratischen Aufwandes durch zu häufige Begutachtungsprozesse mit einer Verlängerung der Förderdauer (z. B. auf sieben Jahre) verknüpft werden.[6]

5 Zuständig für die Forschungsförderung sind in Schweden das Swedish Research Council und Vinnova, in Dänemark das Danish Research Council und der Innovation Fund Denmark, in Norwegen der Research Council und die Innovation Norway sowie in Finnland die Academy of Finland und Business Finland (TEKKES). Zur Evaluation des dänischen Systems siehe auch „Evaluation of The Danish National Research Foundation" (2013), herausgegeben von Danish Agency for Science, Technology and Innovation (https://ufm.dk/en/publications/2013/files-2013/evaluation_of_the_danish_national_research_foundation_web.pdf).

6 So könnte z. B. an das Faculty Early Career Development (CAREER) Program der U.S. National Science Foundation angeknüpft werden.

5 Auf Kernaufgaben fokussieren

In einer Zeit politischer Umbrüche und globaler Herausforderungen sind Wissenschaftseinrichtungen mehr denn je gefordert, sich aktiv an der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen zu beteiligen. So wird diesbezüglich vermehrt in den Missionen und Leitzielen von Wissenschaftsorganisationen herausgestellt, sich bei den Kernaufgaben in Forschung und Lehre thematisch diesen Herausforderungen zu widmen. Auf der anderen Seite aber geraten die Grenzen zwischen politischem System und Wissenschaftssystem zunehmend unter Druck, wenn die Politik die Umsetzung gesellschaftlicher Erwartungen verpflichtend auch von der Organisation der Wissenschaftseinrichtungen erwartet. Aktivistische Diskursstile in der Wissenschaft verstärken diese Wirkung und gehen Hand in Hand mit einer zunehmenden Moralisierung öffentlicher Debatten.

Durch all diese Faktoren wird in der Politik und Öffentlichkeit sowie in Teilen der Wissenschaft die Erwartung geschürt, dass sich Wissenschaftseinrichtungen verstärkt Zwecken widmen und sich zu Themen positionieren sollten, die nicht zu ihren Kernaufgaben gehören. Die aktive Auseinandersetzung mit den Herausforderungen wie Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Gerechtigkeit oder Diversität resultiert dann häufig in bürokratischen Auflagen für die Forschungsorganisation.

Die eingeforderte Fokussierung auf gesellschaftliche Werte hat inzwischen zu einer Priorisierung von Nebenzwecken zulasten der wissenschaftlichen Kernaufgaben beigetragen. Bei der Wahrnehmung solcher wissenschaftsakzessorischer Nebenzwecke ist inzwischen ein Punkt erreicht, ab dem die weitere Priorisierung von Nebenzwecken zulasten der wissenschaftlichen Kernaufgaben zur Delegitimierung der Wissenschaftseinrichtung oder gar der Wissenschaft selbst in weiten Teilen der Öffentlichkeit beitragen kann. Dies wird dadurch verstärkt, dass Förderinstitutionen die legitimierende Bezugnahme auf gesellschaftliche Werte zunehmend als Steuerungsinstrument einsetzen. Es

kommt zu einem Aufwuchs an speziellen Stellen und Beauftragten, die sich in den Wissenschaftseinrichtungen um die Umsetzung gerade aktueller gesellschaftlicher Werte kümmern. Neue Regularien, Berichtspflichten und Kontrollstrukturen sind das Ergebnis.

Wenn immer mehr Wissenschaftseinrichtungen die Erfüllung ihrer Kernaufgaben als Beitrag zur Verwirklichung politischer Ziele verstehen, geraten die institutionelle Diversität des Wissenschaftssystems und die Vielfalt der Missionen von Wissenschaftseinrichtungen unter Druck. Dies erleichtert es politischen Akteuren, Regulierungen durchzusetzen, die keine Rücksicht auf die den Wissenschaftsorganisationen institutionell gewährleistete Wissenschaftsfreiheit nehmen.

Handlungsmöglichkeiten

- Je umfassender Maßnahmen zur Umsetzung gesellschaftlicher Werte in den Wissenschaftseinrichtungen verankert werden, desto mehr drohen sie die wissenschaftliche Arbeit zu bürokratisieren. Über Ziele, die von Wissenschaftseinrichtungen über ihre Kernaufgaben hinaus im Hinblick auf gesellschaftliche Werte zu erreichen sind, sollten die Wissenschaftseinrichtungen im Kontext von Profilbildung selbst entscheiden. Hierdurch kann eine Überlastung durch die Übernahme immer neuer Aufgaben auf immer mehr Handlungsfeldern vermieden und stattdessen ein prägnantes institutionelles Profil herausgearbeitet werden. Wenn Wissenschaftseinrichtungen sich an aktuellen gesellschaftlichen Werten ausrichten wollen, dann sollen sie in ihre Kernaufgaben integriert werden. Dies kann etwa durch die Etablierung von Forschungs- und Lehrbereichen geschehen, die sich mit den jeweiligen gesellschaftlichen Werten wissenschaftlich auseinandersetzen.
- Angesichts der Vielzahl von gesetzlich vorgeschriebenen Beauftragten (Gleichstellung, Arbeitssicherheit, Datenschutz usw.) sollte die Einsetzung von Beauftragten für die freiwillige Erfüllung gesellschaftlicher Nebenzwecke mit den damit verbundenen, aber nicht zusätzlich finanzierten, bürokratischen Folgen in Wissenschaftseinrichtungen vermieden und ggf. rückgängig gemacht werden. Die Umsetzung solcher Nebenzwecke ist Leitungsaufgabe.

- Bei der Projektförderung sollten in den Antragsverfahren Nebenzwecke, die sich nicht unmittelbar aus dem Ziel des jeweiligen Förderprogramms ergeben, keine Berücksichtigung in den Anträgen und Vergabeverfahren finden. Diese einfache Maßnahme würde den Zeitaufwand für die Antragsstellung durch Wegfall von an gesellschaftlichen Werten orientieren Antragsprosa deutlich verringern.

Mitwirkende

Die Mitwirkenden in der Arbeitsgruppe waren:

Prof. Dr. Gerald Haug ML (Ko-Sprecher)	Präsident der Leopoldina
Prof. Dr. Thomas Krieg ML (Ko-Sprecher)	Vizepräsident der Leopoldina
Prof. Dr. Marietta Auer ML	Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie, Frankfurt a. M.
Prof. Dr. Andreas Barner	Ehrensenator der Leopoldina
Franziska Broer	Generalsekretärin der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren
Prof. Dr. Udo Di Fabio	Direktor des Instituts für Öffentliches Recht (Abteilung Staatsrecht), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Prof. Dr. Dieter Engels	Vorsitzender des Hochschulrates der Universität Bonn
Prof. Dr. Peter Gruss ML	ehem. Präsident der Max-Planck-Gesellschaft
Franziska Hornig	Generalsekretärin der Leopoldina
Dr. Waltraud Kreutz-Gers	Kaufmännischer Vorstand der Universitätsmedizin Mainz
Dr. Wilhelm Krull	Vorsitzender des Senats der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften
Prof. Dr. Stefan Kühl	Professor für Organisationssoziologie an der Universität Bielefeld
Dr. Michael Stückradt	Staatssekretär aD, Kanzler der Universität Köln aD
Prof. Dr. Andreas Voßkuhle ML	Direktor des Instituts für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie, Abteilung 1 (Staatswissenschaft), der Universität Freiburg

ML – Mitglied der Leopoldina

Anhang

Entstehungsprozess des Diskussionspapiers

Angesichts der Aktualität und Vielfalt der Thematik „Überregulierung des Wissenschaftssystems“ lud die Leopoldina zu einem wissenschaftspolitischen Symposium am 07.06.2024 in die Berliner Landesvertretung Sachsen-Anhalt ein. Die Veranstaltung zielte darauf ab, eine Übersicht über die regulativen Einschränkungen und Hemmnisse zu geben, mit denen Forschung und Innovation in Deutschland konfrontiert sind. Sie bot ein Forum für den direkten Dialog zwischen Akteurinnen und Akteuren des deutschen Wissenschaftssystems und der Wissenschaftspolitik, in dessen Rahmen unterschiedliche Perspektiven auf die Thematik abgewogen, Lösungsansätze erarbeitet und diskutiert werden konnten.

Zentrale Ergebnisse des Workshops wurden während der Klausursitzung des Leopoldina-Präsidiums am 18./19.06.2024 diskutiert. Auf der Sitzung des Präsidiums der Leopoldina am 09./10.07.2024 wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Thematik einzusetzen.

Die Arbeitsgruppe wurde in der Geschäftsstelle der Leopoldina von Anne Lange, M.A. und PD Dr. Stefan Artmann organisatorisch und redaktionell betreut.

Die Arbeitsgruppe traf sich zu insgesamt fünf Sitzungen:

- Erste Online-Sitzung am 30.09.2024
- Zweite Online-Sitzung am 24.10.2024
- Präsenzsitzung am 26.11.2024 am Sitz der Leopoldina in Halle (Saale)
- Dritte Online-Sitzung am 10.12.2024
- Vierte Online-Sitzung am 13.01.2025

Das Diskussionspapier wurde Ende Februar 2025 vom Präsidium der Leopoldina zur Kenntnis genommen.

Die mitwirkenden Wissenschaftlerinnen wurden entsprechend der veröffentlichten „Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten in der wissenschaftsbasierten Beratungstätigkeit der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina“ verpflichtet, Tatsachen zu benennen, die geeignet sein können, zu Interessenkonflikten zu führen. Außerdem wird auf die vorliegenden Regeln verwiesen.

Weitere Veröffentlichungen aus der Reihe „Leopoldina Diskussion“

Nr. 35: Die gemeinsame Verantwortung für das archäologische Erbe – 2024

Nr. 34: Generative KI – jenseits von Euphorie und einfachen Lösungen – 2024

Nr. 33: Vernetzte Notfallvorsorge für Kulturgüter. Eine Umfrage unter den Notfallverbünden Deutschland – 2023

Nr. 32: Ein öffentlicher Dialog zur Fortpflanzungsmedvizin – 2023

Nr. 31: Den kritischen Zeitpunkt nicht verpassen. Leitideen für die Transformation des Energiesystems – 2023

Nr. 30: Organisatorische Voraussetzungen der Notfallvorsorge für Kulturgüter – 2022

Nr. 29: Die rechtlichen Grundlagen der Notfallvorsorge für Kulturgüter – 2022

Nr. 28: Ärztliche Aus-, Weiter- und Fortbildung – für eine lebenslange Wissenschaftskompetenz in der Medizin – 2022

Nr. 27: Nutzen von wissenschaftlicher Evidenz – Erwartungen an wissenschaftliche Expertise – 2021

Nr. 26: Neuregelung des assistierten Suizids – Ein Beitrag zur Debatte – 2021

Nr. 25: Ansatzpunkte für eine Stärkung digitaler Pandemiebekämpfung – 2021

Nr. 24: Globale Biodiversität in der Krise – Was können Deutschland und die EU dagegen tun? – 2020

Nr. 23: Spuren unter Wasser – Das kulturelle Erbe in Nord- und Ostsee erforschen und schützen – 2019

Nr. 22: Übergewicht und Adipositas: Thesen und Empfehlungen zur Eindämmung der Epidemie – 2019

Nr. 21: Wie sich die Qualität von personenbezogenen Auswahlverfahren in der Wissenschaft verbessern lässt: Zehn Prinzipien – 2019

Diese und weitere Diskussionspapiere der Leopoldina stehen kostenfrei unter folgendem Link zum Download zur Verfügung:
www.leopoldina.org/publikationen/stellungnahmen/diskussionspapiere

Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V.
– Nationale Akademie der Wissenschaften –

Jägerberg 1
06108 Halle (Saale)
Tel.: (0345) 472 39-600
E-Mail: leopoldina@leopoldina.org

Berliner Büros:
Reinhardtstraße 16
10117 Berlin

Unter den Linden 42
10117 Berlin

Die 1652 gegründete Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina ist mit ihren rund 1.700 Mitgliedern aus nahezu allen Wissenschaftsbereichen eine klassische Gelehrtengesellschaft. Sie wurde 2008 zur Nationalen Akademie der Wissenschaften Deutschlands ernannt. In dieser Funktion hat sie zwei besondere Aufgaben: die Vertretung der deutschen Wissenschaft im Ausland sowie die Beratung von Politik und Öffentlichkeit.

Die Leopoldina tritt auf nationaler wie internationaler Ebene für die Freiheit und Wertschätzung der Wissenschaft ein. In ihrer Politik beratenden Funktion legt die Leopoldina fachkompetent, unabhängig, transparent und vorausschauend Empfehlungen zu gesellschaftlich relevanten Themen vor. Sie begleitet diesen Prozess mit einer kontinuierlichen Reflexion über Voraussetzungen, Normen und Folgen wissenschaftlichen Handelns.

www.leopoldina.org