



UNIVERSITÄTS-
BIBLIOTHEK
PADERBORN

Universitätsbibliothek Paderborn

Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen

Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen, Akademien der
Wissenschaften, Museen und wissenschaftliche Sammlungen

Wissenschaftsrat

Tübingen, 1965

III. Mängel des gegenwärtigen Zustandes der Finanzierung

urn:nbn:de:hbz:466:1-8246

reduzieren, aber auch nicht beliebig steigern, während die Sachausgaben den gekennzeichneten Schwankungen und Steigerungstendenzen leichter folgen (vgl. S. 71 f.).

Diese Erfahrung legt es nahe, für den Finanzbedarf von Forschungsinstituten eine Gliederung vorzunehmen, die sich mit der Unterscheidung von Personal- und Sachausgaben nur teilweise deckt, nämlich die Einteilung in Grundbedarf und beweglichen Verfügungsbedarf.

Grundbedarf
und Ver-
fügungsbedarf

Zum Grundbedarf gehören die auf Dauerverpflichtungen beruhenden Personalausgaben und der Teil der Sachausgaben, der fixe Verwaltungskosten, Ersatzanschaffungen und Betriebsmitteleausgaben für die Forschungstätigkeit enthält, zum Verfügungsbedarf der von Vorhaben zu Vorhaben wechselnde Teil der Sach- und Personalausgaben und die damit im Zusammenhang stehenden Neuanschaffungen zur Erweiterung des Geräte- und Bücherbestandes. Eine derartige Unterscheidung könnte die oben beschriebenen haushaltsrechtlich bedingten Schwierigkeiten für Forschungsinstitute erleichtern; sie ist auch für die Beurteilung der im folgenden zu besprechenden verschiedenartigen Finanzierungsmethoden wichtig.

D. III. Mängel des gegenwärtigen Zustandes der Finanzierung

Zur Deckung ihres Finanzbedarfs sind Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen, soweit sie nicht als Staatsinstitute in den Staatshaushaltsplan einbezogen sind, auf Unterhaltsleistungen ihrer Träger, auf Zuschüsse oder Beihilfen aus öffentlichen Kassen oder von Organisationen der Forschungsförderung und auf eigene Einnahmen, besonders aus Vertrags- oder Auftragsforschung angewiesen. Die nicht sehr zahlreichen Einrichtungen, die sich ausschließlich durch Einnahmen aus Vertrags- oder Auftragsforschung finanzieren, sind in die vorliegende Untersuchung nicht einbezogen worden; als zusätzliche Finanzierungsmethode spielen solche Verträge aber auch bei vielen der hier behandelten Institute eine — manchmal erhebliche — Rolle.

Herkunft der
Mittel

Bei einer großen Zahl der nichtstaatlichen Institute decken die Träger wenigstens einen Teil des Bedarfs; daneben empfangen diese Institute aber meist noch Zuschüsse oder Forschungsbeihilfen aus öffentlichen Kassen oder von Organisationen der Forschungsförderung. Die Mehrzahl der übrigen rechtlich selbständigen Institute ist ausschließlich auf Zuschüsse, Forschungsbeihilfen und eigene Einnahmen angewiesen.

Die Trägerorganisationen, voran die Max-Planck-Gesellschaft, aber auch die Fraunhofer-Gesellschaft und ebenso die Trägervereine einzelner Institute, sind juristische Personen des Privatrechts mit eigener Haushaltsführung. Die Mittel, aus denen sie die von ihnen getragenen Institute unterhalten, stammen jedoch zum weit überwiegenden Teil aus Zuschüssen, die ihnen die öffentliche Hand (Bund und Länder) jährlich gewährt.

Bewilligungs-
bedingungen
gemäß § 64 a
RHO

Die staatlichen Zuwendungen an Trägerorganisationen und rechtlich selbständige Institute werden auf Grund von „Bewilligungsbedingungen“ vergeben, deren Rechtsgrundlage die von Bund und Ländern zu § 64 a RHO erlassenen, im wesentlichen gleichlautenden Richtlinien sind. Diese Richtlinien betreffen an sich weniger die Wirtschafts- und Haushaltsführung als vielmehr den Nachweis, daß die Mittel zweckentsprechend verwendet worden sind, und die Prüfung des Nachweises durch staatliche Prüfungsbehörden. Im Ergebnis führen die Bewilligungsbedingungen für die Empfänger jedoch zu einer weitgehenden Bindung an die Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts, so daß die Institute insofern weitgehend den Staatsinstituten gleichgestellt werden. Damit gehen ihnen die Vorteile der privatrechtlichen Organisationsform häufig verloren, insbesondere wird die wissenschaftlich notwendige Entscheidungsfreiheit stark eingeengt. Dieselbe Wirkung geht von den Bestimmungen zur Aufstellung von Voranschlägen aus, die für privatrechtlich organisierte Forschungseinrichtungen, sofern der Staat einen bestimmten Prozentsatz der Aufwendungen übernimmt, die Anwendung der gleichen Regeln vorschreiben, wie sie für die Aufstellung eines staatlichen Haushaltsplanes gelten.

Einengung der
Entscheidungs-
freiheit

Die Bewilligungsbedingungen werden im übrigen ohne sachlich erkennbaren Grund verschieden gehandhabt. So ist die Praxis der Länder häufig freier als die des Bundes.

Private Mittel

Der Anteil privater Mittel, vorwiegend aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft, den die Trägerorganisationen oder einzelne ihrer Institute zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs aufzubringen vermögen, ist verschieden; er hängt vor allem davon ab, ob bestimmte Wirtschaftskreise an den Forschungsergebnissen unmittelbar interessiert sind. Bei der Max-Planck-Gesellschaft betrug im Jahre 1962 der Anteil der Zuschüsse der Wirtschaft, der Mitgliedsbeiträge und der Spenden rd. 9 %, der Anteil der Entgelte für eigene Leistungen rd. 11 %, zusammen rd. 20 %, obwohl diese Voraussetzung bei

der Mehrzahl ihrer Institute nicht zutrifft; sie nimmt aber eine Ausnahmestellung ein. Bei den meisten übrigen Trägerorganisationen oder Einzelinstituten ist der Anteil wesentlich geringer, selbst wenn sie anwendungsnahe Forschung betreiben. Private Mittel haben hier entweder den Charakter unregelmäßiger Spenden oder den des Entgelts für in Auftrag gegebene Forschungsarbeiten. Nur bei den Instituten der industriellen Gemeinschaftsforschung, die in der Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen zusammengeschlossen sind, liegt der Anteil häufig um etwa 50 %.

Soweit nicht der Staat selbst oder eine Trägerorganisation, wie die Max-Planck-Gesellschaft, mit staatlicher Hilfe den Finanzbedarf voll deckt, sind die Institute darauf angewiesen, gegen Entgelt Vertragsforschung zu betreiben oder Fonds zur Forschungsförderung in Anspruch zu nehmen, die wiederum ganz überwiegend aus öffentlichen Mitteln gespeist werden. Solche Fonds bestehen bei vielen Fachministerien des Bundes und der Länder; diese unterstützen daraus Forschungseinrichtungen und Forschungsarbeiten, die für ihren jeweiligen Tätigkeitsbereich von Interesse sind. Unter ihnen verfügen vor allem das Bundesverteidigungsministerium und das Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung über beträchtliche Forschungsmittel. Auch die im Haushalt des Bundeswirtschaftsministeriums veranschlagten Mittel sind für eine Reihe von Instituten von erheblicher Bedeutung.

Ministerielle
Fonds zur
Forschungs-
förderung

Die Mittel der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die diese von Bund und Ländern, vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und von Stiftungen erhält, spielen bei der Forschungsförderung eine erhebliche Rolle. Die Beihilfen werden hier mit wenigen Ausnahmen nicht Instituten als solchen, sondern auf Antrag allen Forschern, auch in hochschulfreien Instituten, für einzelne Forschungsvorhaben gewährt.

Deutsche
Forschungs-
gemeinschaft

Zusätzliche Möglichkeiten für die Forschungsförderung bieten die in den letzten Jahren entstandenen großen Stiftungen, die ebenfalls Forschungsbeihilfen gewähren.

Stiftungen

Auf den ersten Blick könnte es nach dieser Darstellung so scheinen, als herrsche in der Bundesrepublik ein Überfluß an Finanzierungsmöglichkeiten für die Forschung. Allein bei näherem Zusehen muß von einem Zustand des Mangels und einer bedenklichen Unordnung gesprochen werden. Zwar gibt er manchen Institutsleitern die Möglichkeit, sich durch geschickte Ausnutzung der verschiedenen Wege verhältnismäßig reichliche

Unordnung im
Finanzierungs-
system

Unwirtschaftlichkeit

Mittel für ihre Arbeiten zu verschaffen. Aber ebenso viele und nicht minder wichtige Institute kommen dabei zu kurz und werden vernachlässigt. Gerade die auf Wirtschaftlichkeit der Verwaltung bedachten staatlichen Haushaltsbestimmungen, die einen maßgebenden Einfluß auf den gegenwärtigen Zustand ausüben, haben im Bereich der Forschung eine unwirtschaftliche Verwendung der hierfür insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel zur Folge.

Die wichtigsten Mängel bei der Finanzierung von Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen sind im folgenden behandelt.

III. 1. Mangelnde Deckung des Grundbedarfs

Unbeständige Zuschüsse

Die Institute, die nicht zu den Gruppen der Staatsinstitute und der Max-Planck-Institute gehören — also die überwiegende Zahl —, haben meist nicht nur für ihren wechselnden Verfügungsbedarf, sondern auch für den unerläßlichen Grundbedarf keine gesicherte Deckung. Sie sind vielmehr gezwungen, sich zu ihrer Unterhaltung um industrielle Forschungsverträge oder um Zuschüsse aus ministeriellen Forschungsfonds zu bemühen, die aber nur von Jahr zu Jahr, also ohne längerfristige Bindung, bewilligt werden. Solche Zuschüsse werden für bestimmte Forschungsvorhaben gewährt und dürfen in der Regel nicht dazu verwendet werden, den fortdauernden Grundbedarf zu decken. Zuschüsse zur Deckung des Grundbedarfs werden nur in Ausnahmefällen gewährt. Die Zuschüsse für Forschungsvorhaben werden aber auch von den staatlichen Stellen faktisch oft als Beiträge zur Grundfinanzierung betrachtet.

Erschwerung längerfristiger Arbeitsprogramme

Dieses sachlich unbefriedigende Verfahren hat für die bewilligende Stelle den Vorteil eines geringeren Engagements und erleichtert es ihr, den zu erwartenden Aufwand zu übersehen und die Verwendung der Mittel zu kontrollieren. Aber es versetzt die Institutsleiter in die Zwangslage, entweder den Grundbedarf radikal zu reduzieren und den Umfang der Institutsarbeit Jahr für Jahr von der Höhe der bewilligten Mittel abhängig zu machen oder zur Deckung des Grundbedarfs weitere Quellen zu erschließen. Das ist nicht allein wegen der damit verbundenen Verwaltungsarbeit, sondern vor allem deswegen höchst unrationell, weil bei so unbeständiger Finanzierungsgrundlage die Aufnahme größerer und längerfristiger Arbeitsprogramme sehr erschwert, wenn nicht ausgeschlossen ist. So ist es z. B. außerordentlich schwierig, qualifiziertes Personal mit kurzfristigen Zeitverträgen zu halten.

Die Beschränkung im Engagement des Staates führt zu einer größeren Abhängigkeit der Institute vom Staat und anderen Geldgebern sowie dazu, das Institut in seinem Wirkungsgrad zu schwächen.

Abhängigkeit
von Geldgebern

III. 2. Mangelnde Klarheit über den Leistungsstand der Institute

Eine Methode, die eine sichere Entsprechung zwischen dem Aufwand an staatlichen Mitteln und der Leistung eines Instituts garantiert, gibt es nicht. Denkbar sind aber Verfahren, die es gestatten, über den Leistungsstand eines Instituts einen Überblick zu gewinnen. Die an haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Rechnungsprüfung genügt hierfür freilich nicht. Vielmehr sind mit Wissenschaftlern besetzte Gremien erforderlich, die den Leistungsstand des Instituts und seines Arbeitsprogrammes fachlich beurteilen können. Erforderlich ist weiter, daß die Institute über ihre Arbeit regelmäßig Bericht erstatten.

Sachverständigen-
gremien

Berichte

Solche Sicherungen bestehen zur Zeit noch nicht für alle Institute. Die staatlichen Geldgeber haben daher vielfach nicht die Klarheit über den Leistungsstand der Institute, die sie für einen sinnvollen Einsatz der öffentlichen Mittel benötigen. So erklärt es sich auch, daß unternehmerisch veranlagte Institutsdirektoren Zuschüsse von mehreren staatlichen Stellen und Spenden aus der Wirtschaft einzuwerben in der Lage sind, ohne daß daraus auf den besonderen wissenschaftlichen Rang des Instituts geschlossen werden dürfte. Die Folge ist eine Vergeudung staatlicher Mittel, die auch nicht durch das Prinzip der Freiheit der Forschung gerechtfertigt werden kann.

III. 3. Starrheit der jährlichen Haushalte

Weder die Unterhaltsleistung des Staates für Staatsinstitute noch die Beihilfen für bestimmte Arbeitsvorhaben lassen bei der mangelnden Elastizität der Haushaltsbestimmungen dem Forscher die Freiheit in der Verwendung der bewilligten Mittel, die er im Rahmen des Verfügungsbedarfs benötigt. Bei starren Jahreshaushalten ist gegenüber einer bequemeren Haushaltskontrolle die Gefahr besonders groß, daß öffentliche Mittel auf dem Gebiet der Forschung nicht optimal verwendet werden. Nur die Max-Planck-Gesellschaft hat für ihre Institute von Anfang an das Privileg gehabt, daß die einzelnen Titel in den Haushaltsplänen gegenseitig deckungsfähig und auf spätere Jahre übertragbar sind. Das ermöglicht eine elastische Personal- und Anschaffungspolitik, die der Initiative des Institutsleiters den wünschenswerten Raum gibt.

Entwicklungs-
und Finan-
zierungspläne,
Rahmen-
haushalte

Auch wenn an dem Prinzip des jährlichen Haushalts festgehalten wird, sollten Institute und Institutsträger im voraus für größere Zeiträume Entwicklungs- und Finanzierungspläne oder Rahmenhaushalte ausarbeiten, die den jährlichen Haushaltsplänen zugrunde gelegt werden können (vgl. S. 71).

III. 4. Verteilung der Finanzierungsaufgaben auf Bund und Länder

Unklarheiten

Die gegenwärtige Verteilung der Finanzierungsaufgaben für die Forschungseinrichtungen auf Bund und Länder ist mehr oder weniger zufällig und bringt die Gefahr mit sich, daß wichtige Forschungseinrichtungen nicht ausreichend gefördert werden, weil sich keiner der Geldgeber für zuständig und auf die Dauer, besonders in Krisenzeiten, für verantwortlich hält. Unklarheiten über die finanzielle Zuständigkeit belasten also die Forschungseinrichtungen und erschweren zudem die Finanzplanung der Geldgeber.

Einige Forschungseinrichtungen werden von dem Land getragen, in dem sie ihren Sitz haben. Eine Anzahl von „überregionalen“ Forschungseinrichtungen wird auf Grund des Königsteiner Abkommens in der Weise finanziert, daß das Sitzland nur eine sogenannte Interessenquote trägt und die anderen Länder den überwiegenden Teil der Kosten übernehmen. Bei der Finanzierung weiterer Forschungseinrichtungen wirken ein Land und der Bund zusammen. Schließlich erhalten einige Forschungseinrichtungen einen Zuschuß nur vom Bund. Die restlichen Institutionen finden ihre Finanzierung, wo sie sie jeweils erreichen können. Diese Situation und die zur Abgrenzung der Finanzverantwortung verwandten Kriterien sind wenig übersichtlich. Klare und die Finanzverantwortung eindeutig zuordnende Grundsätze fehlen.

Königsteiner
Staats-
abkommen

So können Forschungseinrichtungen, „deren Aufgaben und Bedeutung über den allgemeinen Wirkungsbereich eines einzelnen Landes hinausgehen und deren Zuschußbedarf die finanzielle Leistungskraft eines einzelnen Landes übersteigt“ (Art. 1 des Königsteiner Staatsabkommens der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen vom 30./31. 3. 1949), anstatt durch das Sitzland von den Ländern gemeinsam finanziert werden. Die Anwendung dieser Kriterien stößt aber auf die Schwierigkeit, daß alle Forschung ihrem Wesen nach „überregional“ ist und daß mit dem wirtschaftlichen Aufschwung seit dem Abschluß

des Abkommens im Jahre 1949 das Merkmal der finanziellen Leistungskraft eines Landes an Eindeutigkeit erheblich verloren hat. Dementsprechend läßt die Auswahl der in die Förderung nach dem Königsteiner Abkommen einbezogenen Institute die dabei angewandten Gesichtspunkte nicht unmittelbar erkennen. In anderen Fällen dienen die gleichen Gesichtspunkte der überregionalen Bedeutung und des Finanzaufwandes dazu, die Finanzierung einer Forschungseinrichtung durch den Bund zu rechtfertigen.

Diesen Finanzierungsmethoden ist es u. a. zuzuschreiben, daß der Übergang von zeitlich befristeten Forschungsvorhaben, deren Förderung Aufgabe der Deutschen Forschungsgemeinschaft ist, zur institutionalisierten Form der Forschungstätigkeit auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Aufwendungen, die die Deutsche Forschungsgemeinschaft im Rahmen ihrer Schwerpunktprogramme zur Förderung von Grenzgebieten der Forschung oder im Rahmen der Bildung von Forschergruppen („Units“) zur Lösung bestimmter Probleme macht, werden häufig nur dann zu den erwünschten Ergebnissen führen, wenn für wissenschaftliche Aufgaben, die eine andauernde Forschungstätigkeit erfordern, die institutionellen Voraussetzungen und damit auch für die in oft jahrelanger Arbeit spezialisierten Forscher bleibende Wirkungsstätten geschaffen werden.

Bei dieser Sachlage kann von einer geordneten Verteilung der Finanzierungsaufgaben für Forschungseinrichtungen auf Bund und Länder kaum gesprochen werden. Eine klärende Festlegung der Prinzipien, nach denen entweder das Sitzland oder mehrere Länder oder der Bund oder Kombinationen dieser Finanzträger Finanzierungsaufgaben übernehmen sollen, erscheint daher auf die Dauer unumgänglich, auch wenn sie angesichts der gegebenen Verhältnisse zur Zeit nicht erreicht werden kann.

D. IV. Vorschläge zur Verbesserung der Finanzierungsmethoden

IV. 1. Gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit

Den Forschungseinrichtungen sollte haushaltsrechtlich die Möglichkeit gegeben werden, die für sie im Haushaltsplan veranschlagten Mittel so elastisch wie nur möglich zu verwenden. Die Elastizität der Haushalte sollte durch möglichst weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit gewährleistet werden. Auch die Möglichkeit der sogenannten Bindungsermächtigungen sollte weitgehend genutzt werden. Das gilt jedenfalls für den Verfügungsbedarf. Dieser sollte entweder

Elastizität der
Haushalte