

Sabine Helling-Moegen

## **Forschen nach Programm**

Die programmorientierte Förderung in der  
Helmholtz-Gemeinschaft:  
Anatomie einer Reform

Tectum Verlag

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	5
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	11
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	12
<b>Vorwort</b>	15
<b>A. Einleitung</b>	17
<b>1. Die Programmorientierte Förderung als neues Steuerungsmodell?</b>	17
<b>2. Zielsetzung der Arbeit</b>	19
<b>3. Aufbau der Arbeit</b>	21
<b>4. Methodische Vorgehensweise</b>	23
4.1. Forschungskonzeption	23
4.2. Dokumentenanalyse	24
4.3. Leitfadengestützte, problemzentrierte Interviews	25
4.3.1. Wahl der Methode	25
4.3.2. Auswahl der Interviewpartner	25
4.3.3. Idealtypische Darstellung der Interviewgruppen	26
4.3.4. Konstruktion des Leitfadens	27
4.3.5. Aufzeichnung und Validierung der Interviews	28
4.3.6. Auswertung und Darstellung der Interviews	29
<b>5. Anforderungen an moderne Forschungs- und Innovationssysteme und ihre Reformfähigkeit</b>	30
5.1. Beschleunigung des Innovationszyklusses und wachsende Bedeutung außerwissenschaftlicher Verwendungszusammenhänge	30
5.2. Reformfähigkeit von Innovationssystemen: Die Theorie der differentiellen Kapitalismen	32
5.3. Reformansätze von Wissenschaftssystemen im internationalen Vergleich	34
<b>B. Politische und strukturelle Rahmenbedingungen der institutionellen Forschungsförderung</b>	37
<b>1. Soziologische, verhaltenstheoretische und betriebswirtschaftliche Erklärungsansätze der Steuerung</b>	37
1.1. Zielrichtung der Steuerung	37
1.1.1. Staatliches Interesse an Steuerung	37
1.1.2. Unterschiedliche Steuerungsrichtungen	38
1.2. Wirkung von Steuerung	40
1.2.1. Steuerungsoptimismus versus Steuerungspessimismus	40
1.2.2. Steuerung von Expertensystemen	41
1.3. Die Neue Institutionenökonomie	43
1.3.1. Asymmetrische Informationsverteilung und Verhaltensrisiken	43
1.3.2. Transaktionskostentheorie	44
1.3.3. Theorie der Verfügungsrechte	46
1.3.4. Prinzipal-Agent-Theorie	47
1.3.5. Zwischenfazit und Kritik	50

<b>2. Bisherige Steuerungsmodelle in der Forschungsförderung</b>	51
2.1. Das Science-Push-Modell	52
2.2. Staatlicher Interventionismus	53
2.3. „Governing failures“ als Erkenntnis der Implementationsforschung	54
<b>3. New Public Management (NPM) als neues Steuerungsmodell</b>	55
3.1. Strategische Steuerung und Erfolgskontrolle: Elemente des NPM	56
3.2. Public Governance als Weiterentwicklung des New Public Managements	58
3.3. Produktionsprozess und Leistungsbewertung in der Forschung	60
3.3.1. Die Struktur des Produktionsprozesses	60
3.3.2. Bewertungsmaßstab für die Forschungsleistung	60
3.4. Kennzahlensysteme als Instrumente der strategischen Steuerung	62
3.4.1. Strategische Steuerung	62
3.4.2. Die Idee der Kennzahlensysteme	62
3.4.3. Die Balanced Scorecard	63
3.4.4. Das 3-E Konzept	65
3.4.5. Ansätze von Kennzahlensystemen in der außeruniversitären Forschung	66
<b>4. Die außeruniversitäre Forschung im Kontext der deutschen Forschungslandschaft</b>	69
4.1. Die Struktur der außeruniversitären Forschung	69
4.2. Finanzierungsanteile in der deutsche Forschungslandschaft	71
4.3. Der Korporative Föderalismus	72
4.3.1. Kompetenzverteilung der Forschungsförderung zwischen Bund und Ländern	73
4.3.2. Korporativer Föderalismus als Systemgarant des Wissenschaftssystems	74
<b>5. Gesetzliche Rahmenbedingungen</b>	75
5.1. Freiheit der Wissenschaft, Art. 5 Abs. 3 GG	75
5.1.1. Die Grundrechtsträger	76
5.1.2. Wissenschaftsfreiheit als subjektives Abwehrrecht	76
5.1.3. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG als „wertentscheidende Grundsatznorm“	77
5.1.4. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG als institutionelle Gewährleistung	77
5.1.5. Objektiv-rechtliche Verpflichtung für einen Bestandsschutz?	77
5.1.6. Subjektiv-rechtliche Ansprüche auf Forschungsförderung?	78
5.1.7. Staatliche Rahmensetzungskompetenz	79
5.2. Öffentliches Haushalts- und Dienstrecht	79
5.2.1. Haushaltsrecht	80
5.2.1.1. Rechtsgrundlagen	80
5.2.1.2. Wirtschaftsplan	81
5.2.1.3. Haushaltsvollzug	81
5.2.1.4. Buchführung	83
5.2.2. Dienstrecht	84
5.2.2.1. Rechtsgrundlagen	84
5.2.2.2. Das Eingruppierungssystem des TVöD	84
5.2.2.3. Stellenplan	84
5.2.2.4. Befristete Arbeitsverträge	85
5.2.3. Wie viel Flexibilisierung ist notwendig?	86

## C. Staatliche Steuerung am Beispiel der Großforschungseinrichtungen

	89
<b>1. Die Entstehung und Entwicklung der Großforschungseinrichtungen</b>	89
1.1. Die 50er und 60er Jahre: Gründungswelle und Aufbau	89
1.2. Die 70er und 80er Jahre: Paradigmenwechsel in der Forschungspolitik und wachsene Kritik an den GFE	93
1.3. Der Beginn der neunziger Jahre: Neugründungen in den neuen Bundesländern	99
<b>2. Reformen und Reformdiskussionen in der deutschen Forschungspolitik</b>	101
2.1. Die Gründung der Helmholtz-Gemeinschaft	101
2.2. Strategische Forschungsfelder für die Helmholtz-Gemeinschaft: Die Innovationsleitlinien	103
2.3. Programmbudget und Strategiefonds	105
2.4. Strukturdiskussionen und kein Ende: Der Regierungswechsel	107
2.5. Der Beginn des Reformprozesses aus Sicht der Akteure	108
2.5.1. Strategiefonds als Alternative?	108
2.5.2. Rolle der Helmholtz-Zentren bei der Initiierung des Projekts	109
2.5.3. Ziele des Reformprozesses	109
2.6. Zielsetzung der programmorientierten Förderung	111

## D. Die programmorientierte Förderung als neues Steuerungsmodell

<b>1. Die Konzepterstellung</b>	113
1.1. Die Neuordnung der Helmholtz-Gemeinschaft	113
1.2. Die Eckpunkte der neuen Struktur aus Sicht der Helmholtz-Gemeinschaft	114
1.2.1. Prozessbeschreibung	114
1.2.2. Aufgabe der Organe im Rahmen der programmorientierten Förderung	115
1.3. Überlegungen der Senatsarbeitsgruppe „Struktur der Helmholtz-Gemeinschaft“	116
1.3.1. Prozessbeschreibung	116
1.3.1.1. Definition der Forschungsbereichstruktur und der forschungspolitischen Vorgaben	116
1.3.1.2. Programmentwicklung innerhalb des Forschungsbereichs	117
1.3.1.3. Berichterstattung und Erfolgskontrolle	118
1.3.1.4. Finanzmittelfluss	118
1.3.2. Aufgaben und Zusammensetzung der Organe der Helmholtz-Gemeinschaft	119
1.3.2.1. Vorstände / Geschäftsführungen der Zentren	119
1.3.2.2. Mitgliederversammlung	120
1.3.2.3. Helmholtz-Verbünde	120
1.3.2.4. Präsident der Helmholtz-Gemeinschaft	120
1.3.2.5. Helmholtz-Senat	120
1.4. Welche Vorbilder gab es für das Konzept?	121
1.5. Forderungen der Kaufmännischen Geschäftsführer (AG Programmorientierte Steuerung)	122
1.5.1. Leitgedanken für die Weiterentwicklung	122
1.5.2. System und Struktur	122
1.5.3. Programmverantwortung / Organe	123
1.5.4. Budgetierung / Finanzverantwortung	123
1.5.5. Personalverantwortung	123
1.5.6. Realisierungsaufwand	124
1.6. Abspaltungstendenzen in der HGF	125
1.7. Wechselvoller Dialog: Das Positionspapier und Grundsätze der programmorientierten Förderung	127

1.8. Die Balanced Scorecard als Basis für ein Steuerungsmodell	128
1.9. Grundzüge der künftigen Entwicklung	129
<b>2. Die Operationalisierung der programmorientierten Förderung</b>	<b>131</b>
2.1. Die Arbeitsgruppe „Controlling und Flexibilisierung“	131
2.1.1. Ausgangssituation	131
2.1.2. Anforderungen	132
2.1.3. Finanzierung	133
2.1.4. Das wissenschaftsadäquate Controlling	134
2.1.5. Forderungen nach Flexibilisierung	136
2.1.5.1. Personalwirtschaft	136
2.1.5.2. Finanzwirtschaft	137
2.1.6. „Zähes Ringen“ zwischen den Akteuren	137
2.2. Die Senatsarbeitsgruppe „Programmbewertung und Wettbewerbsverfahren“	138
2.2.1. Erstellung eines Leitfadens	138
2.2.2. Hauptdiskussionspunkte des Leitfadens	139
2.3. Arbeitsgruppe Vereinsatzung	140
2.4. Zwischenergebnis	140
<b>3. Auf dem Weg zur Gründung des Helmholtz-Gemeinschaft e.V.</b>	<b>140</b>
3.1. Die Stellungnahme des Wissenschaftsrats	140
3.2. Zu viele ungelöste Probleme: Die Stimmung fällt	141
3.3. Die Erklärung der Zuwendungsgeber	143
3.4. Das Spitzengespräch	144
3.5. Gründung des Helmholtz-Gemeinschaft e.V.	145
<b>4. Bewertung des Prozesses der Konzepterstellung durch die Akteure</b>	<b>146</b>
4.1. Schwieriger Dialog	146
4.2. Rolle des Parlaments	147
4.3. Rolle der Helmholtz-Zentren	148
4.4. Rolle der Systemevaluation durch den Wissenschaftsrat	149
4.5. Strukturelle Auswirkungen auf das gesamte Forschungssystem	149
4.6. Interaktion zwischen Bund und Ländern	149
4.7. Gefahr des Scheiterns der Reform	149
<b>5. Das Konzept der programmorientierten Förderung</b>	<b>151</b>
5.1. Grundlegende Dokumente	151
5.2. Grundsätze der programmorientierten Förderung	153
5.2.1. Thematische Gliederung	153
5.2.2. Finanzierung von Programmen und Programmanteilen	153
5.2.3. Programmungebundene Mittel	154
5.2.4. Wettbewerbselemente	154
5.2.4.1. Überzeichnung	155
5.2.4.2. Konkurrierende Beantragung	155
5.2.4.3. Ausschreibungen über den Impuls- und Vernetzungsfonds	155
5.2.5. Programmplanung, -bewertung und -durchführung	156
5.2.5.1. Programmplanung	156
5.2.5.2. Kriterien zur Bewertung der Programmentwürfe	158
5.2.5.3. Begutachtungsverfahren	159
5.2.6. Entscheidungsverfahren	156
5.2.7. Programmdurchführung und Controlling	160

5.2.7.1. Wissenschaftliche Evaluation	161
5.2.7.2. Programmcontrolling	161
5.2.7.3. Betriebswirtschaftliches Controlling	162
5.2.7.4. Verbindung zur Finanzierung	162
5.2.7.5. Berichtswesen	163
5.3. Organisation der Helmholtz-Gemeinschaft	163
5.3.1. Mitgliederversammlung	164
5.3.2. Senat	165
5.3.2.1. Zusammensetzung und Kompetenzen	165
5.3.2.2. Die Senatskommission	166
5.3.3. Ausschuss der Zuwendungsgeber	167
5.3.4. Präsident	170
5.3.5. Vizepräsidenten	170
5.3.6. Geschäftsstelle	171
<b>6. Die ersten Begutachtungen und Beginn der Finanzierung</b>	<b>171</b>
6.1. Die ersten Begutachtungen	171
6.2. Finanzierungsbeginn mit schwerem Start	172
6.3. Ergebnis der ersten Begutachtungs- und Finanzierungsrunde	173
<b>E. Bestandsaufnahme und zukünftige Entwicklungen</b>	<b>175</b>
<b>1. Bestandsaufnahme des Zwischenergebnisses aus Sicht der Akteure</b>	<b>175</b>
1.1. Gruppenübergreifende Befragung	175
1.1.1. Erfolgreicher Reformprozess	175
1.1.2. Zielerreichung durch die POF	176
1.1.3. Positive Elemente der POF	177
1.1.4. Nachteile der POF	178
1.1.5. Ausreichende Flexibilisierungsmechanismen	180
1.1.6. Auswirkungen der POF auf die anderen Bereiche des deutschen und europäischen Wissenschafts- und Forschungssystem	181
1.1.7. Prozess der Begutachtungen hinsichtlich Objektivität, Vergleichbarkeit und Transparenz	181
1.1.8. Einfluss des Helmholtz-Senats auf die Finanzierungsentscheidung	182
1.1.9. Strukturelle Weiterentwicklung	182
1.2. Gruppenspezifische Befragung	184
1.2.1. Veränderter Tätigkeitszuschnitt der Helmholtz-Zentrenvorstände	184
1.2.1.1. Auswirkungen auf den Arbeitsalltag der Zentren-Geschäftsführung	184
1.2.1.2. Verändertes Arbeitsverhältnis zu den Ministerien	184
1.2.2. Skeptische Bewertung durch die Wissenschaftler	184
1.2.2.1. Keine Vorteile durch stärkere strategische Ausrichtung	184
1.2.2.2. Umfangreicher „Bottom-up-Prozess“ der Programmanträge	185
1.2.2.3. Keine neuen Kooperationen zwischen den Zentren	185
1.2.2.4. Wenig Möglichkeiten für die Initiation neuer Programme	185
1.2.2.5. Keine sichtbare Stärkung der wissenschaftlichen Leistungsträger	186
1.2.3. Zurückhaltende Zustimmung durch die Fachöffentlichkeit	186
<b>2. Fortentwicklung der Verfahren durch die Helmholtz-Gemeinschaft</b>	<b>187</b>
2.1. Stärkung des Strategieentwicklungsprozesses	187
2.2. Größe, Zuschnitt und Darstellung der Programme	187
2.3. Vergleichende Bewertung	188

2.4. Prämienbudget	188
2.5. Verhältnis von zentreninternen und programmübergreifenden Begutachtungen	189
2.6. Neue Governance-Struktur	189
2.7. Erweitertes Konzept für den Impuls- und Vernetzungsfonds	190
<b>3. Bewertung der Reform als geeignetes Steuerungsmodell</b>	<b>191</b>
3.1. Der Prozessverlauf im Lichte des korporativen Föderalismus	191
3.2. Messbarkeit des Steuerungserfolgs anhand qualitativer Kriterien	194
3.2.1. Darstellung der Ziele, Maßnahmen und Wirkung	194
3.2.2. Zielerreichung im Bereich Strategie	199
3.2.3. Zielerreichung im Bereich Wettbewerb / Flexibilisierung	200
3.2.4. Zielerreichung im Bereich Kooperation / Hybridisierung der Zentrenstruktur	202
<b>4. Zukünftige Entwicklungen / Gestaltungsempfehlungen</b>	<b>203</b>
4.1. Beibehaltung der rechtlichen Selbständigkeit?	204
4.2. Überwindung der Versäulung: Allianzen von Helmholtz-Zentren u. Universitäten	205
4.3. Ein Modell für den Forschungsbereich Gesundheit	207
4.2.1. Anforderungen an einen Zusammenschluss	207
4.2.2. Gemeinsamer Aufsichtsrat und Projektträgerschaft als Bindeglied	208
<b>F. Schlussbetrachtung</b>	<b>210</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>214</b>
<b>Anhang</b>	<b>228</b>
1. Gesprächspartner	228
2. Interviewleitfaden	232