



Uwe Schimank

Hochschulfinanzierung in der Bund-Länder-Konstellation

Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung

Berlin, 2014

(Wissenschaftspolitik im Dialog : eine Schriftenreihe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften ; 11)

Persistent Identifier: [urn:nbn:de:kobv:b4-opus-26252](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b4-opus-26252)

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Germany (cc by-nc-sa 3.0) Licence zur Verfügung gestellt.



WISSENSCHAFTSPOLITIK
IM DIALOG

11/2014

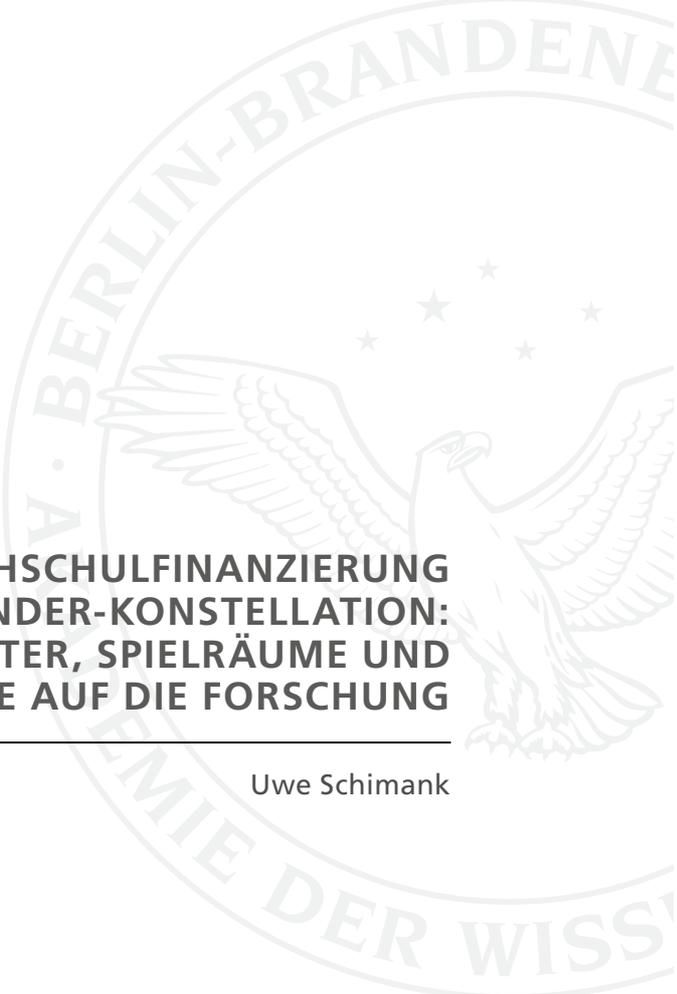
Eine Schriftenreihe der
Berlin-Brandenburgischen
Akademie der Wissenschaften

HOCHSCHULFINANZIERUNG IN DER BUND-LÄNDER-
KONSTELLATION: GRUNDMUSTER, SPIELRÄUME UND
EFFEKTE AUF DIE FORSCHUNG

Uwe Schimank

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW)

HOCHSCHULFINANZIERUNG IN DER BUND-LÄNDER-KONSTELLATION:
GRUNDMUSTER, SPIELRÄUME UND EFFEKTE AUF DIE FORSCHUNG



**HOCHSCHULFINANZIERUNG
IN DER BUND-LÄNDER-KONSTELLATION:
GRUNDMUSTER, SPIELRÄUME UND
EFFEKTE AUF DIE FORSCHUNG**

Uwe Schimank

WISSENSCHAFTSPOLITIK
IM DIALOG

11/2014

Uwe Schimank (*1955) ist Professor für Soziologie, Schwerpunkt soziologische Theorie, an der Universität Bremen und Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Kontakt: uwe.schimank@uni-bremen.de

Herausgeber: Der Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Redaktion: Stephan Leibfried mit Ute Tintemann

Grafik: angenehme gestaltung/Thorsten Probst

Druck: Brandenburgische Universitätsdruckerei, Potsdam

© Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2014

Jägerstraße 22–23, 10117 Berlin, www.bbaw.de

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers

ISBN: 978-3-939818-48-9

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
1. Einleitung	13
2. Finanzierungsmodalitäten und deren Effekte auf die Forschung	16
3. Föderale Politikverflechtung: Das Grundmuster und die begrenzten Bewegungsspielräume	20
4. Hin und her gerissen: Ambivalenzen institutioneller Mitfinanzierung des Bundes	33
5. Literatur.....	40
6. Kommentar von Josef Lange.....	44
7. Kommentar von Eberhard Schmidt-Aßmann	55

Vorwort

Die vier wichtigsten Bund-Länder-Programme für die Forschung – Hochschulpakt, Exzellenzinitiative, Hochschulbau und Pakt für Forschung und Innovation – enden zwischen 2013 und 2020. Bereits mit Blick auf die Wahlen zum Bundestag am 22. September 2013 wurde diskutiert, ob und wie diese Programme, insbesondere die eng zusammenhängenden Pakte für Forschung und Innovation (2015) und zur Exzellenzinitiative (2017), fortgesetzt werden können.

Um der Diskussion zur Zukunft der deutschen Wissenschaftspolitik in diesen kritischen Jahren ein Forum zu bieten, hat sich die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW) im Frühjahr 2012 entschlossen, eine eigene Schriftenreihe zur „Wissenschaftspolitik im Dialog“ aufzulegen, die sich an das wissenschaftspolitisch interessierte Publikum in Deutschland richtet. Diese Schriftenreihe wird von der interdisziplinären Arbeitsgruppe (IAG) *Exzellenzinitiative* (EI) der BBAW betreut. Im Titel der Schriftenreihe wird der Dialog betont, weil ausdrücklich auch Beiträge aus der Wissenschaftspolitik willkommen geheißen werden, in denen bundesweite Vorstellungen zur Zukunft des Wissenschaftssystems entwickelt werden.

Im zweiten Heft dieser Reihe hat Hans Meyer 2012 eine Bilanz der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten einer Mitwirkung des Bundes bei der Förderung der Wissenschaft vorgelegt. Die Beschlüsse der Koalitionsvertreter von Bund und Ländern vom 26. Mai 2014 legen nicht nur fest, dass sich der Bund weiterhin an der Finanzierung der außeruniversitären Forschung maßgeblich, ja stärker, beteiligen wird; auch eine Exzellenzkomponente soll es weiterhin geben. Und es wird auch eine Änderung von Artikel 91b Grundgesetz angestrebt, die eine institutionelle Förderung von Hochschulen durch den Bund ermöglichen soll.¹ Zudem verpflichten sich die Länder, Ersparnisse, die sich aus zusätzlich vereinbarten Kostenübernahmen des Bundes – etwa beim Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und beim Pakt für Forschung und Innovation – demnächst ergeben werden, nun für ihre Universitäten zu verwenden. Einige Länder, wie Hessen, sind schon dabei, dafür einen „Sonderfonds Hochschulen“ einzurichten, in dem alle solche Ersparnisse gebündelt werden.²

1 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2014): „Prioritäre Maßnahmen – Vorschläge für die Verteilung der finanziellen Mittel“, Punkt 5, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014-05-27-Vorschlag-Verteilung-Mittel.html

2 Vgl. www.faz.net/aktuell/rhein-main/nach-bafoeg-reform-des-bundes-millionen-fuer-hochschulen-12972829.html

Welche Abhängigkeiten und Verflechtungen zwischen Bund und Ländern bei der Finanzierung der Hochschulen bestehen und wie diese in den vergangenen Jahrzehnten in der Bundesrepublik entstanden sind, zeichnet Uwe Schimank in diesem Heft in einem historischen Rückblick nach. Er zeigt dabei immer wiederkehrende Muster auf, die es erschweren, die einmal eingeschlagenen Pfade zu verlassen. Mit Blick auf die heutige und zukünftige Situation wirft er jedoch am Schluss die Frage auf: Ist es überhaupt wünschenswert, an der heutigen Situation etwas zu ändern? Schließlich würden doch davon Bund und Forschung profitieren. Als Lösung schlägt Schimank ein stärkeres Engagement des Bundes bei der Projektförderung über die DFG vor, was zudem eine Grundgesetzänderung erübrigen würde, wie sie am 26. Mai 2014, allerdings erst in Grundzügen, vereinbart worden ist und nun umzusetzen sein wird. Die Kommentare von Josef Lange und Eberhard Schmidt-Aßmann ergänzen Schimanks Ausführungen aus der Sicht der wissenschaftspolitischen Praxis und aus der Sicht der Rechtswissenschaft.

Seit ihrer Einrichtung im Jahr 2008 hat die IAG die Exzellenzinitiative kritisch begleitet und ihre erste Arbeitsperiode 2010 mit einer Buchveröffentlichung abgeschlossen.³ Mit der Fortsetzung der Exzellenzinitiative 2011 beschloss die BBAW, die IAG zunächst für drei Jahre fortzuführen, allerdings immer mit dem Jahr 2017 im Visier, in dem die jetzige EI in ihrer bisherigen Struktur ausläuft und in dem spätestens Entscheidungen über eine Fortsetzung oder einen neuen Anlauf umzusetzen wären. Mit der Wissenschaftsratsempfehlung vom Juli 2013 liegt inzwischen ein Modell für einen neuen Anlauf vor, das weitgehend zwischen Wissenschaft und Bund und Ländern abgestimmt worden ist.

Noch im Jahr 2011 gingen wir in der IAG davon aus, wir könnten uns mit unserer kritischen Begleitung der zweiten Exzellenzinitiative Zeit lassen, weil ihre große Evaluation durch die DFG und den Wissenschaftsrat erst im Jahr 2015 ansteht. Ginge alles rational zu, müsste ja jede Entscheidung darüber, was auf die Exzellenzinitiative nach 2017 folgen soll, darauf aufbauen. Aber, Entscheidungen sind schon vorher nötig, wie nicht zuletzt der Beitrag von E. Jürgen Zöllner klar gemacht hat.⁴

³ Stephan Leibfried (Hrsg.), Die Exzellenzinitiative: Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt a. M./New York: Campus 2010.

⁴ E. Jürgen Zöllner, Masterplan 2020, Berlin 2013 (BBAW, Wissenschaftspolitik im Dialog 8/2013).

Bereits seit Ende 2011 sind die Dinge immer schneller in Bewegung gekommen:

- So kursierte seit Herbst 2011 der Vorschlag, die Charité-Universitätsmedizin Berlin mit dem Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin (MDC) in Berlin-Buch, einem Forschungszentrum der Helmholtz-Gemeinschaft, in einer solchen Form zusammenzuführen, dass eine Einrichtung eigener Art entsteht, die auch mit Bundesmitteln finanziert wird und so die Forschungsfinanzierung des Landes entlastet. Die entsprechenden laufenden Planungen und Verwaltungsvereinbarungen könnte man als Helmholtz-Eigenlauf oder als Vorgriff auf eine „Exzellenzstrategie des funktionalen regionalen Verbunds“ und insoweit als mögliche Grundausrichtung einer EI 3.0 ab 2017 verstehen. Der eigentliche wissenschaftspolitische Mehrwert des Charité-„Verbunds“ müsste allerdings darin bestehen, die KIT (Karlsruhe Institute of Technology)-Kombipackung von zwei organisatorisch vereinten, aber sachlich immer getrennten Organisations- und Finanzkreisläufen (des Landes und des Bundes) zu überwinden und zu einer universitär mitgeprägten neuen Verbund-Synthese auf Augenhöhe zu finden. Der Stand der Umsetzung ist in Heft 10 dieser Reihe dokumentiert.⁵
- Im Januar 2012 fand der Vorsitzende des Wissenschaftsrats, Wolfgang Marquardt, unter der Überschrift „funktionale Verbünde in einer Region“ in einer Rede eine Formel, die eine solche Exzellenzflugbahn als Testballon skizzierte und schon auf die Jahre 2017ff. hin verallgemeinerte: „Viele Regionen in Deutschland sind durch eine reichhaltige Präsenz unterschiedlichster Wissenschaftseinrichtungen – etwa Universitäten, Fachhochschulen oder verschiedenartige außeruniversitäre Forschungseinrichtungen – geprägt. Bei dem Begriff der Region sollten Sie dabei nicht nur an eine Stadt (wie Berlin) oder an einen Ballungsraum (wie das Ruhrgebiet) denken, es kann sich auch – durchaus länderübergreifend – um ein geographisch sinnvoll begrenztes Gebiet mit mehreren Standorten handeln. Nach funktionalen Gesichtspunkten sorgfältig ausgewählte Einrichtungen einer Region könnten, müssten dazu zunächst ihre spezifischen Stärken (z.B. in der Lehre, der Spitzenforschung, der Forschung in kleinen Fächern, im Ergebnistransfer usw.) komplementär ausprägen und dann einen kooperativen Verbund bilden, der sich durch eine breite Funktionalität auf hohem qualitativen Niveau auszeichnet. [...] Offenheit der Einrichtungen, eine

⁵ Walter Rosenthal, Annette Grüters-Kieslich, Detlev Ganten, Almut Caspary, Josef Zens, Integration von universitärer und außeruniversitärer Forschung im Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIH), Berlin 2014 (BBAW, Wissenschaftspolitik im Dialog 10/2014).

intelligente, administrative Reibungsverluste vermeidende Governance und finanzielle Anreize sind Voraussetzungen für eine solche weitreichende Transition und deren Erfolg. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass über eine solche Maßnahme – vielleicht gar als konsequente Weiterführung der Exzellenzinitiative nach 2017 – eine weitere Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems in Deutschland erreicht werden kann. Sie würde verschiedenste ‚Exzellenzkriterien‘ bedienen und neben der Spitze auch die ‚imaginäre Mitte‘ im Blick haben.“⁶ Das war der Stand im Januar 2012. Dieser Aspekt stand allerdings im Juli 2013 nicht mehr im Mittelpunkt der Wissenschaftsratsempfehlungen, sondern eher die Liebig-Institute und die Merian-Professuren.

- Im Januar 2012 richtete der Wissenschaftsrat eine neue Arbeitsgruppe „*Perspektiven der deutschen Wissenschaft*“ ein, die sich aus Anlass des Zusammentreffens des Auslaufens diverser Bund-Länder-Pakte mit dem Ende des Solidarpakts Ost und dem Eintreten der Schuldenbremse der Frage annehmen sollte, wie sich das Wissenschaftssystem auf diese massiv veränderten Rahmenbedingungen einstellen kann und soll. Die Arbeit dieser Arbeitsgruppe hat zu den Empfehlungen vom 12. Juli 2013 geführt (Drs. 3228-1).⁷ Dazu haben im Vorfeld auch die DFG, die Allianz der Wissenschaftsorganisationen, die außeruniversitären Forschungseinrichtungen (Helmholtz, Max-Planck, Leibniz-Gemeinschaft) sowie die Nationale Akademie der Wissenschaften – Leopoldina in eigenen Positionspapieren Stellung bezogen.⁸ Dass diese Positionierungen der einzelnen Akteure im Wissenschaftssystem fast alle in der ersten Hälfte des Jahres 2013 erschienen sind, erklärt sich sicher auch aus den Bundestagswahlen am 22. September 2013, die ihren langen Schatten auch in vorsichtigen Positionierungen der Parteien und in potentiellen Koalitionslinien zur Wissenschafts- und Hochschulpolitik und damit auch zur „Exzellenz-Nachfolge“ vorauswarfen.
- Ferner ergriff die Bundesregierung – vorbereitet durch bayerische und schleswig-holsteinische Initiativen – im März 2012 eine Initiative, Art. 91b Absatz I, Satz 1, Nr. 2 Grundgesetz zu ändern, um dem Bund künftig

⁶ Wolfgang Marquardt, Perspektiven der Wissenschaftsfinanzierung in Deutschland nach 2017, Rede: Drs. Köln 06 01 2012/Goll/VS, v. Man., 13 S., hier S. 12 f.

⁷ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems. Drs. 3228-1, Braunschweig, 12. Juli 2013 (www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3228-13.pdf).

⁸ Vgl. die Übersicht im Beitrag von Jürgen Zöllner (wie Fußnote 4), S. 17.

langfristige Ko-Finanzierungsoptionen nicht allein für „Vorhaben“, sondern auch für „Einrichtungen an Hochschulen“ einzuräumen.⁹ Die SPD stimmte dem zwar zu, verlangte aber im Gegenzug, über einen neu einzufügenden Art. 104c Grundgesetz „dauerhafte Finanzhilfen des Bundes für Bildung“ auf Grund von „Vereinbarungen“ zu ermöglichen, die „von den Ländern nur einstimmig beschlossen werden können“ (BT Drs. 17/8455). An dieser blockierten Situation hat sich erst im Mai 2014 etwas geändert. Allerdings taucht inzwischen die Frage auf inwieweit ein „Warten auf Art 91b GG“ zwingend ist, wenn altherwürdige Großeinrichtungen wie der Deutsche Akademische Auslandsdienst (DAAD) in Bonn als „Vorhaben“ im Sinne dieser Bestimmung gelten¹⁰ und wenn zudem durch eine Synthese von außer- und inneruniversitärer Forschung – also ein „monistisches Modell“ – dritte bundesfinanzierte Wege zur Verfügung stehen.¹¹

Als diese Entwicklungen sich abzeichneten, hat uns das im Frühjahr 2012 zu dem Beschluss geführt, unsere Arbeit zu beschleunigen und unsere Arbeitsergebnisse in einer solchen Schriftenreihe so früh wie möglich öffentlich zugänglich zu machen.¹²

Nach zwei Jahren steht fest, dass dies die richtige Entscheidung war: Die ersten zehn Hefte der Reihe *Wissenschaftspolitik im Dialog* sind ein großer Erfolg unserer Arbeit und breit abgenommen geworden. Die Reihe hat sich etabliert und wird von allen wichtigen Akteuren in Wissenschaft und Politik wahrgenommen. Vielleicht sollten wir heute so schließen, wie wir es schon in unserem großen Berichtsbuch 2010 getan haben: „Die Ivy League entstand nicht in zwei mal fünf Jahren, sondern durch langsame Institutionenbildung und lange Investitionsketten. Die Exzellenzinitiative kann nur ein Anfang sein. Wo, wenn nicht in der Wissenschaftspolitik, wäre ‚das langsame Bohren dicker Bretter mit Leidenschaft

9 Vgl. u.a. www.bmbf.de/de/17975.php. Wenn man „Vorhaben“ hinreichend weit verstehen will, könnte das „Einrichtungen“ einschließen.

10 Vgl. Hans Meyer, *Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen*, Berlin 2012 (BBAW, *Wissenschaftspolitik im Dialog*, 2/2012), S. 29. Warum sollte man dann nicht auch andere Einrichtungen qua Bund finanzieren können?

11 Reinhard Hoffmann, *Das monistische Modell*, Berlin 2012 (BBAW, *Wissenschaftspolitik im Dialog* 5/2012).

12 Zu einem ersten und schnellen Überblick zur heutigen Lage vgl. Stephan Leibfried, *Durch die Mitte zur Spitze – Quo vadis 2017, Exzellenzen? Von der dualistischen zur monistischen Innen-Außen-Kooperation in der Forschung*, *Gegenworte* 28 (2012), S. 31–35; Ders., *Forschungsverbände. Ein Erfahrungsbericht samt einigen größeren Weiterungen*, *Debatte* 11/2012 (*Forschungsverbände in der Wissenschaft – Chance oder Zwang?*), S. 31–48.

und Augenmaß' (Max Weber) die einzig erfolgversprechende Handlungsorientierung?"¹³

Und vielleicht kann die Große Koalition eine bessere Fortsetzung der Exzellenzinitiative stemmen als jede andere Koalitionsvariante, auch wenn der Koalitionsvertrag das allenfalls in Umrissen erkennen lässt und erst die Beschlüsse vom 26. Mai 2014 etwas mehr Klarheit gebracht haben.¹⁴ Eine solche Koalition mag eine Änderung des Art. 91b Absatz I, Satz 1, Nr. 2 Grundgesetz erreichen, der dem Bund eindeutige Handlungsfreiheit auch für eine Beteiligung an der universitären Grundfinanzierung gibt. Allein, das wäre nur ein erster Schritt beim Bohren dieser Bretter. Es öffnet die Tür weit für eine neue Politik, ist aber noch keine neue Politik.

Günter Stock

Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Stephan Leibfried

Sprecher der interdisziplinären Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der BBAW

¹³ Stephan Leibfried und Günter Stock, Vorwort, in: Die Exzellenzinitiative (siehe Fußnote 1), S. 7–9, hier S. 9.

¹⁴ Vgl. den Anhang „Wissenschaftspolitischer Auszug aus dem Koalitionsvertrag vom 27.11.2013“ zum Vorwort von Heft 9 dieser Reihe: Julia Stamm, *Europas Forschungsförderung und Forschungspolitik – Auf dem Weg zu neuen Horizonten?* Berlin 2014, S. 12 f.

HOCHSCHULFINANZIERUNG IN DER BUND-LÄNDER-KONSTELLATION: GRUNDMUSTER, SPIELRÄUME UND EFFEKTE AUF DIE FORSCHUNG

1. EINLEITUNG

Die deutschen Hochschulen sind seit mittlerweile vierzig Jahren chronisch unterfinanziert. Ohne diesen allen Kennern der Materie hinlänglich bekannten Sachverhalt hier ausführlich mit Daten belegen zu wollen, sei für die Lehre lediglich darauf verwiesen, dass eine mit der sprunghaft gestiegenen Studierendenzahl seit Mitte der 1960er Jahre bereits ungünstige Betreuungsrelation von durchschnittlich 39 Studierenden pro Lehrenden Anfang der 1970er Jahre zwanzig Jahre später auf 58 Studierende gestiegen war und seitdem nicht gesunken ist (Wissenschaftsrat 2010: 157). Es fehlt in großem Maßstab an Lehrpersonal, weil es an Geld fehlt, um es bezahlen zu können. Für die Finanzprobleme der Forschung stehen die massiven Verschiebungen, die in den zurückliegenden fünfundzwanzig Jahren zwischen Grundausrüstung und Drittmitteln eingetreten sind. Machten die vor allem der Forschungsfinanzierung dienenden Drittmittel Anfang der 1990er Jahre noch etwa ein Achtel des Budgets der Universitäten aus, so sind es mittlerweile ein Viertel (Vogt 2014). Legt man die Annahme zugrunde, dass die Grundausrüstung nach wie vor im Verhältnis 50:50 auf Lehre einerseits, Forschung andererseits aufgeteilt wird, bedeutet diese Verschiebung, dass inzwischen mehr als zwei Fünftel der Forschungsausgaben der Universitäten durch Drittmittel finanziert werden; zwanzig Jahre davor waren es noch weniger als ein Viertel (Aljets 2013: 64). Tatsächlich dürfte ein noch höherer Anteil der Forschungsausgaben drittmittelfinanziert sein, weil man davon ausgehen muss, dass wegen der stark gestiegenen Studierendenzahlen faktisch mehr als die Hälfte der Grundausrüstung für die Finanzierung der Lehre benötigt wird. Hinzu kommt, dass die Erfolgchancen bei der Drittmittelinwerbung sinken, wenn immer mehr Forschung nur noch so finanziert werden kann. Dann bleiben nicht nur schlechte Vorhaben auf der Strecke, was verschmerzbar wäre, sondern es unterbleibt auch vielversprechende Forschung.

Zugegebenermaßen sind die Hochschulen nicht die einzigen staatlichen Organisationen, die heute und schon seit geraumer Zeit harten Sparzwängen unterliegen. Der drohende „Konsolidierungsstaat“ (Streeck 2013) könnte zur Erhaltung seiner Kreditwürdigkeit – also um weitere Schulden aufzunehmen

zu können – künftig zu noch härteren Sparmaßnahmen gezwungen sein. An Schulen, Museen oder Krankenhäusern kann man freilich ebenfalls ein Lied davon singen. Weiterhin ist auch zuzugestehen, dass sich die Finanzprobleme an den Hochschulen je nach Fach oder Bundesland deutlich unterschiedlich darstellen können. So ist etwa die Varianz der Betreuungsrelationen zwischen einem Massenfach wie Betriebswirtschaftslehre und einer auf immer geringere Nachfrage von Studierenden stoßenden Ingenieurwissenschaft, die dennoch über eine nicht entsprechend abgeschmolzene Lehrkapazität verfügt, enorm. Ebenso stark variiert der Finanzbedarf der Forschung zwischen einer teuren Naturwissenschaft und einer vergleichsweise preiswerten Buchwissenschaft wie der Germanistik. Schließlich ist klar, dass es keine einfach feststellbaren Grenzwerte gibt, jenseits derer eine Betreuungsrelation oder eine Relation von Grundausstattung und Drittmitteln eindeutig dysfunktional ist. Im Zweifelsfall merkt man immer erst zu spät, dass etwas kaputtgespart worden ist.

Doch trotz all dieser Differenzierungen, die zu machen wären, bleibt die Feststellung einer chronischen Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen bestehen. Es bestreitet sie ja auch kaum jemand; allerhöchstens verweisen Finanz- oder Hochschulpolitiker gelegentlich mal darauf, dass sie es für bestimmte Zwecke oder Hochschulen für begrenzte Zeiträume geschafft haben, die Not ein wenig zu lindern. Dies ist zwar anerkennenswert, ändert aber am Grundproblem nichts. Ein ganz beachtliches Bündel solcher Maßnahmen, die in den letzten Jahren sogar ein bisschen mehr als Notlinderung bewirkt haben, läuft in den nächsten Jahren – zwischen 2015 und 2020 – aus: die Exzellenzinitiative, der Hochschulpakt sowie die Kompensationsmittel des Bundes für den Hochschulbau. Kein Wunder, dass Vertreter des Bundes und der Länder ebenso wie Hochschulvertreter verstärkt eruieren und diskutieren, wie es dann weitergehen soll! Dass man diese Förderprogramme nicht einfach auslaufen lassen kann und die Hochschulen dann sehen müssen, wie sie weiter über die Runden kommen, ist jedem klar. Ebenso klar steht allen Beteiligten vor Augen, dass nicht nur in den letzten Jahren auf Bundeseite mehr Geld für die Hochschulen locker gemacht werden konnte als von den Ländern; das wird vor allem wohl auch zukünftig so bleiben. Doch seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 sind die rechtlich zulässigen Möglichkeiten des Bundes, die Hochschulen und die dort stattfindende Forschung mitzufinanzieren, eingeschränkter denn je.

Was darf, kann, sollte man also tun? Ohne im Weiteren bloß repetieren, kompilieren und kommentieren zu wollen, was andere bereits an Diagnosearbeit

und Therapievorschlagen vorgelegt haben,¹ will ich vielmehr die gegenwärtige Situation und mögliche Zukunftsszenarien etwas genauer spiegeln an dem, was in den Jahren seit 1945 geschehen ist. Dieser historische Rückblick zeigt, dass das alles nichts grundlegend Neues ist, sondern dass sich in der Bund-Länder-Finanzierung der deutschen Hochschulen die Geschichte beständig wiederholt. Am Ende kann man sehr wohl fragen, ob man dieser ewigen Wiederkehr des Gleichen überhaupt irgendwann entrinnen kann. Ich will diese Frage allerdings zum Schluss ihrerseits in Frage stellen: Die Frage unterstellt ja, dass es eigentlich gut oder sogar unbedingt erforderlich wäre, völlig andere Möglichkeiten der Finanzierung der deutschen Hochschulen zu installieren. Stimmt das wirklich?

Im Einzelnen werde ich zunächst einmal kurz die Frage aufwerfen, warum uns eigentlich Finanzierungsmodalitäten von Forschung überhaupt interessieren müssen. Wenn das geklärt ist, will ich das bereits angedeutete durchgängige Grundmuster dieser Finanzierungsmodalitäten, wie es in Deutschland nach 1945 installiert worden ist, analytisch und in einigen prägnanten historischen Episoden herausarbeiten, um zweierlei zu verdeutlichen: erstens, welche begrenzten Spielräume dieses Muster bietet; und zweitens, dass die Nutzung dieser Spielräume keinerlei klare Entwicklungsrichtung aufweist, sondern kontingent je nach situativ wechselnden Kräfteverhältnissen ausfällt. Abschließend stelle ich dann zur Diskussion, dass diese offenbar – um eine kybernetische Terminologie zu wählen – „ultrastabilen“ Finanzierungsmodalitäten der deutschen Hochschulen vermutlich keineswegs nur problematische Auswirkungen auf die dortige Forschung haben, sondern möglicherweise sogar, ganz entgegen den derzeit gängigen Einschätzungen, das Positive daran überwiegt. Ich komme daher auch nur zu einem relativ begrenzten Vorschlag dahingehend, was man ändern könnte und sollte.

¹ Siehe insbesondere die in der Schriftenreihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ der BBAW veröffentlichten Überlegungen von Hans Meyer (2012), Peter Gaehtgens (2012), Stephan Leibfried und Ulrich Schreiterer (2012), Reinhard Hoffmann (2012) sowie Hans-Gerhard Husung (2013) aus den letzten beiden Jahren.

2. FINANZIERUNGSMODALITÄTEN UND DEREN EFFEKTE AUF DIE FORSCHUNG

Ohne hier auf sämtliche relevanten Aspekte von Finanzierungsmodalitäten der Forschung an Hochschulen einzugehen, greife ich mir sogleich die zwei Aspekte heraus, die im Weiteren wichtig sind:

- Der erste betrifft *den Modus der Finanzierung*. Hier gibt es zum einen die institutionelle Finanzierung, die den Hochschulen eine über jährliche Haushalte zugewiesene Grundfinanzierung bietet; zum anderen können die Hochschulen Drittmittel einwerben, über die zeitlich begrenzte, sachlich festgelegte und sozial den Antragstellern zugedachte Projekte finanziert werden können.
- Der zweite Aspekt bezieht sich auf die *Anzahl der Geldgeber*. Hier wäre das eine Extrem, dass die Hochschulen sowohl ihre gesamte Grundausstattung als auch sämtliche Drittmittel aus einer einzigen Geldquelle bekämen. Dies hat es so bei uns und in anderen westlichen Ländern nie gegeben, so war es aber näherungsweise zumindest zu gewissen Zeiten in manchen der ehemaligen staatssozialistischen Länder. Das andere Extrem bestünde, logisch durchdacht, in einer großen Vielzahl verschiedenster Geldgeber sowohl für Drittmittel als auch für die Grundausstattung.

Das deutsche Hochschulsystem stellt sich vor diesem Hintergrund so dar, dass es bezüglich der Drittmittel durchaus über eine nicht riesige, aber doch nennenswerte Zahl potenter Geldgeber verfügt, deren jeweilige Wichtigkeit freilich stark variiert: zwischen der DFG als nicht nur deutlich größter, sondern auch flächendeckend für alle Fächer relevanter Förderorganisation auf der einen und beispielsweise einer kleinen medizinischen Stiftung, die bescheidene Mittel für ein ganz schmales Segment von Forschungen verfügbar macht, auf der anderen Seite.² Bezüglich der Grundausstattung gibt es demgegenüber nur einen Geldgeber: das jeweilige Sitzland einer Hochschule, das allerdings seit 1945 die meiste Zeit für bestimmte Investitionsausgaben – nicht für die laufenden Ausgaben – Zuschüsse vom Bund erhalten und an seine Hochschulen weitergegeben hat. Während also die Zuteilung der Grundausstattung eher dem Extrem des Anbietermonopols entspricht, sieht sich die Einwerbung von Drittmitteln

² Drittmittel aus der Industrie, die in bestimmten Forschungsfeldern wichtig sind, bleiben hier unberücksichtigt. Sie wären für die betreffenden Felder eine eigene Betrachtung wert.

einem Oligopol von Hauptanbietern – DFG, BMBF, EU und VolkswagenStiftung – gegenüber, das zudem durch eine Pluralität weiterer Anbieter relativiert wird. Bevor ich das Bild konkreter zeichne, will ich in wenigen Stichworten umreißen, in welchen Hinsichten diese Ausgestaltung der Finanzierungsmodalitäten *Effekte* auf die an den Hochschulen betriebene Forschung hat. Diese Effekte lassen sich in drei Punkten bündeln.

Erstens können die Finanzierungsmodalitäten Auswirkungen auf das Ausmaß überhaupt betreibbarer Forschung haben. *Ceteris paribus* gilt: Je mehr Geldquellen sich auftun lassen, desto mehr Forschung kann betrieben werden. Natürlich kann auch eine vorhandene Geldquelle im Zeitverlauf kräftiger sprudeln; aber es ist zumeist einfacher und wahrscheinlicher, dass man aus einer Pluralität von Geldquellen mehr herausholen kann, als wenn man auf Gedeih und Verderb auf eine bestimmte Quelle angewiesen ist. Vor allem stellt eine Pluralität von Geldquellen, die einander ergänzen können, eine bessere Versicherung gegen Kürzungen dar, die bei einer einzelnen Quelle auftreten können.

Was zunächst nach rein quantitativen Auswirkungen aussieht, hat weitere Implikationen für die qualitative Beschaffenheit der Forschung. Je knapper die verfügbaren Finanzen gemessen am vorhandenen Bedarf sind, desto mehr kommen bekanntermaßen insbesondere unorthodoxe Forschungsfragen und -perspektiven zu kurz, weil man das wenige Geld lieber auf „Nummer Sicher“ anlegt, also in den jeweiligen Mainstream investiert. Hierin werden die Geldgeber im Übrigen durch peer-reviews von Forschungsvorhaben und -einrichtungen regelmäßig bestätigt. Die Repräsentanten der jeweiligen Wissenschaftsgebiete ziehen also selbst diesen Schluss aus einer Mittelverknappung. Ferner bringt Knappheit schnell mit sich, dass man, um bestimmte Forschungsvorhaben überhaupt noch betreiben zu können, suboptimal arbeiten muss – also etwa eigentlich nötige Absicherungen von Ergebnissen durch Wiederholungen von Tests nicht durchführt, weniger geeignete Untersuchungsdesigns wählt oder auch im schlimmsten Falle Ergebnisse schönert, fälscht oder erfindet.

Die Finanzierungsmodalitäten können zweitens mehr oder weniger starke *Auflagen* verschiedenster Art für die Forschung mit sich bringen. Diese Auflagen können thematische Vorgaben sein; es kann der Typus der Forschung vorgegeben werden, etwa ein Anwendungsbezug in eine bestimmte Richtung; weitere Merkmale wie Interdisziplinarität oder bestimmte Arten der Kooperation, etwa Verbundforschung, können auferlegt werden; es kann obligatorische

Publikationsmodalitäten einschließlich Geheimhaltungsklauseln geben; und es können mit bestimmten Arten der Geldzuwendung schließlich auch Arten und Kriterien der Qualitätskontrolle einhergehen, deren Ergebnisse dann für die Zuweisung oder Akquisition weiterer Gelder bedeutsam sein können.

Solche mit bestimmten Finanzmitteln verbundene Auflagen können im Einzelfall jeweils äußerst sinnvoll sein. Denn völlig auflagenlos vergebene Finanzmittel werden zum einen gemäß der Eigenlogik der Wissenschaft weit überwiegend als anwendungsferne Grundlagenforschung in den Formen, die sich jeweils disziplinar herausgebildet haben, verwendet. Zum anderen werden diese Gelder entsprechend den internen Einflussverteilungen in den betreffenden Wissenschaftsfeldern und -organisationen alloziert, was nicht unbedingt immer innerwissenschaftlichen Qualitäts Gesichtspunkten entsprechen muss. Insbesondere unorthodoxe Forschung leidet häufig unter der mächtigen Orthodoxie, die es in vielen Feldern gibt. Anders gesagt: Auflagen, die mit Finanzierungsmodalitäten verbunden sind, schränken die Autonomie der Forscher³ ein, was aber entgegen den Schutzbehauptungen mancher Wissenschaftler für die Qualität der Forschung insgesamt und für deren außerwissenschaftliche Nützlichkeit nicht nur dysfunktional, sondern in manchen Hinsichten und unter bestimmten Bedingungen auch funktional, sogar funktional erforderlich sein kann.

Drittens schließlich bestimmen die Finanzierungsmodalitäten die *Konkurrenzintensität* der Ressourcenakquisition durch die Forscher. Das bedeutet zweierlei: Je höher die Konkurrenz um bestimmte Finanzmittel ist, desto größeren Aufwand muss man treiben, um sie zu erlangen – und desto ungewisser ist es, ob man damit schließlich erfolgreich ist. Andersherum betrachtet heißt Konkurrenz, dass ein Teil des Akquisitionsaufwands etwa in Gestalt des Antragschreibens umsonst ist, aber natürlich insbesondere zeitlich von der eigentlichen Forschungsarbeit abgezackt werden muss. Ruinöse Konkurrenz, im Extremfall bei „Winner takes all“-Konstellationen mit vielen Bewerbern, sorgt also für sehr viel Aufwand, der nicht nur den allermeisten nichts bringt, sondern sie auch noch von der Forschung abhält. Schon der zweite Sieger kann der erste Verlierer sein.

Dass diese Konkurrenz die Qualität der erfolgreichen, geförderten Forschungsaktivitäten verbessert und auch die Erfolglosen daraus fürs nächste Mal etwas

³ Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur in der männlichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht ein.

lernen, mag sein. Ob das die vergeblichen Bemühungen stets oder wenigstens zumeist auf- oder gar überwiegt, bleibt zweifelhaft. Gelegentlich fragen sich ja sogar die Erfolgreichen, ob sich ihre ganzen Mühen eigentlich gelohnt haben. Umgekehrt freilich ist auch klar: Wenn alle Forscher völlig mühelos sämtliche finanziellen Wünsche erfüllt bekämen, handelte man sich in der Summe ein nicht rechtfertigbares massives Qualitätsproblem ein, selbst wenn so die wirklich guten und zugleich engagierten Forscher Höchstleistungen erbringen könnten.

Diese kurzen Erwägungen verdeutlichen, dass Finanzierungsmodalitäten bedeutende Determinanten dessen sind, was an Forschung herauskommt. Über Geld lässt sich das Handeln von Hochschulen als Forschung betreibenden Organisationen und von Wissenschaftlern als Forschern steuern – in manchen Hinsichten sogar zielgenauer und verlässlicher als durch autoritative Anweisungen (Gläser/Schimank 2014). Das Gewähren oder Vorenthalten von Geld ist eine wichtige Bestimmungsgröße sowohl der strategischen als auch der operativen Autonomie von Forschungsakteuren. Damit sind Finanzierungsmodalitäten Stellschrauben, die man gezielt zu justieren versuchen kann, um bestimmte Merkmale der Forschung mit größerer Wahrscheinlichkeit und in stärkerer Ausprägung zu realisieren. Wie haben sich nun diese Stellschrauben im Bund-Länder-Verhältnis seit 1945 eingestellt? Inwiefern sind sie teils ein gewolltes Ergebnis gezielter und erfolgreicher Gestaltungsbemühungen, teils ein unbeabsichtigtes Resultat des unabgestimmten und immer wieder in offenen oder verdeckten Kämpfen um Gestaltungschancen ausgetragenen Zusammenwirkens von Bund und Ländern?

3. FÖDERALE POLITIKVERFLECHUNG: DAS GRUNDMUSTER UND DIE BEGRENZTEN BEWEGUNGSSPIELRÄUME

Damit wende ich mich der forschungspolitischen Akteurkonstellation der Bundesrepublik zu.⁴ Wenn ich jetzt also die Geschichte Revue passieren lasse, besteht meine Absicht – im Sinne von „history matters!“ – darin, zu verdeutlichen, innerhalb welcher nicht ohne Weiteres beseitigbarer, in wichtigen Hinsichten vielmehr zumindest auf absehbare Zeit wohl praktisch unverrückbarer Rahmenbedingungen alle Beteiligten operieren müssen. Ohne einen völligen Gestaltungsfatalismus predigen zu wollen und ohne in Gestaltungsfragen auszuschließen, dass man auch aus der Geschichte lernen kann, werde ich damit doch erst einmal dem Klischee gerecht, das der Ökonom James Duesenberry (1960: 233) in seinem bekannten soziologiekritischen Aphorismus zum Ausdruck brachte: „Economics is all about how people make choices. Sociology is about why they don't have any choices to make.“ Ich wende diese Kritik positiv: Eine möglichst präzise Restriktionsanalyse ist die beste Voraussetzung realistischer Gestaltungsüberlegungen.

Von der Zeit des Nationalsozialismus abgesehen, war und ist der Hochschulsektor in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert in der institutionellen Trägerschaft der Länder. Der Zentralstaat – ob im Kaiserreich, in der Weimarer Republik oder in der Bundesrepublik – hatte in diesem Politikfeld, wie generell in der Kulturpolitik, stets nur nachgeordnete Befugnisse. Dem entspricht auch die schon angeklungene Grundkonstellation der Wissenschaftspolitik in der föderalen Staatsorganisation der Bundesrepublik: konstitutionell verbürgte *Gestaltungsbefugnisse* auf Seiten der Länder, finanzielle *Gestaltungsmöglichkeiten* auf Seiten des Bundes und auf beiden Seiten immer wieder divergente Gestaltungsinteressen. Die generelle Dynamik dieser Konstellation sah dann von 1950 bis heute so aus: In einem immer mehr an Bedeutung zunehmenden, expandierenden Politikfeld sind die Länder unausweichlich in eine immer größere finanzielle Abhängigkeit vom Bund geraten, der im Gegenzug immer weiter reichende formelle Befugnisse verlangt hat – die er bei der außeruniversitären staatlich finanzierten Forschung auch bekommen hat, während sich für die Hochschulen ein uneindeutigeres und instabileres Bild ergibt.

⁴ Ich kann hierbei auf Ergebnisse eigener empirischer Studien zurückgreifen, die ich zunächst für die Zeit bis 1990 mit Hans-Willy Hohn durchgeführt habe (Hohn/Schimank 1990); mit Stefan Lange habe ich dann den Zeitraum bis zur Föderalismusreform 2006 mit besonderem Blick auf die Hochschulen näher betrachtet (Schimank/Lange 2006) und kann auf dieser Grundlage die Analyse bis heute fortschreiben. Als knappen deskriptiven Überblick siehe ferner auch Hepp (2011: 108–120).

Vormarsch des Bundes

Das 1962 als Nachfolger des Atomministeriums gegründete Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung wies in seinem Organisationsplan in der Abteilung für „Allgemeine Wissenschaftsförderung“ u.a. ein Referat für „Hochschulen und wissenschaftliche Akademien“ auf. Das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft verfügte dann 1971 bereits über eine Abteilung „Bildungsplanung/Hochschulen“ mit einer für die Hochschulen zuständigen Unterabteilung, die sich in neun Referate untergliederte (Stucke 1993: 62–64). Diesem anhand von Organisationseinheiten verdeutlichten Bedeutungswachstum der Hochschulpolitik auf Bundesebene während der 1960er Jahre lassen sich entsprechende Finanzzahlen an die Seite stellen. Die Ausgaben des Bundes für die Hochschulen steigerten sich von 34 Millionen DM im Jahr 1958 auf 554 Millionen DM 1967, also auf das 18-fache, so dass er in diesem Zeitraum knapp 2,2 Milliarden DM für den Hochschulausbau bereit stellte (von Heppe 1969: 75); und in den Folgejahren nahmen die Summen noch zu. Wie ist es damals dazu gekommen, dass der Bund hochschulpolitisch bedeutsamer wurde?

Es ging dabei weniger um Forschung als um Bildung. Die politisch gewollten, rapide steigenden Studierendenzahlen jener Jahre verursachten einen etwa zehn Jahre währenden Ausbau des Hochschulsystems (Schimank 1995: 62–66). Hierbei war die Finanzkraft der Länder schnell überfordert – wie schon zuvor beim außeruniversitären Aufbau der Atom- und Weltraumforschung, vor allem in Gestalt der Großforschungszentren. Durch die Erfahrungen mit dem Sich-Einkaufen des Bundes in die Gestaltung dieser „Zukunftstechnologien“ gewarnt, wollten die Länder in den 1960er Jahren klare Verhältnisse wahren. Ihren Vorstellungen zufolge sollte der Bund dauerhaft die Hälfte der bei der Förderung von DFG und MPG anfallenden Kosten übernehmen, wodurch die Länder Finanzmittel für den Hochschulausbau freischaufeln wollten. Dass der Bund sich also de facto mittels Geld in die Forschungspolitik hineingedrängt hatte, wollten die Länder zumindest dazu nutzen, dass ihnen dies in der Bildungspolitik nicht noch einmal widerfuhr.

Diese Absteckung der Claims kam jedoch nicht zustande, weil sich der Bund in seinen Gestaltungsmöglichkeiten nicht entsprechend beschneiden lassen wollte. So betrieb er die ganzen Jahre die in den 1950er Jahren begonnene gesetzesfreie Dotationswirtschaft weiter, und die Länder wehrten sich nicht dagegen, weil sie alle davon profitierten. Zwar ließ sich der Bund nicht auf irgendeinen Schlüssel festlegen, welches Land wie viel bekam. Aber das Schweigegeld reichte überall

aus, um kein Land, das sich zu kurz gekommen vorkam, eine verfassungsrechtliche Klage einlegen zu lassen. Mit dieser „brauchbaren Illegalität“ (Luhmann 1964: 304–314) – der erste Bundesbericht Forschung (1965: 31) nennt dies verschämter „ein pragmatisches Vorgehen“ – wurden schnell sowohl der größere Teil der Finanzen der DFG und der MPG getragen. Zudem wurden viele sowohl der Forschung als auch der Lehre zugute kommende Maßnahmen an den Hochschulen finanziert, oftmals faktisch als Dauerfinanzierung, die als Quasi-Grundausrüstung genommen wurde. Hätte der Bund den Geldhahn für die DFG zugedreht, was rechtlich von einem Tag auf den anderen möglich gewesen wäre, wären ganz schnell große Teile der Forschung an den Universitäten zusammengebrochen. Tatsächlich war also die Kulturhoheit der Länder in dieser Dimension der Hochschulpolitik schon damals zusammengebrochen:

Dieses Dotationssystem hat die Länder korrumpiert und ihre Finanzverantwortung untergraben. [...] Kein Landesfinanzminister konnte es wagen, ihm angebotene Bundesmittel auszuschlagen und an sie geknüpfte Auflagen nicht zu erfüllen. Er hätte sich dem Vorwurf ausgesetzt, zuzusehen, wie die Bundesmittel in die anderen Länder flossen.
(Barbarino 1973: 20)

Insoweit betrieb also der Bund eine Politik des „divide et impera“ (Simmel 1908: 89–94).

Diejenigen Mittel, die direkt den Hochschulen und hier oft direkt einzelnen Lehrstühlen oder Instituten zuflossen, waren allerdings aus Bundessicht in Sachen Forschung nur die zweitbeste Lösung: Die Großforschungseinrichtungen und die MPG boten viel besser erscheinende großformatige Organisationsstrukturen als die kleinteiligen lehrstuhlzentrierten Hochschulstrukturen; und der Steuerzugriff erschien zumindest auf die Großforschungseinrichtungen als sehr viel besser. Anlässlich der Ende der 1960er Jahre neu eingeführten Sonderforschungsbereiche (SFBs) der DFG hieß es entsprechend mit einer gerade heute wieder sehr aktuell klingenden Argumentation im dritten Bundesbericht Forschung (1969: 58):

Für den Bund ist von besonderer Bedeutung, ob diejenigen Forschungsthemen, die er unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Entwicklung für besonders förderungsbedürftig hält, in Sonderforschungsbereichen wahrgenommen werden können. Wenn dies gelingt, kann die oftmals

gefürchtete Entwicklung, daß für die Bearbeitung dieser Themen statt an den wissenschaftlichen Hochschulen Forschungskapazitäten außerhalb der Hochschulen aufgebaut werden müßten, wesentlich begrenzt und auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben.

Mit dieser Argumentation wurde den Ländern und ihren Hochschulen unverblümt ein Tauschgeschäft vorgeschlagen: Bundeseinfluss auf die Hochschulforschung anstelle eines weiteren Ausbaus insbesondere der Großforschung. Was inzwischen auch Hochschulleitungen sagen, galt schon damals für den Bund: Einen „Flohzirkus“ zahlloser Einzelforschungen, die sich nicht zu einem größeren Ganzen zusammenfügen, zu fördern, erscheint als die zweitschlechteste Option; schlechter ist für ihn nur ein gänzlicher Förderverzicht und dies keineswegs immer, weswegen es als Drohgebärde wirkt.

Die ursprünglich mit den SFBs verknüpften forschungspolitischen Steuerungshoffnungen haben sich freilich von Anfang an als falsch herausgestellt. Hieran kann man ein wichtiges Moment der forschungspolitischen Konstellation erkennen, das viel allgemeinere Bedeutung hat. Denn faktisch ist der Einfluss sowohl des Bundes als auch der Länder auf die Einrichtung und erst recht auf die weitere Ausgestaltung von SFBs – etwa hinsichtlich thematischer Ausrichtungen oder der Kooperation mit Unternehmen – sehr beschränkt. Entscheidungen über SFBs sind nämlich primär eine Angelegenheit der jeweiligen wissenschaftlichen Gemeinschaft in Gestalt der installierten peer-review-Mechanismen geblieben. Zuträglich dafür war eine „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985), die von Anfang an gewirkt hatte und die mit der formellen Etablierung der institutionellen Mitfinanzierung der DFG durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung nur offiziell ratifiziert wurde.

Die „Politikverflechtungsfalle“ changiert, mit Georg Simmel (1908: 82–94) formuliert, zwischen der eher passiven Variante des „tertius gaudens“ und der eines eher aktiven „divide et impera“. Letzteres wäre eines, das nicht ein Herrscher gegenüber seinen Untertanen ausübt, sondern das in umgekehrter Richtung wirkt. Am frühesten wurde die „Politikverflechtungsfalle“ in der Konstellation Bund - Länder - MPG sichtbar. Weil sowohl der Bund als auch die Ländergemeinschaft, um selbst die MPG forschungspolitisch steuern zu können, zunächst verhindern mussten, dass diese von der jeweils anderen Seite in eine ganz andere Richtung gesteuert wurde, unterbanden beide Seiten einander als

„veto player“⁵ wechselseitig effektive Steuerung. Dies führte zu dem ungewollten, aber zwangsläufigen Resultat, dass sich die MPG als lachende Dritte einer zuvor, bei einseitiger finanzieller Abhängigkeit nur von der Länderseite,⁶ unerreichbaren Autonomie erfreute (Hohn/Schimank 1990: 79–134). Und natürlich lernte die Spitze der MPG aus den Erfahrungen des „tertius gaudens“, dass man durch „divide et impera“, also geschicktes Gegeneinander-Ausspielen von Bund und Ländern, noch eins draufsetzen konnte.⁷ Bei anderen außeruniversitären Einrichtungen lief es ähnlich – etwa bei den Großforschungseinrichtungen oder den „Königsteiner Instituten“. Bei Ersteren – den heutigen Helmholtz-Zentren – war und ist es nach wie vor sogar so, dass die Sitzländer gar keine ausgeprägten forschungspolitischen Steuerungsinteressen haben, sondern primär regionalpolitisch am bloßen Fortbestand der Einrichtungen interessiert sind. Doch durch die daraus erwartbare Verweigerung ihrer Zustimmung zur möglichen Schließung eines Helmholtz-Zentrums nehmen die Länder dem Bund diese äußerste Drohung als wichtiges Mittel, Gefügigkeit gegenüber Steuerungsvorgaben zu erreichen (Hohn/Schimank 1990: 233–295). Keines dieser Zentren ist geschlossen worden, obwohl ihre ursprünglichen Forschungs-Missionen sich eher früher als später erledigt hatten und in einigen Fällen auch noch eklatante Performanzmängel hinzukamen. Man musste vielmehr stets den langwierigen, mühseligen und sehr kostenaufwendigen Weg gehen, neue Aufgaben – die man viel schneller in Neugründungen hätte etablieren können – im Schnecken-tempo in dafür nicht zugeschnittene, aber nicht abschaffbare Strukturen zu etablieren.

Genau dieselbe Logik spielte sich bei der DFG ein, die ebenfalls schon früh und bald sehr stark durch den Bund mitfinanziert wurde. Die Entscheidungen über die Förderung von Einzelprojekten – je für sich genommen forschungspolitische „peanuts“ – hatten Bund und Länder noch nie interessiert. Anders hätte es bei Entscheidungen über SFBs – Gleiches gilt für die später hinzukommenden weiteren „koordinierten Förderprogramme“ – aussehen können. Doch wann immer der Bund bei den SFBs gegen die Interessen der jeweiligen scientific community hätte gestaltend einwirken wollen, wären die betroffenen Wissenschaftler zum jeweiligen Sitzland gelaufen und hätten es dazu gebracht, in den

5 Generell zur Bedeutung von Akteuren mit institutionalisierter oder faktischer Veto-Macht in politischen Entscheidungsprozessen siehe Tsebelis (2002); zur Anwendung auf die deutsche Bildungspolitik Randhahn (2012).

6 Eine einseitige Abhängigkeit vom Bund wäre auf dasselbe hinausgelaufen.

7 Die Kehrseite der Medaille zeigte sich spätestens in den 1980er Jahren als „Geleitzugprinzip“. Wann immer der Bund der MPG etwas Gutes tun und die jährlichen institutionellen Zuwendungen erhöhen wollte, konnte dies an einem einzigen Bundesland scheitern, das nicht bereit war, seinen Beitrag in dem festen Finanzierungsschlüssel entsprechend zu erhöhen (Hohn/Schimank 1990: 377–386).

Entscheidungsgremien der DFG Einhalt zu gebieten; und wenn umkehrt – vergleichsweise unwahrscheinlich – das Land solche Gestaltungsambitionen gehabt hätte, hätten die Wissenschaftler den Bund bemüht. Das beiderseitige Interesse, der je anderen Seite keine Geländegewinne zu ermöglichen, sorgte und sorgt im Bewilligungsausschuss der DFG sowie bei den jährlichen Entscheidungen über den DFG-Haushalt dafür, dass Bund und Länder einander in ihren – man ist ja lernfähig: immer schwächer werdenden – Steuerungsbestrebungen neutralisiert haben, zugunsten der jeweiligen wissenschaftlichen Gemeinschaften als „tertius gaudens“.

Der Bund wird ausgebremst

Mit der Legalisierung der Mitfinanzierung der DFG durch den Bund und der bereits 1969 ebenfalls durch Grundgesetzänderung als Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau etablierten Bundes-Mitfinanzierung größerer Investitionskosten der Hochschulen war dann erst einmal Schluss mit weiteren Zugeständnissen der Länder bei der institutionellen Finanzierung des Hochschulsystems. Auch faktisch tat sich von Mitte der 1970er bis Ende der 1980er Jahre mit einer Ausnahme, die allerdings dann doch keinen Modellcharakter bekam, nichts Wesentliches mehr in Sachen Forschung. Anfang der 1980er Jahre wurden im aufstrebenden Feld der Genforschung vier „Genzentren“ in Köln, Heidelberg, München und Berlin etabliert (Hack/Hack 1985). Bei jedem waren die zeitlich befristeten Projektmittel für die jeweiligen Universitäten von Seiten des Bundes so massiv, dass über diese Ansubfinanzierung gewissermaßen die Forschungslinie der Zentren dauerhaft maßgeblich mitbestimmt werden konnte. Alle Zentren zusammen erhielten zwischen 1982 und 1995 etwa 275 Millionen DM vom Bund (Bundesbericht Forschung 1996: 213). Ähnliche Aktivitäten des Bundes gab es weiterhin im Forschungsfeld der Künstlichen Intelligenz. Der baden-württembergische Wissenschaftsminister Klaus von Trotha (1992: 11) resümierte schon bald, was auch heute wieder hinsichtlich der Effekte der Exzellenzinitiative gesagt werden könnte:

Die Länder paßten wie z.B. bei der Einrichtung der Genzentren ihre inner- und außeruniversitären Forschungsstrukturen der Forschungsförderung des Bundes im Vertrauen auf seine längerfristigen Hilfen an. Die Ablösungsfolgen dieser befristeten Bundesförderung wurden dabei oftmals nicht ausreichend bedacht.

Vielleicht kümmerten sich die Länder einfach deshalb nicht um die „Ablösungsfolgen“, weil sie lange Zeit davon ausgingen, dass es keine Ablösung geben würde. Dahinter hätte dann sicher weniger die optimistische Erwartung gestanden, dass einem der Bund das benötigte Geld irgendwie – vielleicht gar über einen nach wie vor völlig utopischen vertikalen Finanzausgleich – überlassen werden würde, ohne dass man ihm zukünftige Mitgestaltungsrechte werde einräumen müssen. Vielmehr herrschte die pessimistische Sicht vor, man könne die institutionelle Mitfinanzierung und Mitträgerschaft des Bundes zumindest für Teile der Hochschulforschung ohnehin nicht länger verhindern und müsse dem eigenen Land dann wenigstens ein möglichst großes Stück des zu verteilenden Kuchens sichern.

Diese – ob nun düsteren oder hoffnungsfrohen – Vorahnungen bestätigten sich freilich erst einmal nicht, weil die Bundesgelder plötzlich anders als für solche Ko-Trägerschaften hochschulischer Forschungsstrukturen gebraucht wurden. Noch vor der deutschen Wiedervereinigung, die in erheblichem Maße Bundesgelder für aufzufangende außeruniversitäre Forschungseinrichtungen der ehemaligen DDR erforderlich machte, wurde 1989 ein erstes Hochschulsonderprogramm unter starker finanzieller Beteiligung des Bundes aufgelegt; es folgten 1990 und 1996 zwei weitere. 1999 schloss sich das Hochschul- und Wissenschaftsprogramm an. Diese Serie von finanziell umfangreichen Maßnahmen, die bis zum derzeitigen Hochschulpakt reicht, war durch die Unterfinanzierung der Lehre angesichts der immer noch weiter wachsenden Studierendenzahlen motiviert. Da die meisten der mit diesen Mitteln neu eingerichteten Wissenschaftlerstellen nicht nur reine Lehraufgaben hatten, sondern auch einen Forschungsanteil aufwiesen und da sie zudem für eine Lehrentlastung der schon existierenden Stellen sorgten, wodurch auf diesen wieder mehr Zeit für die Forschung verblieb, wurde so die quantitative Forschungskapazität der Hochschulen wieder erhöht. Dies wurde durchaus als gewünschter Nebeneffekt gesehen. In welchem Maße dies dem seit Mitte der 1970er Jahren bis heute wirkenden Verdrängungsdruck der steigenden Lehrbelastung auf die Forschung der durch die Grundfinanzierung bezahlten Wissenschaftler an den Hochschulen (Schimank 1995) entgegenwirken konnte, sei hier dahingestellt. Das Ausmaß der von Bundesseite aufgebrauchten Finanzen und die Erkenntnis, dass eine „Untertunnelung“ des „Studentenbergs“ fehlgeschlagen war, weil dieser sich nicht bloß als temporärer, sondern als dauerhaft weitergehender Anstieg entpuppt hatte, weshalb auch die Sonderprogramme zu faktischen Daueraufgaben mutieren würden, ließen bereits Anfang der 1990er Jahre auf Bundesseite Angebote – die als unabweisbar eingestuft wurden – eines

Einstiegs in die institutionelle Mitfinanzierung und Mitträgerschaft der Hochschulen aufkommen. Die damalige bildungspolitische Sprecherin der SPD-Opposition im Bundestag, Doris Odenthal, fand für die Situation des Bundes gegenüber den Hochschulen ein einprägsames Bild, das viele auf Bundesseite teilten.⁸ Odenthal verglich die Lage, in die sich der Bund hineinzumanövrieren begonnen hatte, mit der Beziehung eines Vaters zu seinem Kind aus einer geschiedenen Ehe: Eine „Unterhaltsverpflichtung ohne Besuchsrecht“ gehe nicht an, wer in großem Umfang und dauerhaft zahle, müsse auch mitreden dürfen.

Doch nach wie vor geschah diesbezüglich nichts. Trotz existentieller Abhängigkeit des Hochschulsystems, insbesondere in den ärmeren Bundesländern, von den in den Sonderprogrammen steckenden Bundesgeldern gab es keine entschlossenen artikulierten Bundesforderungen nach institutioneller Mitfinanzierung der Hochschulen. Solche Forderungen kamen erst wieder auf, als im Jahr 2004 das BMBF seinen – schrecklich betitelten – Aufruf „Brain Up! Deutschland sucht seine Spitzenuniversitäten“ startete und gleichzeitig eine Bund-Länder-Kommission zur Föderalismusreform auch die beiden Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Forschungsförderung in den Blick nahm. Das BMBF wollte in einer Leistungsschau der Forschung fünf Universitäten ermitteln, die dann fünf Jahre lang bis 2010 jährlich jeweils bis zu 50 Millionen Euro Bundesgelder erhalten und so „Leuchttürme“ der Spitzenforschung werden sollten. Wieder wäre die Frage aufgekommen, wie denn die dauerhafte Weiterfinanzierung nach 2010 sichergestellt werden könnte; und vielleicht hätten die betreffenden Bundesländer dann womöglich den Bund als institutionellen Mitträger dieser Hochschulen akzeptieren müssen. Konzeptionell umfassender angelegt waren Vorschläge des BMBF zur Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben: Der Bund könne sich aus dem Hochschulbau zurückziehen und dafür – so die Ministerin Edelgard Bulmahn – die vollständige „[...] Finanzierung und institutionelle Verantwortung der überregionalen Forschungsorganisationen Helmholtz-Gemeinschaft, Fraunhofer Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft und Deutsche Forschungsgemeinschaft [...]“ übernehmen.⁹

8 Stellungnahme auf der Konferenz des Wissenschaftsforums der Sozialdemokratie „Stagnation oder Zukunftsorientierung? Zur Lage von Wissenschaft und Forschung in der Bundesrepublik Deutschland“ am 16.10.1992 in Bonn.

9 Bulmahn, Edelgard, 2004: Rede der Bundesministerin anlässlich des Humboldt-Forums zum Thema ‚Bildung und Forschung 2010 – die Chancen der Föderalismusreform nutzen‘ am 20.1.2004 in der Humboldt-Universität zu Berlin.

Beide Initiativen stießen auf großen Widerstand. Die Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben war nicht im Interesse der Wissenschaftsakteure; die Abwehrfront reichte von der HRK über die gesamte „Allianz“, denn alle sahen, dass ihre Chancen, von der wechselseitigen Steuerungsblockade zwischen Bund und Ländern zu profitieren, sinken würden. Und der Spitzenuniversitäten-Wettbewerb wurde von der Mehrheit derjenigen Bundesländer torpediert, die sicher sein konnten, dass keine eigene Universität dabei erfolgreich sein würde – erst recht nicht, nachdem bereits drei Favoriten des BMBF durchgesickert waren.

Die weitere Entwicklung dieser beiden Anstöße ist bekannt. Die Föderalismusreform 2006 bescherte den Hochschulen zum einen das baldige Auslaufen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, zum anderen wurden den Möglichkeiten des BMBF, projektformig größere hochschulpolitische Maßnahmen zu fördern, sehr enge Grenzen gesetzt.¹⁰ Es bedarf dafür seitdem der Zustimmung aller sechzehn Länder, so dass der Bund einen geringeren Spielraum als in den 1950er Jahren hat, als er – etwa bei der Etablierung der Großforschungseinrichtungen – bilateral mit einzelnen Ländern Geschäfte machen konnte, ohne dass andere Länder das blockierten. So etwas hätte er damals und bis zur Föderalismusreform auch bezüglich einzelner Hochschulen tun können, etwa bei der Verstetigung der „Genzentren“. Inzwischen geht dies formell nur noch, wenn die Einigung mit dem Sitzland auch eine explizite Duldung durch alle anderen Länder erfährt. Dies bedeutet aber einen extremen Konsensbildungsaufwand, der gescheut wird, wie die umständlichen und dennoch rechtlich uneindeutigen Regelungen im Fall des KIT zeigen (Wagner 2009; Meyer 2012: 37–44), deren Geltung letztlich auf einem auf längere Sicht nicht sehr verlässlichen Wegschauen der nicht gefragten anderen Bundesländer beruht. In den 1960er Jahren funktionierte diese faktische Duldung, weil alle Länder reihum etwas bekamen. Von einem solchen Gießkannenprinzip der Zuteilung von Bundesgeldern können sie aber heute nicht mehr ausgehen, so dass diejenigen Länder, die sich auf Dauer zu kurz gekommen wähnen, früher oder später den Rechtsweg einschlagen könnten.

Hierbei ist, wie die Föderalismusreform gezeigt hat, nicht einmal auszuschließen, dass die Hochschulpolitik dafür erhalten muss, im Bund-Länder-Verhältnis insgesamt Pflöcke einzurammen, die dem Bundeseinfluss Einhalt gebieten sollten. In eine ähnliche Richtung geht es, wenn neuerdings die Länder die Forscher an den Hochschulen gewissermaßen als Geiseln benutzen, um dem Bund für

¹⁰ Zur Bedeutung der Föderalismusreform für die Wissenschafts- und Bildungspolitik siehe Seckelmann et al. (2010).

die Gewährung der Erlaubnis, dass er Forschung an Hochschulen institutionell mitfinanzieren kann, Zugeständnisse abtrotzen zu wollen, die auf ganz andere bildungspolitische Fragen gerichtet sind - insbesondere die Anliegen der Länder in der Schulpolitik. So wurde vor der letzten Bundestagswahl eine verfassungsrechtliche Änderung des Artikels 91b trotz wissenschaftspolitischem Konsens durch die sozialdemokratisch dominierten Landesregierungen blockiert, die eine „große Lösung“ erzwingen wollen. Zunächst erscheint es paradox, dass man sich trotz weitreichender Einigkeit dann doch nicht zu einigen vermag. Aber gerade weitreichende Einigkeit kann eben manche Beteiligte dazu motivieren, den ihnen zu zahlenden Preis für eine Einigung noch etwas höher zu treiben – mit dem Kalkül, dass es die andere Seite an diesem letzten „Aufpreis“ dann schon nicht scheitern lassen werde! Das aber kann eben doch passieren, wenn der Geduldsfaden des so nochmals Geforderten reißt.

Dass in Reaktion auf solche Blockaden durch die Länder dann auch die Bundesseite Gegendrohungen in den Raum stellt, ist nicht verwunderlich. In den Koalitionsvereinbarungen von CDU und SPD nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 fanden sich zwar zur Enttäuschung Vieler keine sehr entschiedenen Bekundungen zur Grundgesetzänderung in Sachen Forschungsförderung. Doch ein paar Monate später wurde berichtet, die zuständige Bundesministerin Johanna Wanka „[...] wolle durch die Blockade des Hochschulpakts III die Länder zur Änderung von 91b zwingen [...]“ (Schmoll 2014). Dass die alleinige Finanzierung der bei DFG-Drittmitteln eingeführten Programmpauschalen durch den Bund Ende 2015 ausläuft und der Bundesrechnungshof überdies festgestellt hat, diese Alleinfinanzierung sei verfassungswidrig, kommt einer solchen Drohkulisse entgegen. Wenn Bund und Länder sich hier auf keine Neuregelung – die auch eine Fortführung der bisherigen Regelung sein könnte –¹¹ einigen können, wären „[...] die führenden Forschungsuniversitäten der Länder von heute auf morgen zahlungsunfähig [...]“; die Universität Heidelberg etwa verlöre 20 Millionen Euro pro Jahr (Schmoll 2014). Die Geiselnahme geht also auch andersherum.

Der Bund wird gebraucht

Im Vergleich zu den 1950er Jahren liegt heute eine noch in einer weiteren Hinsicht zugespitzte Situation vor. Nicht nur, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen

¹¹ Über die mögliche Verfassungswidrigkeit ließe sich wiederum hinwegsehen, solange es keinen Kläger gäbe. Hier gälte erneut: „[...] der Verfassungsbruch ist einvernehmlich.“ (Meyer 2012: 48).

einer über temporäre Projektfinanzierung hinausgehenden Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund noch enger gezogen worden sind und beide Seiten sich sehr schwer tun, aus der wechselseitigen Blockade herauszukommen! Hinzu kommt, dass die finanzielle Lage der Forschung an den deutschen Hochschulen als weitaus dramatischer eingestuft werden muss, als dies in den 1950er Jahren der Fall war. Dies ist weniger darin begründet, dass es den Hochschulen heute absolut so viel schlechter geht als damals – größtenteils dürfte trotz durchgängig klammer Kassen im Vergleich zum ersten Nachkriegsjahrzehnt das Gegenteil der Fall sein. Doch der gesellschaftliche Erwartungsdruck, der heutzutage auf Wissenschaft und Forschung lastet, ist ungleich höher als damals, als man gerade erst begann, die Wichtigkeit eines Ausbaus bestimmter Forschungsfelder und dann der Forschung in der Breite sowie einer stetig und mit Weitblick agierenden Forschungspolitik für die Gesellschaft insgesamt – keineswegs nur für die Wirtschaft – zu realisieren.¹² Anders gesagt: Die Diskrepanz zwischen finanzieller Misere auf der einen und großen Leistungserwartungen auf der anderen Seite ist heute sowohl größer als auch stärker im Bewusstsein. Man geht also deutlich mehr als in den 1950er Jahren davon aus, dass man durch weitere Unterfinanzierung nicht bloß der Wissenschaft, sondern der Gesellschaft insgesamt schadet.

Konkrete Anlässe dafür, sich Sorgen zu machen, bieten neben der weiterhin bestehenden generellen Unterfinanzierung der Hochschulen diejenigen größeren Maßnahmen, die temporäre Linderungen der Not gebracht haben: die vier Pakte (Hochschulpakt, Exzellenzinitiative, Kompensationsmittel des Bundes für den Hochschulbau sowie der auf die außeruniversitäre Forschung zielende Pakt für Forschung und Innovation), die sowohl der Lehre – und damit mittelbar auch der Forschung – als auch unmittelbar Letzterer zugutekommen und allesamt in den kommenden Jahren auslaufen. Allein bei der Exzellenzinitiative handelt es sich um 45 Graduiertenschulen, 43 Exzellenz-Cluster und 11 Zukunftskonzepte. Das Mindeste, was in den Augen aller geschehen muss, ist eine Fortführung dieser Pakte. Denn andernfalls überließe man in wenigen Jahren nicht nur gigantische Förderruinen ihrem raschen Verfall, sondern nähme fortan eine flächendeckende Total-„Verrottung“ – um den Anfang der 1990er Jahre vom damaligen Vorsitzenden des Wissenschaftsrats, Dieter Simon, eingeführten alarmistischen Sprachgebrauch zu übernehmen – in Kauf.

12 Stucke (1993) zeichnet diesen Prozess des Wechselspiels von Bedeutungszuschreibung und institutionellem Ausbau der Forschungspolitik nach.

Die Überlegungen, die angesichts dieser Situation angestellt werden, reichen von der ganz großen Lösung in Gestalt einer umfassenden föderalen Finanzreform über die immer noch große Lösung einer neuerlichen Revision der 2006 erfolgten Revision des Grundgesetzartikels 91b bis zur Erkundung bislang übersehener Spielräume der bestehenden rechtlichen Regelungen und neuer Möglichkeiten „brauchbarer Illegalität“. So gut wie niemand glaubt ernsthaft an eine große Finanzreform, wie sachdienlich sie auch immer wäre. Schon die etwa von Joachim Nettelbeck (2013a; 2013b) verfochtene föderale Umverteilung allein der Finanzströme für Wissenschaft und Bildung zugunsten der Länder, wofür er dem Bund als Gegenleistung mehr rechtliche Möglichkeiten der Hochschulpolitik im gesamtstaatlichen Interesse zukommen lassen will, gilt als wenig realistisch. Damit ist davon auszugehen, dass sich an den finanziell klammen Kassen der Länder nichts ändern wird – außer, dass die Schuldenbremse die Finanzierungsmöglichkeiten der Länder demnächst noch stärker einschränken wird. Auf Bundesseite sehen viele hingegen weiterhin finanzielle Reserven, die auf irgendeinem Wege den Hochschulen zugeführt werden müssen. Freilich unterliegt auch der Bund bald der Schuldenbremse, und ganz unabhängig davon warnen einige Beobachter, dass „[...] auch die finanziellen Möglichkeiten des Bundes nicht unbegrenzt [...]“ seien (Stucke 2014), sondern dass im Haushalt des BMBF „[...] inzwischen auch Lücken klaffen [...]“ (Schmoll 2014). Dennoch ist erst einmal von Folgendem auszugehen: Sofern und solange es noch Gelder gibt, die die Unterfinanzierung der Hochschulen lindern könnten, dann auf Seiten des Bundes.

Mit Blick auf diesen konstatierte erst kürzlich auch der Wissenschaftsrat (2013: 11/12, Hervorheb. weggel.) in seinen „Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems“: „Eine verlässliche Erhöhung der Grundfinanzierung der Hochschulen ist erforderlich [...]“; und er fügt unmissverständlich hinzu: „Bund und Länder sind gefordert [...]“ – also eben nicht nur die Länder als Träger der Hochschulen. Im Einzelnen schlägt der Wissenschaftsrat (2013: 62–67, 110–114) insbesondere mit den sogenannten „Merian-Professuren“ und „Liebig-Zentren“ neue, auf einer institutionellen Mitträgerschaft des Bundes beruhenden Strukturelemente für die Hochschulen vor. Aber ob dieser Appell an eine mindestens fallweise mögliche Aufhebung des grundgesetzlichen Kooperationsverbots irgendwelche Wirkungen zeigen wird, steht weiterhin in den Sternen. Weil aber diese Lösung in den Augen der Sachkenner nach wie vor ungewiss ist und die Zeit drängt, schlägt parallel die Stunde derer, die nach allen Regeln juristischer Auslegungskunst und politischen Kuhhandels föderale Lockerungsübungen

bis hin zur altbekannten „brauchbaren Illegalität“ vorschlagen – siehe nochmals vor allem die in der ersten Fußnote zitierten Beiträge.

Damit bin ich auf der Zeitreise, die ich hier unternommen habe, endgültig im Heute angekommen, einschließlich der brandaktuellen Auspizien von Ende Mai 2014. Offenbar hat man sich auf Bundesebene in der Großen Koalition sowie mit den Ländern auf ein Reformpaket verständigt, das bildungs- und forschungspolitische Zuständigkeiten neu verteilt. Ohne in Details zu gehen, sind für die Finanzierung der Forschung an Hochschulen vor allem zwei Regelungen bedeutsam. Erstens finanziert der Bund die Pakte weiter, und zweitens wird folgende Fassung von Artikel 91b, Absatz 1 des Grundgesetzes vorgeschlagen:

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Forschung und Lehre zusammenwirken. Mit Ausnahme der Förderung von Forschungsbauten, einschließlich Großgeräten, bedürfen die Vereinbarungen der Zustimmung aller Länder.

Das sieht erst einmal gut für die Hochschulen und die dortige Forschung aus. Durch die Fortführung der Pakte wird wertvolle Zeit gewonnen, und man will – was in der Gesetzesformulierung noch nicht recht zum Ausdruck kommt, was aber gemeint ist – eine institutionelle Mitfinanzierung von Forschungseinheiten der Hochschulen durch den Bund zulassen, wofür etwa auch die „Liebig-Zentren“ als Modell bereitstünden. Natürlich weiß man noch nicht, ob die Regelungen nun wirklich so umgesetzt werden oder noch in der Zielgerade etwas dazwischenkommt. Gerade weil die Einigung so überraschend kam, bleiben Restzweifel angesichts des Gezerres zuvor erlaubt. Erst recht weiß man nicht, was die so verabredeten und dann auch beschlossenen Regelungen tatsächlich bewirken werden.¹³

Letzterer Frage will ich mich im abschließenden Teil meiner Überlegungen zuwenden. Auch auf die Gefahr hin, angesichts des scheinbar erzielten Erfolgs für die Hochschulen und deren Finanzierung als einsamer Miesepeter dazustehen, will ich den jetzigen Status quo mit den angestrebten Neuregelungen im Hinblick auf die entscheidende Veränderung – dass der Bund in die institutionelle Finanzierung der Hochschulen einsteigen kann – vergleichen.¹⁴

¹³ Das beginnt bereits damit, das man nicht abschätzen kann, wie leicht in jedem einzelnen Fall die Zustimmung aller anderen Länder zur institutionellen Mitfinanzierung von Forschungseinheiten an der Hochschule eines Landes gegeben wird.

¹⁴ Völlig unstrittig dürfte sein, dass die Fortführung der Pakte gesichert worden ist.

4. HIN UND HER GERISSEN: AMBIVALENZEN INSTITUTIONELLER MITFINANZIERUNG DES BUNDES

Die zweiteilige These, die ich hierzu zur Diskussion stellen will, lautet zugespitzt so: Es ist für die Forschung an den Hochschulen besser, nicht schlechter, wenn der Bund nicht in deren institutionelle Mitträgerschaft einsteigt, sondern seinen Einfluss nur über Drittmittel geltend machen kann. Es wäre noch besser, wenn ein größerer Teil dieser Drittmittel des Bundes nicht vom BMBF zugeteilt würde, sondern über die DFG.

Der erste Teil der These will diejenigen nochmals zum Nachdenken bringen, die sich derzeit angesichts der Finanzmisere der Hochschulen nichts Schöneres vorstellen können, als dass der Bund – je mehr, desto besser! – institutioneller Mitträger der an Hochschulen stattfindenden Forschung wird. Um zunächst das BMBF zu adressieren: Es ist durchaus nicht gesagt, dass der Königsweg zur hochschulpolitischen Gestaltungsmacht über den Einstieg in die institutionelle Trägerschaft führt. Vielleicht hat es den bundespolitischen Einfluss auf die an den Hochschulen betriebene Forschung in den vergangenen Jahrzehnten gar nicht so sehr geschmälert, sondern sogar umgekehrt vergrößert, dass der Bund hauptsächlich auf Projektförderung beschränkt geblieben ist. Denn Projektförderung ist flexibler handhabbar als institutionelle Finanzierung und kann gerade dadurch oftmals als „Zünglein an der Waage“ wirken, um Forschungsprofile – oder auch die hier nicht interessierende Gestaltung der Lehre – in bestimmte Richtungen zu lenken (Schimank 1994: 424). Wer sich als institutioneller Träger betätigt, besitzt damit zwar zweifellos bestimmte dauerhaft verlässliche Entscheidungs- oder Mitentscheidungsrechte – etwa hinsichtlich Zielen, Organisationsstrukturen, Leitungspersonal oder im Extrem sogar hinsichtlich der Fortexistenz von Einrichtungen oder Einheiten. Doch er ist zugleich auch selbst festgelegt, während Projektförderung sozial, zeitlich und sachlich viel disponibler ist. Wer wie lange wofür Fördermittel erhält, kann immer wieder neu entschieden werden. Demgegenüber setzt institutionelle Mitträgerschaft ganz andere Verbindlichkeiten und beinhaltet weiterhin oftmals schwerfällige Konsensbildungsprozesse mit dem jeweils anderen Träger, also dem Sitzland. Aus Konsenszwängen kann man sich allenfalls – und das auch nur bei gutem Willen Aller – durch Kuhhandel ein Stück weit befreien; und diese Kuhhandel sind für den Bund allemal komplizierter als jene, die hier und da auch mit Projektförderung verbunden sind.

Die geringere Disponibilität einer institutionellen Mit-Finanzierung bedeutet weiterhin, dass sich deren Steuerungswirkung auf die Empfänger – Hochschulen, Gruppen von Forschern, Institute oder einzelne Forscher – im Zeitverlauf verflüchtigt. Dies passiert selbst dann, wenn die so zugewiesenen Mittel das Gros der verfügbaren finanziellen Ressourcen ausmachen. Ein Gewöhnungseffekt tritt ein. Der Nutznießer bemerkt diese selbstverständlich verbuchten Mittel gar nicht mehr, während er – ebenso wie sein Sitzland als Träger – gebannt die nervösen Fluktuationen der Projektmittel verfolgt, um den Wünschen derer, die diese Mittel vergeben, möglichst gerecht werden zu können. In einer kybernetischen Analogie wäre die institutionelle Finanzierung die Energie, die Projektmittel wirkten hingegen als diese Energie lenkender Regler; und der Energieaufwand eines gut eingestellten Reglers ist um ein Vielfaches kleiner als die durch ihn gelenkte Energie.

Um als forschungspolitischer Steuerungsakteur flexibel immer neue Gestaltungsimpulse setzen zu können, sollte der Bund also weiterhin größtenteils auf Drittmittel setzen und gerade kein verlässlicher Mit-Finanzier von Teilen der an Hochschulen betriebenen Forschung werden.¹⁵ Denn Verlässlichkeit heißt: Aufgabe von Einflusschancen, die darauf beruhen, dass man auch anders kann. Bereits diese Sicht der Dinge dürfte Manchen, vor allem im BMBF, irritieren; erst recht aber könnte die weitergehende Einschätzung überraschen, dass es auch für die Funktionalität der Forschung an Hochschulen insgesamt eher besser sein dürfte, wenn der Bund bei der Drittmittelfinanzierung bleibt. Doch das lässt sich sowohl für den Funktionalitätsgesichtspunkt der innerwissenschaftlichen Qualität als auch für den – teilweise konkurrierenden – Gesichtspunkt der außerwissenschaftlichen Relevanz der Forschung plausibilisieren.

Um mit Letzterem zu beginnen: Die gesamtstaatlich tragfähigere Agenda wichtiger Nutzenerwartungen, die aus anderen Gesellschaftsbereichen – von der Wirtschaft bis zum Gesundheitswesen, vom Militär bis zum Spitzensport – an Wissenschaft herangetragen werden, kompiliert der Bund; die Länder sind diesbezüglich hauptsächlich an zwar keineswegs unwichtigen, aber doch im Vergleich zweitrangigen regionalwirtschaftlichen Transfereffekten interessiert. Das war und ist, wie schon erwähnt, bei den Großforschungseinrichtungen bzw. Helmholtz-Zentren ganz besonders augenfällig. Diese etablierte und förderte

¹⁵ Diese Steuerungswirkung ist freilich nicht der einzige Gesichtspunkt, den der Bund zu bedenken hat. Insofern ist seine Präferenz für Drittmittel oder für institutionelle Mit-Finanzierung keine völlig eindeutige. Er sollte sich aber auf jeden Fall nicht von oberflächlicher „Wichtigkeits“-Symbolik leiten lassen.

der Bund für „Zukunftstechnologien“ und „große Herausforderungen“, während die Sitzländer mit den geschaffenen Arbeitsplätzen und einer gewissen Zusammenarbeit mit regionalen Unternehmen sowie Hochschulen zufrieden gewesen sind. Die Erfahrungen damit, wie diese Zentren „divide et impera“ von unten praktizieren, sollten dem Bund überdies vor Augen führen, dass eine zu starke Festlegung auf institutionelle Mit-Finanzierung wichtige Steuerungsmöglichkeiten beschneidet. Auf die Hochschulen übertragen, bedeutet dies: Der außerwissenschaftlichen Relevanz ihrer Forschung ist am nachdrücklichsten Geltung verschafft, wenn der Bund als Drittmittelgeber und nicht als institutioneller Mit-Finanzier auftritt.¹⁶

Auch für die innerwissenschaftliche Qualität der an den Hochschulen betriebenen Forschung könnte sich dieses etablierte Arrangement insgesamt als funktional erwiesen. Auf den ersten Blick mag es so scheinen, als ob leistungsstarke Forscher mit einer Konstellation der institutionellen Ko-Trägerschaft ihrer Einheiten – etwa in Gestalt der vorgeschlagenen „Liebig-Zentren“ – durch Bund und Länder am besten fahren, weil sie dann durch „divide et impera“ von unten ihre Autonomie maximieren können. Man vermag den Bund gegen Zumutungen von Seiten des Landes und umgekehrt zu mobilisieren. Zusätzlich wirkte sich, wie erläutert, die durch institutionelle Finanzierung gegebene Selbstfestlegung des Bundes autonomiesichernd aus. Ohne diese Autonomisierungschancen zu bestreiten oder geringzuschätzen, lohnt sich dennoch ein zweiter Blick. Der zeigt, dass innerhalb der Hochschulen die institutionelle Zusammenführung der Finanzierungsanteile von Land und Bund in Richtung einer für die leistungsstarken Forscher – und damit für die Leistungsstärke der Forschung insgesamt – nachteiligen Gießkannenverteilung enden könnte.¹⁷

Geht man davon aus, dass zumindest das Ziel des Bundes eine leistungsorientierte Mittelzuweisung an die Hochschulen ist, müsste seine institutionelle Mitfinanzierung so ausgestaltet sein, dass nicht alle Einheiten – seien es Schwerpunkte, Zentren, Fachbereiche oder Institute – einer Hochschule gleich bedient werden. Vielmehr sollten vorrangig diejenigen unterstützt werden, die

16 Bestimmte nur schwer als Drittmittel handhabbare große Investitionen in Gebäude und Geräte könnten freilich wieder über das bewährte System der Hochschulbauförderung als Gemeinschaftsaufgabe ermöglicht werden.

17 Was Leistungsstärke ausmacht und wie adäquat oder trügerisch die derzeit genutzten Indikatoren und Messverfahren dafür sind, sei hier dahingestellt.

besonders forschungsstark sind, und auch diese nur solange, wie sie forschungsstark sind.¹⁸

Es mag eine Zeit lang möglich sein, die Leistungsschwachen durch konsequente Zugrundelegung von je aktuellen Leistungseinstufungen bei der Mittelzuweisung auszuschalten. Doch sie werden nicht lockerlassen; und der zu treibende Aufwand, um sie dauerhaft fernzuhalten, lässt entsprechende Bemühungen schnell erlahmen, und die Gießkanne hält Einzug. Wenn die Geldgeber umgekehrt die gewollte Ungleichheit der Mittelzuwendung durch strikte institutionelle Separierung, etwa über „Liebig-Zentren“, dauerhaft zu sichern vermögen, tritt dann leicht auf der anderen Seite ein ungewollter Effekt auf: Die einmal als leistungsstark eingestuften merken, dass sie sich nun nicht mehr weiter anstrengen müssen, sondern es fortan ruhiger angehen können. Man mag sich zwar als Spielregel eine periodische Neubewertung der Leistungsstärken vornehmen und weitreichende Umverteilungen als Möglichkeit vorsehen: Doch welche Hochschulleitung will sich immer wieder all dem damit verbundenen Ärger aussetzen? Und den Ärger hat sie auch dann, wenn nicht sie umverteilt, sondern es die staatlichen Geldgeber selbst tun.

Die Neigung, stattdessen nach dem einen Kraftakt einer leistungsgerechten Zuteilung der neuen institutionellen Mittel von Seiten des Bundes den so etablierten Status quo erst einmal wieder so lange wie möglich zu perpetuieren, dürfte groß sein. Die gleichzeitige Neigung, um des lieben Friedens willen irgendwo und irgendwie auch genügend dafür abzuwacken, einen unter Umständen die ganze Hochschule in allen möglichen Hinsichten lähmenden Dauerprotest der Leistungsschwachen abzuwenden, geht damit einher. Es besteht sogar ein wechselseitiger Steigerungszusammenhang: Das schlechte Gewissen, mit der einen Hand Ungleichheit zu verstärken, fördert die kompensatorische Bedienung der so Schlechtergestellten mit der anderen Hand. Umgekehrt wiederum legt das schlechte Gewissen, nicht prinzipientreu zu den Leistungsstarken zu stehen, nahe, wenigstens das, was man ihnen einmal gegeben hat, für sie abzusichern – egal, ob sie es noch immer verdienen oder nicht. Dass die Leitungen deutscher Hochschulen zwar durch die Governance-Reformen der vergangenen zwanzig Jahre gestärkt worden sind, aber immer noch eine recht schwache Stellung

18 Zwischenzeitliche Mutmaßungen darüber, dass Ministerin Wanka sich auch vorstellen könne, „[...] allen Hochschulen nach der Änderung von Artikel 91b des Grundgesetzes [...] ein bis drei Prozent in die Grundfinanzierung zu geben [...]“, klangen wenig plausibel. Warum sollte das BMBF sich damit zufriedengeben, unterschiedslos als Lückenstopfer aufzutreten? Käme dies aber so, wäre der Protest klar: „Das drohende Gießkannenprinzip schade insbesondere den forschungsstarken Universitäten, heißt es.“ (Schmoll 2014)

haben, trägt ein Übriges dazu bei, sich in einem solchen unentschiedenen Hin und Her zu verstricken.¹⁹

Solange der Bund hingegen die Forschung an Hochschulen weiterhin nur über Projektmittel mitfinanziert, ist es leichter, bei diesen Einzelfallentscheidungen, für deren Legitimierung peer-reviews herangezogen werden können, die Leistungsschwachen von den Fleischtöpfen fernzuhalten. Es bleibt also mehr für die Leistungsstarken; und das ist funktional für die innerwissenschaftliche Qualität der Forschung insgesamt. Die Kehrseite in Gestalt von Dysfunktionalitäten zu starker Drittmittelabhängigkeiten ist allerdings mittlerweile auch bekannt:

- Gerade die leistungsstarken Forscher haben einen hohen und immer wieder anfallenden Aufwand für die Mittelakquise zu treiben, bei ungewissem Ausgang; und darunter leidet vor allem auch ihre eigene Forschungsarbeit, die unerfahrenen und oft genug unangeleiteten Nachwuchsforschern überlassen werden muss.
- Die Forscher können einseitigen oder sogar sachlich unsinnigen Evaluationskriterien unterworfen werden. Einige wirklich Leistungsstarke müssen sich verbiegen, um Ressourcen weiterer Arbeit zu sichern; andere schaffen dies nicht und werden ihrer Forschungsmöglichkeiten enteignet.
- Die Drittmittelvergabe kann mit Auflagen verbunden sein, die wissenschaftlicher *curiositas* und Qualität nicht zuträglich sind. Scheinbare außerwissenschaftliche Relevanz kann trügerische Signale senden und sich sogar über Bedenken hinsichtlich innerwissenschaftlicher Qualität hinwegsetzen.
- Wer dringend Drittmittel braucht, wird sich opportunistisch gemutmaßten Vorlieben von Gutachtern und Förderorganisationen anzupassen versuchen. Unorthodoxe Forschungsperspektiven bleiben so auf der Strecke, was auch dann, wenn viele davon abstrus sind, höchst dysfunktional sein kann, weil irgendwann nur noch ganz andere Ideen zum Wagnis animieren können, die ausgetretenen Pfade des Mainstream hinter sich zu lassen.

¹⁹ Zu den neu hinzugekommenen Chancen von Hochschulleitungen, steuernd Profilbildung in der Forschung zu betreiben, aber auch den damit einhergehenden schwierigen Managementaufgaben siehe Meier/Schimank (2010; 2014) und Schimank (2014).

- Eine inzwischen insbesondere in Deutschland verbreitete Spielart solcher Fehlsteuerungen findet sich in der geradezu zur fixen Idee gewordenen Vorstellung von Forschungspolitikern und Hochschulleitungen, dass gute Forschung heutzutage nur noch in Gestalt „kritischer Massen“ kooperierender Forscher, also in Clustern, Schwerpunkten, Verbänden etc. produziert werden könne (Schiene/Schimank 2007). Die „Exzellenzinitiative“ ist das sichtbarste Aushängeschild dieser forschungspolitischen Leitidee. Neben sachlich gebotenen und ertragreichen Kooperationen werden auch Beutegemeinschaften zusammengetrieben, die von Anfang an nichts als allseitige Quälerei sind, wenn Forschungspolitik und Hochschulleitungen, ihrerseits unter Vorzeigedruck stehend, entsprechende Leistungsindikatoren auferlegen.

Angesichts dieser in der Summe beträchtlichen Dysfunktionalitäten starker Drittmittelabhängigkeit der an Hochschulen betriebenen Forschung komme ich nun zum zweiten Teil meiner These: Um diese und weitere Dysfunktionalitäten in Grenzen zu halten, sollte der Bund seine als Drittmittel vergebenen Gelder an die Hochschulen zwar nicht ausschließlich, aber doch in starkem Maße wissenschaftsgesteuert, nämlich über die DFG vergeben – und hier wiederum vor allem über das Normalverfahren, weil in diesem die aufgeführten Dysfunktionalitäten vergleichsweise am wenigsten auftreten.

Das Normalverfahren macht in sachlicher Hinsicht keinerlei thematische Einschränkungen für beantragte Forschungsvorhaben, *curiositas* steht im Vordergrund, ohne außerwissenschaftliche Relevanz auszuschließen. In sozialer Hinsicht sind nicht erst Professoren, sondern alle promovierten Wissenschaftler, die eine Anbindung an eine Hochschule oder an staatlich finanzierte außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie die MPG, Leibniz-Einrichtungen oder Helmholtz-Zentren vorweisen können, antragsberechtigt. Es gibt keinerlei Kooperationszwänge, und die Neigung der Gutachter zur Bevorzugung des Mainstream ist geringer als bei großformatigen und entsprechend teureren Förderprogrammen. Der Aufwand der Antragstellung ist nicht gering, aber ungleich geringer als bei den großformatigen Förderprogrammen. Und – last but not least – die Begutachtung ist peer-review-basiert, es zählen zuallererst Kriterien innerwissenschaftlicher Qualität. Dass außerwissenschaftliche Relevanz erst an zweiter Stelle steht, ist nicht etwa deshalb wichtig, weil dies eine eherne Rangordnung ist und sein soll, sondern lediglich aus dem Grund, dass es genügend finanzstarke Fürsprecher außerwissenschaftlicher Gesichtspunkte

der Forschungsförderung gibt, während diejenigen Geldgeber, die vorrangig nach innerwissenschaftlicher Qualität gehen, wenige sind. In der Summe erweist sich damit das Normalverfahren der DFG als derjenige Modus der Forschungsförderung, in dem die Geldvergabe am stärksten mit wissenschaftlicher Leistungsstärke korrespondiert.

Wenn dies dem Bund einleuchtete, so dass sich das BMBF als Drittmittelgeber auf die mäzenatische Absicht zurückzöge, die DFG, und hier deren Normalverfahren, zu stärken, ohne ansonsten in die Förderentscheidungen einzugreifen: Wie wäre diese im wahrsten Sinne wissenschaftsfreundliche und zugleich in die, der Gesellschaft zugutekommende, Korrelation von *curiositas* und Relevanz vertrauende Politik umzusetzen?²⁰ Die gute Nachricht hierzu lautet: Es bedürfte dazu nicht einmal einer Grundgesetzänderung; Bund und Länder müssten sich lediglich auf folgende Änderung der Finanzierung der DFG einigen:²¹

- Der bisher geltende Finanzierungsschlüssel der DFG verschiebt sich in Richtung eines höheren Anteils des Bundes. Auf diese Weise stehen der Forschung an Hochschulen mehr Drittmittel zur Verfügung, ohne dass die Länder mehr einbringen müssen; das „Geleitzugprinzip“ wird außer Kraft gesetzt. Dieser Anteil kann fixiert werden, oder er kann je nach Finanzlage des Bundes von Jahr zu Jahr – besser dann wohl: in einem Fünfjahresrhythmus – variieren.
- Die DFG verpflichtet sich, diesen Mittelzuwachs nur dem Normalverfahren zukommen zu lassen, so dass dessen Anteil an den bereitgestellten Drittmitteln entsprechend steigt.

Damit bin ich am Ende meiner Analyse – ganz „unsoziologisch!“ – bei einem realisierbaren konkreten Vorschlag angelangt. Vielleicht fallen auch andere Akteure aus der Rolle und setzen ihn um!

20 Es ginge wohlgerne nicht darum, dass sämtliche Bundesmittel auf diesem Weg verteilt würden. Ein gewisser Anteil von Mitteln könnte durchaus außerwissenschaftlicher Relevanz Reverenz erweisen.

21 Vermutlich könnte der Bund dies sogar eigenmächtig tun, was aber sicher dem föderalen Beziehungsklima nicht gut täte. Die Länder dürften freilich ohnehin nichts gegen einen solchen Vorschlag haben.

5. LITERATUR

Aljets, Enno, 2013: Zwischen wissenschaftlicher Autonomie und politischer Abhängigkeit. Zur Institutionalisierung der empirischen Bildungsforschung in Deutschland seit 1990. Universität Bremen: Dissertation.

Barbarino, Otto, 1973: Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben. In: Die öffentliche Verwaltung 1/2, 19–23.

Bundesbericht Forschung 1965. Bonn – Bad Godesberg: Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung.

Bundesbericht Forschung 1969. Bonn – Bad Godesberg: Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung.

Bundesbericht Forschung 1996. Bonn – Bad Godesberg: Bundesministerium für Forschung und Technologie.

Duesenberry, James S., 1960: Comment. In: Demographic and Economic Change in Developed Countries. Princeton: Princeton University Press, 231–240.

Gaehtgens, Peter, 2012: Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme. Berlin: BBAW (= Wissenschaftspolitik im Dialog 1/2012).

Gläser, Jochen/Uwe Schimank, 2014: Autonomie als Resistenz gegen Beeinflussung – Forschungshandeln im organisatorischen und politischen Kontext. Erscheint in: Zeitschrift für soziologische Theorie, Heft 2/2014.

Hack, Lothar/Irmgard Hack, 1985: „Kritische Massen“. Zum akademisch-industriellen Komplex im Bereich der Mikrobiologie/Gentechnologie. In: Technik und Gesellschaft 3, 132–158.

Hepp, Gerd F., 2011: Bildungspolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS.

Heppe, Hans von, 1969: Die Stellung des Bundes in der Hochschulpolitik. In: Max Kaser et al. (Hrsg.), Festschrift für Wilhelm Felgentraeger zum 70. Geburtstag. Göttingen: Schwartz, 61–80.

Hoffmann, Reinhard, 2012: Das monistische Modell. Die Mitfinanzierung des Bundes von Universitätseinrichtungen des Landes im integrativen Kooperationsverbund Universität/außeruniversitäre Forschungseinrichtung. Berlin: BBAW (= Wissenschaftspolitik im Dialog 5/2012).

Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt a.M./ New York: Campus.

Husung, Hans-Gerhard, 2013: Zukunftsraum Wissenschaft. Was kommt nach der Exzellenzinitiative? Berlin: BBAW (= Wissenschaftspolitik im Dialog 6/2013).

- Leibfried, Stephan/Ulrich Schreiterer**, 2012: Quo Vadis, Exzellenzinitiative? Berlin: BBAW (= Wissenschaftspolitik im Dialog 4/2012).
- Luhmann, Niklas**, 1964: Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Meier, Frank/Uwe Schimank**, 2010: Mission Now Possible: Profile Building and Leadership in German Universities. In: Richard Whitley/Jochen Gläser/Lars Engwall (eds.), Reconfiguring Knowledge Production. Changing Authority Relationships in the Sciences and Their Consequences for Intellectual Innovation. Oxford: Oxford University Press, 211–236.
- Meier, Frank/Uwe Schimank**, 2014: Cluster-Building and the Transformation of the University. In: Soziologie 43, 139–166.
- Meyer, Hans**, 2012: Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen. Berlin: BBAW (= Wissenschaftspolitik im Dialog 2/2012).
- Nettelbeck, Joachim**, 2013a: Für eine Politisierung der Wissenschaftspolitik. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.8.2013, N5.
- Nettelbeck, Joachim**, 2013b: Das undurchsichtige Bund-Länder-Spiel. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.11.2013, N5.
- Randhahn, Solveig**, 2012: Formale und reale Vetomacht in der Bildungspolitik: Welche Rolle spielt der Bund und warum? – Stillstand vs. Reformfähigkeit. In: Florian Blank (Hrsg.), Vetospieler in der Policy-Forschung. Wiesbaden: VS, 109–128.
- Scharpf, Fritz W.**, 1985: Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323–356.
- Schiene, Christof/Uwe Schimank**, 2007: Research Evaluation as Organizational Development: The Work of the Academic Advisory Council in Lower Saxony (FRG). In: Richard Whitley/Jochen Gläser (eds.), The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems. Dordrecht: Springer, 171–190.
- Schimank, Uwe**, 1994: Autonomie und Steuerung wissenschaftlicher Forschung. Ein gesellschaftlich funktionaler Antagonismus. In: Hans-Ulrich Derlien et al. (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos, 409–431.
- Schimank, Uwe**, 1995: Hochschulforschung im Schatten der Lehre. Frankfurt a.M./ New York: Campus.
- Schimank, Uwe**, 2014: Opportunities and Obstacles of University Reforms: Cluster Building and Its Problems – From the Perspective of University Leadership. In: Peter Weingart/Britta Padberg (eds.), University Experiments in Interdisciplinarity. Obstacles and Opportunities. Bielefeld: transcript, 135–139.

- Schimank, Uwe/Stefan Lange**, 2006: Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz. In: Peter Weingart/Niels C. Taubert (Hrsg.), *Das Wissensministerium – Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück, 311–346.
- Schmoll, Heike**, 2014: Angst vor dem Gießkannenprinzip. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.4.2014, 6.
- Seckelmann, Margrit/Stefan Lange/Thomas Horstmann (Hrsg.)**, 2010: *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Simmel, Georg**, 1908: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Berlin, 1968: Duncker & Humblot.
- Streeck, Wolfgang**, 2013: *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Stucke, Andreas**, 1993: *Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Stucke, Andreas**, 2014: Der Wissenschaftsrat als Verhandlungssystem – und was man daraus für die „Governance“ der Wissenschaft lernen kann. In: René Krempkow/André Lottmann/Torger Müller (Hrsg.), *Völlig losgelöst? Governance der Wissenschaft*. Berlin: iFQ-Working Paper No. 15, 43–51.
- Trotha, Klaus von**, 1992: *Leitlinien und Struktur der Forschungspolitik*. Stuttgart: MWF Baden Württemberg.
- Tsebelis, George**, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press/Russell Sage Foundation.
- Vogt, Gerhard**, 2014: Der Druck wächst. Drittmittelfinanzierung der Hochschulen. In: *Forschung & Lehre* 2/14, 96–99.
- Wagner, Hellmut**, 2009: Das Großexperiment „Karlsruhe Institut für Technologie (KIT)“ – Das KIT-Zusammenführungsgesetz. In: *Wissenschaftsrecht* 42, 300–328.
- Wissenschaftsrat**, 2010: *Empfehlungen zur Rolle der Fachhochschulen im Hochschulsystem*. Köln: Wissenschaftsrat.
- Wissenschaftsrat**, 2013: *Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems*. Köln: Wissenschaftsrat.

Josef Lange¹

Kommentar in Thesen zum Beitrag von Uwe Schimank²

Der Kommentar bezieht sich nicht auf den zitierten „Mythos“ des Bologna-Prozesses, der angeblich vom Bund gegen die Länder und Hochschulen in Gang gesetzt worden sein soll. Die Entwicklungen in den Hochschulen, die mit dem Schlagwort Bologna-Prozess bezeichnet werden, sind in den 1990er Jahren in einer Arbeitsgruppe, deren Wirksamkeit noch nicht hinreichend untersucht wurde, vorbereitet worden. Diese gemeinsame Arbeitsgruppe von Kultusministerkonferenz (KMK) und Hochschulrektorenkonferenz (HRK) ist nach ihren Vorsitzenden unter dem Kürzel „Zöllner-Erichsen-Arbeitsgruppe“ und später „Zöllner-Landfried-Arbeitsgruppe“ bekannt geworden. Über gemeinsame Beschlüsse von KMK und HRK sind diese Entwicklungen auf Bundesebene unter der Überschrift „Internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen“ in den neunziger Jahren vorangetrieben worden, was zur „Sorbonne-Erklärung“ im Jahr 1998 und ein Jahr später zur Bologna-Erklärung führte.³

Der Kommentar klammert auch das Stichwort „Bundesforschungsförderungsgesetz“ aus. Die Diskussionen darüber sind vor einigen Jahren erneut geführt und dann sehr rasch einvernehmlich zwischen Bund und Ländern gestoppt worden, weil sich die Einsicht durchsetzte, dass in einem Forschungsförderungsgesetz nur sehr grob definiert werden könnte, was derzeit bereits in Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern auf der Grundlage des Art. 91b GG festgelegt ist. Darüber hinauszugehen verbiete sich angesichts der Dynamik der Wissenschaft, aus der nicht abgeleitet werden könne, welche Herausforderungen hinsichtlich rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen auf Bund und Länder zukommen könnten. Ziel war es und muss es sein, nicht strikte Regelungen zu schaffen, sondern Offenheit für Neues zuzulassen, worauf dann ggf. rasch über Änderungen von Vereinbarungen reagiert werden kann, weil die Regelungsmechanismen auf gesetzlicher Ebene mit Beteiligung des Bundesrates für rasche Entwicklungen und Reaktionen zu schwerfällig sind.

1 **Josef Lange** (*1948) war Generalsekretär der HRK (1990–2000) und Wissenschaftsstaatssekretär in Berlin (2000/01) und Niedersachsen (2003–2013) und ist derzeit u. a. Vorsitzender des Universitätsrats der Friedrich-Schiller-Universität Jena. (E-Mail: j.lange-bornheim@t-online.de)

2 Der Duktus des anhand von Stichworten vorgetragenen Kommentars in der Sitzung der Sozialwissenschaftlichen Klasse der BBAW am 29.11.2013 ist im Wesentlichen beibehalten worden.

3 Josef Lange: Stand und Herausforderungen des Bologna-Prozesses, in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre, Berlin, Dezember 2013, A 1.4, S. 129 ff.

Im Folgenden möchte ich zwölf Anmerkungen zu dem Text von Uwe Schimank machen:

1. Grund- versus Drittmittelfinanzierung

Unstreitig ist das Spannungsverhältnis zwischen Grundfinanzierung und Drittmittelfinanzierung der Hochschulen. Die Pluralität der Drittmittelgeber vergrößert die Chancen für die Wissenschaft auch im Hinblick auf eine Diversität der methodischen und inhaltlichen Ansätze.

2. Risikobereitschaft versus Sicherheit

Unstreitig ist die Bedeutung der Finanzierungsmodalitäten jenseits formaler Vorgaben: Begutachtung fördert vielfach den Mainstream in der Wissenschaft. Der Mainstream entscheidet bei der Begutachtung, denn dort werden die Weichen gestellt. Das Spannungsverhältnis Risikobereitschaft versus Sicherheit findet sich bis in die Gremien der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) hinein. Auch dort findet sich Risikoscheu. Es irritiert einen politischen Administrator immer wieder, wenn ausgerechnet eine Forschungsförderungseinrichtung wie die DFG sich so verhält. Diese erhält Steuergeld schließlich, um Dinge zu finanzieren, die sich aus Sicht der Wissenschaft als risikoreich darstellen. Selbstverständlich wird auch dadurch entschieden, dass man sich in wissenschaftlichen Machtkonstellationen verständigt, denn Machtkonstellationen gibt es nicht nur in Administration und Politik. Auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung hängt manches an der Überzeugungsfähigkeit und den Argumentationslinien der beteiligten Akteure. Selbst Gruppendynamik spielt zweifellos eine Rolle.

3. Zur Bedeutung des Regionalen

Die Finanzierung der Hochschulen durch die Länder ist vorkonstitutionell und geht bis auf die deutsche „Kleinstaaterei“ zurück. Landesherren gründeten Universitäten zum Beispiel aus Gründen der Konfession, damit sie rechthgläubige Pfarrer ausbildeten, damit sie Juristen ausbildeten, die das Recht zu gestalten hatten, wie es der Landesherr wollte, und Entsprechendes galt für Lehrer und Mediziner. Hochschulpolitik war auch zu Zeiten landesherrlicher Universitätsgründungen

immer ein Teil unterschiedlich begründeter Regionalpolitik. Hochschulpolitik ist bis heute regionale Entwicklungspolitik, denn – um ein Beispiel zu nennen – die Gründung der vier neuen Fachhochschulen Nordrhein-Westfalens vor fünf Jahren (2009) ist regionalpolitisch begründet worden. Die Hochschulexpansion aufgrund der Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der Hochschulen nach 1970 war immer auch regionalpolitisch motiviert. Als konkretes Beispiel sei die 1973 gegründete Universität Bayreuth genannt. Noch vor Aufnahme des Studienbetriebs galt die Argumentation zum Strukturwandel infolge der demographischen Entwicklung: Aus dem Großraum Bayreuth wanderten damals jedes Jahr rund 1.000 Menschen ab. In Oberfranken, eingengt zwischen der damaligen DDR und CSSR, wollte der Freistaat Bayern über Wissenschaft den Strukturwandel gestalten nach dem Muster der Gründung der Ruhruniversität Bochum im Ruhrgebiet und der Universität Bielefeld im infrastrukturell unterentwickelten Ostwestfalen. Diese Regionalpolitik und ihre Bedeutung darf man nicht vergessen, denn sie impliziert, dass Hochschulpolitik aber auch Finanzpolitik – weil unter dem Druck der Regionen, der regionalen Akteure stehend – kaum in der Lage sind, Standorte zu schließen. Standortschließungen hat es nach der Wende 1989/90 in den so genannten „Neuen Ländern“ nicht gegeben. In den alten Ländern sind dem Autor nur zwei bzw. eineinhalb Standorte bekannt: In Niedersachsen wurde 2003 der (Fach-) Hochschulstandort Nienburg vollständig geschlossen. Als Kompensation ist dort in den Hochschulräumen jetzt die Polizeiakademie untergebracht. Ein zweiter (Fachhochschul-) Standort – Buxtehude – wurde geschlossen. Gleichzeitig wurde in den parlamentarischen Beratungen gesetzlich festgeschrieben, dass als Ausnahme von den grundsätzlichen Regelungen des Landes hier eine Private Fachhochschule in den ersten fünf Jahren bis zu 49 Prozent, danach bis zu 40 Prozent ihres Bedarfs als Zuwendung aus Steuermitteln erhält.⁴ Diese Beispiele zeigen, welche Bedeutung der Regionalpolitik und ihrer Interdependenz im Zusammenhang mit der Diskussion zur Föderalismusreform zukommt: Hochschul- und Forschungspolitik sind immer nur ein kleiner Teil mit in der Regel nicht überragender Bedeutung in dem gesamtpolitischen Feld.

⁴ Art. 1 § 9 Abs. 9 des Gesetzes zur Fusion der Universität Lüneburg und der Fachhochschule Nordostniedersachsen und über die Änderung der Stiftung Universität Lüneburg vom 16.09.2004, Nds. GVBl. 2004, S. 352 ff.

4. Zur historischen Bedeutung des Bundes

Zur „gesetzesfreien Dotationswirtschaft“ der 1950er und 1960er Jahre ist im Rückblick⁵ folgendes anzumerken: Natürlich hat der Bund versucht, über den Wissenschaftsrat und die Sonderforschungsbereiche politisch Schwerpunkte in Universitäten zu etablieren. Aber zur historischen Wahrheit gehört auch: Die DFG hat sich zunächst gegen die Einführung des Förderinstruments Sonderforschungsbereiche und auch gegen Graduiertenkollegs und klinische Forschergruppen gewehrt. Diese sind inzwischen allesamt erfolgreiche Instrumente der Forschungsförderung der DFG. Die Strategie des Bundes ist nicht zuletzt deshalb gescheitert, weil man in der Anfangsphase der Förderung den Weg der Entscheidung über die Einrichtung von Sonderforschungsbereichen über den „Mediator“ Wissenschaftsrat eingeschlagen hat. Über mehr als drei Jahrzehnte – bis zum Sommer 2000 – wurden Sonderforschungsbereiche in einem zweistufigen Verfahren eingerichtet: Nach Begutachtung durch die DFG wurden die einzelnen Sonderforschungsbereiche im Wissenschaftsrat beraten und mit einer Stellungnahme versehen, die jedenfalls bei kritischen Fällen immer als eine zusätzliche Hürde genommen werden musste. Erst auf der Grundlage der Empfehlung des Wissenschaftsrates entschied der Bewilligungsausschuss für die Sonderforschungsbereiche der DFG abschließend über die Bewilligung bzw. Ablehnung des Antrags.

Daraus abzuleiten, die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern ermöglichten das Gegeneinander-Ausspielen von Bund und Ländern durch die wissenschaftliche Gemeinschaft, ist zwar theoretisch annehmbar, entspricht aber nicht der Realität. Der Bund hat Bund-Länder-Vereinbarungen mehrfach nicht eingehalten: Der bislang letzte Vorgang war die Aufkündigung der im Juni 2002 beschlossenen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Finanzierung von DFG und MPG durch den Bund im November 2002.⁶ Dies hatte zur Folge, dass die Bewilligungen der DFG dramatisch zurückgefahren werden mussten und die Max-Planck-Gesellschaft eine ganze Reihe von Instituten schließen musste, weil sie nicht mehr zu finanzieren waren. Das zeigt, dass die Verlässlichkeit auch seitens des Bundes bei sinkenden Steuereinnahmen sehr begrenzt ist. Der Bundeseinfluss wird jedoch umso größer, je größer der Anteil des Bundes an der Finanzierung einer Einrichtung oder Organisation ist (der Finanzierungsschlüssel Bund-Länder

⁵ Vgl. dazu: Olaf Bartz, Der Wissenschaftsrat, Stuttgart 2007, S. 97 ff.

⁶ „DFG legt Jahresbericht 2002 vor“ – Pressemitteilung der DFG Nr. 25 vom 3. Juli 2003 (www.dfg.de/service/presse/pressemitteilungen/2003/pressemitteilung_nr_25/index.html).

bei der HGF ist 90:10 – nur beteiligte Länder; bei der MPG 50:50; bei der DFG 58:42; bei der WGL 50:50 mit der Bandbreite 80:20 bis 30:70). Die Fraunhofer-Gesellschaft ist von solchen Diskussionen lediglich begrenzt betroffen, weil der Finanzierungsschlüssel 90:10 zwischen Bund und beteiligten Ländern sich nur auf die Grundfinanzierung der Fraunhofer-Gesellschaft bezieht, die nur etwa ein Drittel der Finanzierung der Institute ausmacht. Die übrigen Mittel sind öffentliche Drittmittel – Bund, Land/Länder, EU – oder private Drittmittel. Daraus ergibt sich eine ganz andere Stabilität der Finanzierung der Fraunhofer-Gesellschaft als bei den anderen Wissenschaftsorganisationen.

5. Verlässlichkeit des Bundes beim Hochschulbau

Der Bund hielt sich auch in der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nicht an vereinbarte mittelfristige Finanzplanungen. Beispiele sind der fünfte und sechste Rahmenplan für den Hochschulbau (1975), als über die Finanzministerkonferenz die Empfehlungen des Wissenschaftsrates für den Rahmenplan für den Hochschulausbau gestoppt wurden. Das Ausbauziel für die Hochschulen in der damaligen Bundesrepublik lag seit 1970 nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der Hochschulen nach 1970 und den Empfehlungen des Deutschen Bildungsrats bei rund 1 Million flächenbezogener Studienplätze. Aus vorrangig finanziellen Gründen wurde das Ausbauziel im Herbst 1975 auf 850.000 flächenbezogene Studienplätze in der damaligen Bundesrepublik begrenzt. Diese Grenze von 850.000 Studienplätzen ist erst aufgeweicht worden in der Empfehlung des Wissenschaftsrats vom Juli 1989 zur weiteren Entwicklung des Hochschulausbaus, als der stärkere Ausbau der Fachhochschulen empfohlen wurde – auch über die Grenze von 850.000 flächenbezogenen Studienplätzen hinaus. Die Wirkung dieser Empfehlung ist dann in der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und den daraus sich ergebenden Prozessen der Gestaltung des Wissenschaftssystems in Deutschland untergegangen.⁷

Ein zweiter Bruch der mittelfristigen Finanzplanung für den Hochschulbau waren die Empfehlungen zum elften und zwölften Rahmenplan in den Jahren 1980/81, als in der Phase zwischen Empfehlungen des Wissenschaftsrats und ihrer Beratung im Planungsausschuss für den Hochschulbau die Mittel auf

⁷ Vgl. dazu: Josef Lange, Entwicklung und künftige Perspektiven der Hochschulen, in: Beiträge zur Hochschulforschung 1994, Heft 3, S. 335–357, insbes. 337 ff., mit weiteren Nachweisen.

Bundesseite unter den geforderten Ansatz zurückgeführt wurden. Die Klage des Freistaats Bayern beim Bundesverfassungsgericht wurde zurückgezogen, weil man im Wege des Kompromisses zusätzliche Gelder eingeworben hatte. Das dritte Beispiel ist der Einbruch der Höhe der Bundesfinanzierung für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau kurz nach der Jahrtausendwende. Von 2003 auf 2004 senkte der Bund seine Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau von 1,1 Mrd. Euro auf 925 Mio. Euro ab, obwohl die Länder bis Ende 2002 bereits Vorleistungen auf den Bundesanteil in Höhe von 474 Mio. Euro erbracht hatten⁸, mit Auswirkungen bis heute: In die Kompensationsmittel für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sind die reduzierten Mittel des Bundes in Höhe von 695,3 Mio. Euro eingegangen und auf die Länder gemäß den durchschnittlich von den Ländern jeweils verausgabten Mitteln der Jahre 2000 bis 2003 verteilt worden. In diesem Zusammenhang gab es einen aus Sicht des Autors strategischen Fehler, den der Wissenschaftsrat im September 1993 gemacht hat: Als der Bund die Mittel gekürzt hatte, zog der Wissenschaftsrat nicht – was er gekonnt hätte – seine Empfehlungen für den Hochschulausbau zurück, um sie in einer Zwei-Jahres-Empfehlung an die finanziellen Rahmenbedingungen anzupassen, sondern überließ die Entscheidung über die Finanzierung der empfohlenen Vorhaben dem Planungsausschuss für den Hochschulbau. Der Wissenschaftsrat ließ sich darauf ein, dass die Länder eine Reserveliste erstellten, die dann greifen sollte, wenn der Bund seine Mittel im Zuge der Haushaltsaufstellung verstärken würde. Daraus wurde eine „Verschiebungsliste“, weil der Bund die Mittel nicht aufstockte. Zwar hatte die Ministerpräsidentenkonferenz sich für deutlich mehr Mittel ausgesprochen, doch hat der Finanzausschuss des Bundesrates verhindert, dass der Bundesrat in den Vermittlungsausschuss ging, um Änderungen beim entsprechenden Haushaltsgesetz zu erreichen.⁹

Diese historischen Reminiszenzen zeigen, dass auch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 GG nicht dazu beigetragen hat, dass die „Wissenschaft“ Bund und Länder gegeneinander hätte ausspielen können.

8 Vgl. als exemplarische Reaktion der Länder: Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 27.01.2004: „Eliteuniversitäten – Stratmann lehnt Bulmahns absurde Vorstellung ab: „Nebelkerze im Ablenkungsmanöver““ (www.mwk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=6257&article_id=17954&psmand=19).

9 Vgl. Josef Lange (Anm. 7), S. 342 ff.

6. Binnen- versus Außendifferenzierung

Eine Binnendifferenzierung der Hochschulen hat unter dem ideologischen Anspruch „alle Universitäten sind gleich“ nicht stattgefunden. Vielmehr hatte der quantitative Ausbau der Hochschulen zur Sicherung der Studienmöglichkeiten der jungen Generation auch den Ausbau von Forschungstätigkeit oder Forschungsmöglichkeiten zur Folge. Die Qualität der Universitäten in der Forschung ist durchaus unterschiedlich. In den Ausbaujahren ist dieses Thema nach Kenntnis des Autors nirgendwo wirklich problematisiert worden. Eine Konsequenz war: Neben den Hochschulsonderprogrammen I bis III beschloss der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder 1989, die Mittel für die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Max-Planck-Gesellschaft um 5 x 5 Prozent zu steigern; dieser Beschluss wurde 1996 verlängert. Bei der Max-Planck-Gesellschaft war dieser Aufwuchs gedacht, um neue Institute in den „Neuen Ländern“ aufzubauen, und für die DFG als ein gezielter politischer Ansatz, um damit die Forschung in den Hochschulen zu stärken, der „Gießkanne“ der Gleichverteilung der Mittel in den Hochschulen zu entkommen und die Forschung in den Universitäten jenseits der Grundausstattung über die DFG nach Begutachtung finanzieren zu lassen. Die weitere Entwicklung der Stärkung der Grundausstattung der Hochschulen nach Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau durch die Föderalismusreform über die 20-Prozent-Programmpauschale des Bundes bei der DFG im Rahmen des Hochschulpakts 2020 ist bekannt. Wenn diskutiert wird, gegebenenfalls weitere Mittel des Bundes über die Erhöhung der Programmpauschale in die Hochschulen einzuführen, dann würde damit die DFG zu einem zentralen Verteilungsakteur in der Wissenschaftspolitik und in der Hochschulfinanzierung, ohne dass dazu entsprechende Mechanismen und ihre Konsequenzen durchdacht sind.¹⁰

7. Schlüsselfragen

Der ursprüngliche Ansatz der Exzellenzinitiative („brain up“) scheiterte nicht am Ansatz „divide et impera“ der Wissenschaftsorganisationen, die in Teilen durchaus von der Idee angetan waren, Spitzenuniversitäten zu definieren und zu fördern, sondern an dem Dominanzanspruch des Bundes, den die Länder nicht akzeptieren wollten, nachdem der Bund die Gemeinschaftsaufgabe

¹⁰ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020, in: Grundlagen der GWK 2008, Bonn 2008, S. 121 ff.

Hochschulbau, wie erwähnt, „ausgehungert“ hatte. Man kann an dieser Stelle nur davor warnen – wie es derzeit auch diskutiert wird – , dass der Bund die Gesamtfinanzierung oder deutlich höhere Anteile bei den Forschungsförderungs- und Forschungsträgerorganisationen übernimmt. Zu warnen ist vor allem vor einer Angleichung des Finanzierungsschlüssels, denn bei den Helmholtz-Einrichtungen mit dem Finanzierungsschlüssel 90:10 zwischen Bund und Ländern besteht selbstverständlich eine Dominanz des Bundes auch in der forschungspolitischen Ausrichtung. Niemand darf erwarten, dass sich diese Tendenz mit einer Änderung der „politischen Farbe“ an der Spitze eines Ministeriums ändert, denn vielmehr beeinflusst auch die Administration des BMBF die forschungspolitischen Schwerpunktsetzungen. Die Stärke und die Unabhängigkeit der Max-Planck-Gesellschaft kommen aus der 50:50-Finanzierung, die zwar einseitig gekürzt werden kann mit der Konsequenz, dass im Geleitzug dann alle Finanziere auch reduzieren. Wenn aber bei der Max-Planck-Gesellschaft der Schlüssel verändert würde, besteht die Gefahr, dass auch die MPG in den unmittelbaren Zugriff der Administration des Bundes gerät. Die Mechanismen der Administration wirken, wie sie in Gulliver’s Reisen beschrieben sind: Die Administration „bindet einen dünnen Faden“ und noch einen und noch einen, und der Riese ist gefesselt. Deshalb ist dringend davon abzuraten, diesen Weg zu gehen. Es gibt seitens der Wissenschaftsorganisationen kein „divide et impera“ in der Forschungsfinanzierung von unten, sondern die Mischfinanzierung vermindert die Abhängigkeit der Wissenschaft von ideologischen oder sonstigen politischen Ansätzen. Die Mischfinanzierung verhindert aber natürlich nicht, wie beschrieben, einseitige Kürzungen durch den Bund oder durch die Länder.

8. Multi- versus Bilateralität

Die Föderalismusreform beendete die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau mit Ablauf des Jahres 2006. Aufgrund der Kürzungen und der daraus sich ergebenden Unterfinanzierung der Gemeinschaftsaufgabe durch den Bund und wegen der nicht hinreichenden Reaktion des Wissenschaftsrates, der dort eine gesetzliche Aufgabe hatte, fanden trotz der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau neben den dort vorgesehenen und vereinbarten Prozeduren seit 1993/94 Aushandlungsprozesse des Bundes mit einzelnen Ländern statt. Diese wurden wie in den 1950er und 1960er Jahren geführt. Trotz der Empfehlungen des Wissenschaftsrates bestimmten seitdem in der Regel bilaterale Aushandlungsprozesse, welche Bauvorhaben neu finanziert und ausfinanziert wurden.

Die Änderung von Art. 91b in der Föderalismusreform 2006¹¹ mit der Formulierung von Abs. 1 Nr. 2, dass Bund und Länder in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken können „bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ – statt wie seit 1969 lediglich bei „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“ – hat zwei Konsequenzen: Erstens werden Vorhaben der Wissenschaft einbezogen – das ist die verfassungsrechtliche Grundlage des Hochschulpakts 2020, der sich auf die Lehre bezieht, die Teil der Wissenschaft ist. Zweitens greift die Einstimmigkeitsregel für die Zustimmung der Länder zwar in der Regel, aber die Praxis zeigt auch, dass diese Regelung nicht einseitige Vereinbarungen zwischen dem Bund und einem Land ausschließt, so etwa die Überführung von Geomar in Kiel aus der Finanzierung der WGL heraus in die Helmholtz-Gemeinschaft mit der 90:10-Finanzierung zwischen Bund und Land gegen die Zusage des Landes Schleswig-Holstein, die Medizinische Universität Lübeck nicht zu schließen. Dies ist sicher ein atypischer, weil einseitiger Prozess, den die anderen Länder nicht begrüßt, aber akzeptiert haben, weil jedes Land in einer ähnlichen Situation genauso gehandelt hätte.

9. Wie sollte Art. 91b GG geändert werden?

Deswegen muss die Föderalismusreform III zumindest für die Hochschulen kommen. Bei aller öffentlichen Kritik an dem Vorschlag, den die ehemalige Bundesministerin für Bildung und Forschung, Annette Schavan, dafür vorgelegt hat, erscheint dieser doch sehr tragfähig für eine dauerhafte Mitfinanzierung des Bundes in Einrichtungen, einschließlich Einrichtungen in Hochschulen, von überregionaler Bedeutung. Der Begriff der überregionalen Bedeutung ist mit den Gemeinschaftsaufgaben 1969 eingeführt worden und besagt immer gesamtstaatliche Bedeutung. Als Schleswig-Holstein vor zwei Jahren versucht hat, diese Formulierung zu streichen, hat es dafür nicht einmal bei den unionsregierten Ländern eine hinreichende Unterstützung bekommen. Ob die von den Partnern der Großen Koalition am 27. Mai 2014 vorgelegte Neuformulierung für Art. 91b GG – „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Forschung und Lehre zusammenwirken. Mit Ausnahme der Förderung von Forschungsbauten, einschließlich Großgeräten, bedürfen die Vereinbarungen der Zustimmung aller

¹¹ Vgl. Wedig von Heyden, Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren, Tübingen 2007, S. 49 ff.

Länder.“¹² – der Wissenschaft förderlicher ist als der Vorschlag von Frau Schavan erscheint dem Autor fraglich, scheint die Wissenschaft sich doch erneut auf die Projektförderung zurückzuziehen und die – auch leistungsorientierte, aber verlässliche – Finanzierung von Einrichtungen von gesamtstaatlicher Bedeutung in Hochschulen gerade nicht zu erleichtern.

10. Institutionelle Förderung in Universitäten

Notwendig ist eine Grundgesetzänderung, die die Finanzierung von Einrichtungen in Hochschulen zweifelsfrei eröffnet, weil nur damit mittelfristige Verlässlichkeit geschaffen wird, die über eine Projektförderung hinausgeht. Sie muss bei gesamtstaatlicher Bedeutung auch Bereiche umfassen können, die auf der Prioritätenliste der organisierten Wissenschaft nicht ganz oben stehen. Bei den so genannten „Kleinen Fächern“ ist von gesamtstaatlichem Interesse, dass die Bundesrepublik Deutschland, die zu den wirtschaftsstärksten Ländern der Welt gehört, zumindest an einer Stelle in eigener Kompetenz weiß, was zum Beispiel im Kaukasus oder in Vietnam passiert und wie das historisch, kulturell, wirtschaftlich und politisch zu verstehen und zu interpretieren ist. Vietnamistik besteht als Fach nicht mehr eigenständig in Deutschland und über die Kaukasiologie wird derzeit in der Universität Jena mit dem Freistaat Thüringen gestritten.

Wie kann eine solche Förderung von Einrichtungen in Hochschulen von gesamtstaatlicher und damit zweifellos überregionaler Bedeutung sinnvoll gestaltet werden, damit es nicht zum „Ausruhen“ auf einer gesichert stabilen Finanzierung kommt? Dazu eignet sich eine dauerhafte Finanzierungszusage, die mit einer sieben- bis zehnjährigen Begutachtung zu verbinden wäre, die bei negativem Ergebnis ggf. zu einer Beendigung der Förderung mit Auslauffinanzierung führen würde. Daneben wird es selbst verständlich auch weiterhin die Projektförderung des Bundes geben, denn diese wird sich der Bund nicht aus der Hand nehmen lassen, ebenso wie die Länder eigenständige Projektförderung betreiben.

12 Bundesministerium der Finanzen: „Prioritäre Maßnahmen – Vorschläge für die Verteilung der finanziellen Mittel“, Punkt 5, Berlin, 27. Mai 2014 (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014-05-27-Vorschlag-Verteilung-Mittel.html).

11. Universitäre Bewältigung der Folgespannungen

Von den Hochschulen ist zu erwarten, dass sie das aus Verstetigung der Finanzierung mit Bundesmitteln in Teilbereichen und der daraus sich ergebenden Finanzierungssicherheit dieser Bereiche intern entstehende Spannungsverhältnis aushalten. Mit einer dauerhaften Mitfinanzierung von Einrichtungen in Hochschulen durch den Bund mit regelmäßiger Evaluation tritt auch kein „Gießkanneneffekt“ der Gleichverteilung der Mittel ein, es sei denn, mitbestimmungsverliebte Hochschulen – drastisch formuliert – betrügen den Bund bei der Mittelverwendung.

12. Inneruniversitärer „Ruck“

Verwunderlich ist die in letzter Zeit in der hochschulöffentlichen Diskussion Mode gewordene Divergenz zwischen Wissenschaftlern in Hochschulen und ihren Hochschulleitungen. Ein solcher Ansatz ist aus Sicht des Autors typisch deutsch.

Wenn es nicht gelingt, in den Hochschulen, insbesondere in den Universitäten, ein Gefühl von Corporate Identity zu entwickeln, eine auch institutionelle Mitverantwortung der einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für ihre Universität und deren Entwicklung, dann muss man um die zukunftsfähige Entwicklung der Hochschulen fürchten. Vielleicht brauchen zumindest manche Hochschulen, was der frühere Bundespräsident Roman Herzog eingefordert hat in seinen verschiedenen Reden und Vorträgen: Notwendig ist ein „mentaler Wandel“ mit Blick auf die Verantwortung der Mitglieder der Hochschulen für die Institution Hochschule unter der Überschrift „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“.

Eberhard Schmidt-Aßmann¹

Kommentar zu dem Beitrag von Uwe Schimank

Mein Kommentar wird sich auf drei Punkte konzentrieren:² Ich nenne sie: „History matters“ ↔ „Legal history matters“ (I), drei kritische Nachfragen zu dem Text von Uwe Schimank (II) und Empfehlung „Nicht auf Kante nähern!“ (III).

I. „HISTORY MATTERS“ ↔ „LEGAL HISTORY MATTERS“

Hier geht es mir zunächst um eine Parallelführung des Gedankenganges, den wir bei Uwe Schimank auf S. 19 finden: Die Geschichte zeige, wie gering die Gestaltungsspielräume sind. Wird diese Feststellung aus der Betrachtung der Wissenschaftsgeschichte durch die Rechtsgeschichte bestätigt? Im Grunde ja. Aber einige Modifizierungen seien – auch im Blick auf etwaige Empfehlungen – doch angemerkt. Sie sollen hier an den Begriffen Gesetz, Vertrag, Verfassung festgemacht werden.

1. Das auffällige Fehlen eines Bundesgesetzes als klassischem Gestaltungsmittel

Das klassische Gestaltungsmittel der Politik ist im Verfassungsstaat das parlamentarische Gesetz. Warum fehlt es in Fragen der Forschungsförderung? Am Mangel einer Bundesgesetzgebungskompetenz liegt es jedenfalls nicht. Von Anfang an existierte Art. 74 Nr. 13 Grundgesetz (GG): Nach dieser Vorschrift erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf „die Förderung wissenschaftlicher Forschung“. Bereits bei Schaffung dieses Kompetenztitels wurden im Parlamentarischen Rat alle jene Gründe genannt, die auch heute noch für ein Bundesengagement geltend gemacht werden: einerseits die Bedeutung der Forschung als „Existenzfrage“ Deutschlands und andererseits die Überforderung der Länder. Ähnlich wie heute verliefen in der Frage forschungspolitischer

¹ **Eberhard Schmidt-Aßmann** (*1938) ist Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Heidelberg.

² Der Kommentar wurde in der Sitzung der Sozialwissenschaftlichen Klasse der BBAW am 29.11.2013 vorgetragen.

Interventionen auch die politischen Frontlinien zwischen CDU (restriktiv) und SPD (extensiv).³

Aber niemand hat seither je ernsthaft den Versuch unternommen, diese Kompetenz zur Gesetzgebung auszufüllen. Widerstand gab es nicht nur von der Länderseite, sondern sehr bald auch seitens der organisierten Wissenschaft. Für diese Widerstände gibt es sicher eine Reihe beachtlicher Gründe. Sie lassen sich jedoch auch als ein gezieltes Bemühen lesen, den demokratischen Gesetzgeber aus der Wissenschaftspolitik möglichst herauszuhalten.

2. Versuche, stattdessen von vorneherein mit Verträgen („Pakten“) zu arbeiten

Verträge verlangen auf diesem Gebiet Einstimmigkeit zwischen zahlreichen Akteuren. Sie sind daher ein Mittel des Langsamen und des Schwerfälligen und müssen auf Eifersüchteleien zwischen den Ländern Rücksicht nehmen. Es geht um paktierendes Gestalten. Werden solche Pakte dann noch als Verwaltungsvereinbarungen und nicht als Staatsverträge mit Parlamentsbeteiligung abgeschlossen, so unterstützen sie zudem den Weg in den „Exekutiv-Föderalismus“.

3. Verfassungsänderungen

Meine dritte in die Geschichte zurückgreifende Beobachtung betrifft die in den letzten Jahrzehnten für die Forschungsförderung einschlägigen Änderungen der Verfassung. Hier ist über zwei tiefer greifende und lange vorbereitete Grundgesetzänderungen zu berichten: die Finanzreform von 1969 und die Föderalismusreform I von 2006. Sie offenbaren gegenläufige Tendenzen. Indirekt, insbesondere wegen künftiger Auswirkungen der Schuldengrenzen für die öffentlichen Haushalte, kann für das vorliegende Thema auch die Föderalismusreform II von 2009 interessant werden, auf die ich hier jedoch nicht näher eingehen will.

Verfassungsänderungen sind nicht notwendig Aufbruch zu Neuem, sondern sind Ausdruck des Bemühens aller Akteure, ihre Positionen festzuschreiben. Auch hier

³ In den Materialien zu den Beratungen des Parlamentarischen Rates (abgedruckt im *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, N. F. Bd. 1, S. 522 f.) wird von einer Eingabe der Professoren Heisenberg, Regner, Zenneck und Rein berichtet, die genau diese beiden Punkte herausstellte.

lohnt es sich, einen Blick in die Dokumente der vorbereitenden Kommissionen und der parlamentarischen Beratungen zu werfen.

a) Finanzreform von 1969

Die Finanzreform von 1969 sah sich von Anfang an in großen historischen Zusammenhängen. Man lese nur die Amtliche Begründung zum Entwurf der Bundesregierung!⁴ In Erinnerung gerufen wird zunächst die prekäre Situation in der Verfassung von 1871, in der das Reich „Kostgänger“ der Länder war, weil es selbst nur über geringe Einnahmen verfügte und die Länder ihm aus ihren Steuereinnahmen sogenannte Matrikularbeiträge zukommen ließen. Erinnert wurde weiter an die Verbesserungen, die die Weimarer Reichsverfassung von 1919 für die Finanzausstattung des Reiches gebracht hatte. Nach wie vor kritisch erschien aber die starre rechtliche Trennung der Aufgaben und der Finanzmassen. Das sollte nun (1969) anders werden. Angestrebt wurde ein grundlegender Wandel: Typische Schlagworte ergaben sich aus der Stellungnahme gegen „haushaltsrechtliche Isolierung“ und „Trennung“. An deren Stelle trat das Ideal des „kooperativen Föderalismus“ mit den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG) und Investitionshilfen (Art. 104a IV GG). Bei dem allen ging es nicht nur um eine Legalisierung und formale Disziplinierung des älteren Dotationswesens.

Wissenschaft und Forschung waren allerdings keineswegs Hauptthema der Reform, sondern nur ein Teil der neuen „Gemeinschaftsaufgaben“, und diese waren wiederum nur Teil eines weit größeren Regelungsgefüges der Grundgesetzänderung, das die Steuerverteilung, die Lastenverteilung (Art. 104a GG), den Länderfinanzausgleich und die Gemeindefinanzen umfasste. Man kann also den Standort der Forschung immer nur als Teil der großen „Wellenbewegungen“ des deutschen Föderalismus und seiner Reform bestimmen.

b) Föderalismusreform I von 2006

Das gilt auch für die nächste Zäsur: die Föderalismusreform von 2006. Jetzt erfolgte die Reform unter entgegengesetztem Vorzeichen. Die Lektüre des Regierungsentwurfs in der BT. Drs. 16/813 (Große Koalition: Stoiber/Müntefering)

⁴ Entwurf eines verfassungsändernden Bundesgesetzes, Bundestags-Drucksache V/2861 vom 30.4.1968 auf den S. 11 ff.

und ebenso schon der Bericht der Bundestags- und Bundesrats-Kommission „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ von 2004 zeigen einen großen Elan, Neues auf die Beine zu stellen. Denn auch diese Reform war von Anfang an als grundlegende Veränderung gedacht: Die Schlagworte ergaben sich jetzt aus den Stellungnahmen gegen „Mischverwaltung“ und für „Entflechtung“ und „Verantwortungsklarheit“, von denen man sich eine Stärkung der Demokratie und der Länder erwartete. Auch dieses Mal war die Forschung wieder nur ein *Teil des Reformprojekts*, das zunächst einmal die klassischen Themen jeder Föderalismusreform wie Fragen der Kompetenzen zur Gesetzgebung, der Zustimmung des Bundesrates zu Bundesgesetzen und die Verwaltungskompetenzen betraf.

Aber die Forschung war besonders intensiv betroffen. Die Gemeinschaftsaufgaben waren ein besonderes Angriffsziel: Alle Beteiligten waren sich zunächst einig, sie abzuschaffen, und zwar alle drei Gemeinschaftsaufgaben, also auch die regionale Wirtschaftsförderung und die Förderung der Agrarstruktur. Erst nach und nach trat ein Wandel in den Auffassungen ein. Bei der Hochschulfinanzierung geschah das allerdings erst in letzter Minute. Erst dann wurde deutlich, dass es mit der „Entflechtung“ so einfach nicht war. Die Folge der späten Erkenntnis ist der komplizierte Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG, um dessen Formulierung gerungen wurde: Zunächst sollte er sich nur auf Vorhaben der universitären „Forschung“ beziehen; erst ganz zum Schluss einigte man sich im kleinen Kreis auf Vorhaben der „Wissenschaft und Forschung“, koppelte diese Erweiterung aber mit der Klausel des Satzes 2, die für entsprechende Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern die Zustimmung *aller* Bundesländer verlangt.

c) Gesamtbewertung

Insgesamt erwiesen sich die Verfassungsreformen für alle Materien als nicht so radikal, wie sie zunächst konzipiert worden waren: Art. 104a Abs. 1 GG schreibt für Bund und Länder zwar eine getrennte Haushaltswirtschaft vor; gleichzeitig aber ist die Bundeskompetenz für Investitionshilfen erhalten geblieben (jetzt Art. 104b GG). Für den Hochschulbau ist zudem die zeitlich begrenzte Mittelgarantie des Art. 143c GG zu beachten. Die Föderalismusreform I führte sogar zu neuen Formen von Mischverwaltung, so in Art. 91c GG (Informationstechnische Systeme in Bundes- und Landesverwaltungen). In der Literatur wird die Frage aufgeworfen, „ob die Abkehr vom sozialstaatlichen Unitarismus wirklich gewollt war“.⁵

⁵ Markus Heintzen in v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Vorbemerkung zu Art. 104a, Randnummer 40.

Insofern ist die von Schimank vertretene These von der „Wiederkehr des ewig Gleichen“ durchaus plausibel.

II. DREI KRITISCHE NACHFRAGEN AN DEN TEXT VON UWE SCHIMANK

Aber ist die angenommene Stabilität der traditionellen Verhandlungsmechanismen wirklich so groß, dass darauf vertraut werden kann, auch künftig werde es nicht zu grundstürzenden Verwerfungen kommen?

1. Sind die politischen Akteure hinreichend differenziert erfasst?

In Rechnung gestellt werden müssen zum einen die nicht unerheblichen *Interessenunterschiede* zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen *Bundesländern*. Diese Spannungen können deutlich zunehmen, wie die laufende Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich zeigt. Auch im Zeichen der Schuldenobergrenzen, der „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3 GG), kann das Klima zwischen den Ländern rauher werden. Dadurch kann die Geschlossenheit der Länderseite unterminiert werden, die in Schimanks Finanzierungsmodell aber unterstellt wird.

Disharmonien bestehen ferner zwischen *Präferenzen der politischen Parteien*. Sie reichen (wie oben gezeigt) bis in die Entstehungszeit des Grundgesetzes, d.h. in die Beratungen des Parlamentarischen Rates zurück. Auch heute sind hier erhebliche Unterschiede erkennbar, wenn es zu stärkerer Annäherung von Wissenschaft und Bildung kommen sollte. (Vgl. den Streit in den Koalitionsverhandlungen um eine Grundgesetzänderung, zuletzt mit einer provisorischen Einigung am 26. Mai 2014, die allerdings die Bildung ganz ausgeklammert hat).

2. Sind die wissenschaftlichen Akteure hinreichend differenziert erfasst?

Auch die Wissenschaft bildet weit weniger eine einheitliche Front, als das auf den ersten Blick erscheinen mag. Die Interessengegensätze können unter äußerem Druck schnell aufbrechen. Das gilt insbesondere zwischen Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen. Letztere dürfen sich beim Bund recht gut aufgehoben wissen. Reichen ihre Interessen an den Universitäten wirklich weit über

das Interesse am Zugang zum wissenschaftlichen Nachwuchs hinaus, so dass von „gemeinsamen“ Interessen „der“ Wissenschaft ausgegangen werden kann?

Aber auch innerhalb der universitären Wissenschaft gibt es manche Interessendifferenzen, z. B. zwischen solchen Wissenschaftszweigen, die praktisch auf die klassischen Drittmittelgeber angewiesen sind, und solchen, die wie Pharmazeuten, Chemiker, Architekten oder Ingenieure auch andere Geldgeber finden können. Hier wären weiter auch Interessengegensätze zwischen den 10 bis 15 drittmittelstarken Universitäten und den anderen Universitäten in Rechnung zu stellen.

3. Sind die Rahmenbedingungen hinreichend beachtet?

Als „Rahmenbedingungen“ seien hier die Einbindungen der Hochschulpolitik in die Trends und Dynamiken der allgemeinen Föderalismus-Diskussion und der allgemeinen Föderalismus-Entwicklung in Erinnerung gerufen. Gerade die Föderalismusreform I hat gezeigt, mit welcher Gewalt solche Trends in die Hochschulförderung des Bundes „hineinschwappen“ und Verschiebungen provozieren, die später nur noch schwer zu korrigieren sind.

III. EMPFEHLUNG → „NICHT AUF KANTE NÄHEN!“

Angesichts der Ambivalenzen institutioneller Mitförderung des Bundes rät Uwe Schimank zur Vorsicht (S. 33 ff.). Er verweist demgegenüber auf die Flexibilität der bisherigen Projektförderung. Bei einer Mitfinanzierung trete ein Gewöhnungseffekt ein, der es den Leistungsstarken erschwere, die Leistungsschwachen „von den Fleischtöpfen fernzuhalten“. Dem kann man die Anerkennung schon wegen der schönen Schimankschen Formulierungen nicht versagen.

In der Sache aber will ich doch gewissen Zweifel anmelden, ob ein projektorientiertes Vorgehen auf mittlere Sicht ausreichen wird, um die notwendige „Identifikation“ des Bundes mit den Hochschulen auch in Zeiten denkbar strenger Schuldenobergrenzen und anderer Finanzrestriktionen wach zu halten. Klare normative Regelungen können stabilisieren. Dagegen erscheint die bisherige Praxis, bei der Handhabung des Art. 91b GG rechtlich am äußersten Rande der

Zulässigkeit entlang zu fahren, wenig verlässlich und zudem anfällig für mancherlei intransparente „agreements“.

Zwar kann und will das Recht im gesamten Bereich der Forschung und ihrer Förderung niemals detailgenau oder gar umfassend steuern. Es sollte aber auch nicht nur als „apokryphe Drohgebärde“ präsent sein. Ich halte es für sinnvoll, das Recht so zu fassen, dass es dauerhaft eine „Bereitstellungsfunktion“ (Folke Schuppert) entfalten kann. Dazu erscheint eine Ergänzung des Art. 91b GG notwendig, der wir ja am 26. Mai 2014 etwas näher gerückt sind.

WEITERE TITEL DER REIHE »WISSENSCHAFTSPOLITIK IM DIALOG«

Heft 1/2012

PETER GAEHTGENS

Die Exzellenzinitiative im Kontext

Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme

Heft 2/2012

HANS MEYER

Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des
Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen

Heft 3/2012

KARL ULRICH MAYER

Produktive Pfadabhängigkeiten.

Ein Diskussionsbeitrag zum Verhältnis universitärer und
außeruniversitärer Forschung im Kontext der Exzellenzinitiative
(2. überarbeitete und erweiterte Auflage, 2013)

Heft 4/2012

STEPHAN LEIBFRIED / ULRICH SCHREITERER

Quo vadis, Exzellenzinitiative?

Heft 5/2012

REINHARD HOFFMANN

Das monistische Modell.

Die Mitfinanzierung des Bundes von Universitätseinrichtungen
des Landes im integrativen Forschungsverbund Universität/
außeruniversitäre Forschungseinrichtung

Heft 6/2013

HANS-GERHARD HUSUNG

Zukunftsraum Wissenschaft.

Was kommt nach der Exzellenzinitiative?

Heft 7/2013

JÜRGEN GERHARDS

Der deutsche Sonderweg in der Messung von Forschungsleistungen

Heft 8/2013

E. JÜRGEN ZÖLLNER

Masterplan Wissenschaft 2020

Heft 9/2014

JULIA STAMM

Europas Forschungsförderung und Forschungspolitik –
Auf dem Weg zu neuen Horizonten?

Heft 10/2014

WALTER ROSENTHAL, ANNETTE GRÜTERS-KIESLICH, DETLEV GANTEN

ALMUT CASPARY, JOSEF ZENS

Integration von universitärer und außeruniversitärer Forschung im Berliner
Institut für Gesundheitsforschung/Berlin Institute of Health (BIH)

Die vier wichtigsten Bund-Länder-Programme für die Forschung (Hochschulpakt, Exzellenzinitiative, Hochschulbau, Pakt für Forschung und Innovation) enden zwischen 2013 und 2020, so dass in den nächsten Jahren wichtige politische Entscheidungen für die zukünftige Gestaltung der deutschen Forschungslandschaft gefällt werden müssen. Die Schriftenreihe *Wissenschaftspolitik im Dialog* bietet ein Forum für Analysen der bisherigen Instrumente der Wissenschafts- und Forschungsförderung wie auch für eine breit gefächerte offene Diskussion über die Zukunft des deutschen Wissenschaftssystems. Die Reihe wird von der interdisziplinären Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der BBAW betreut.