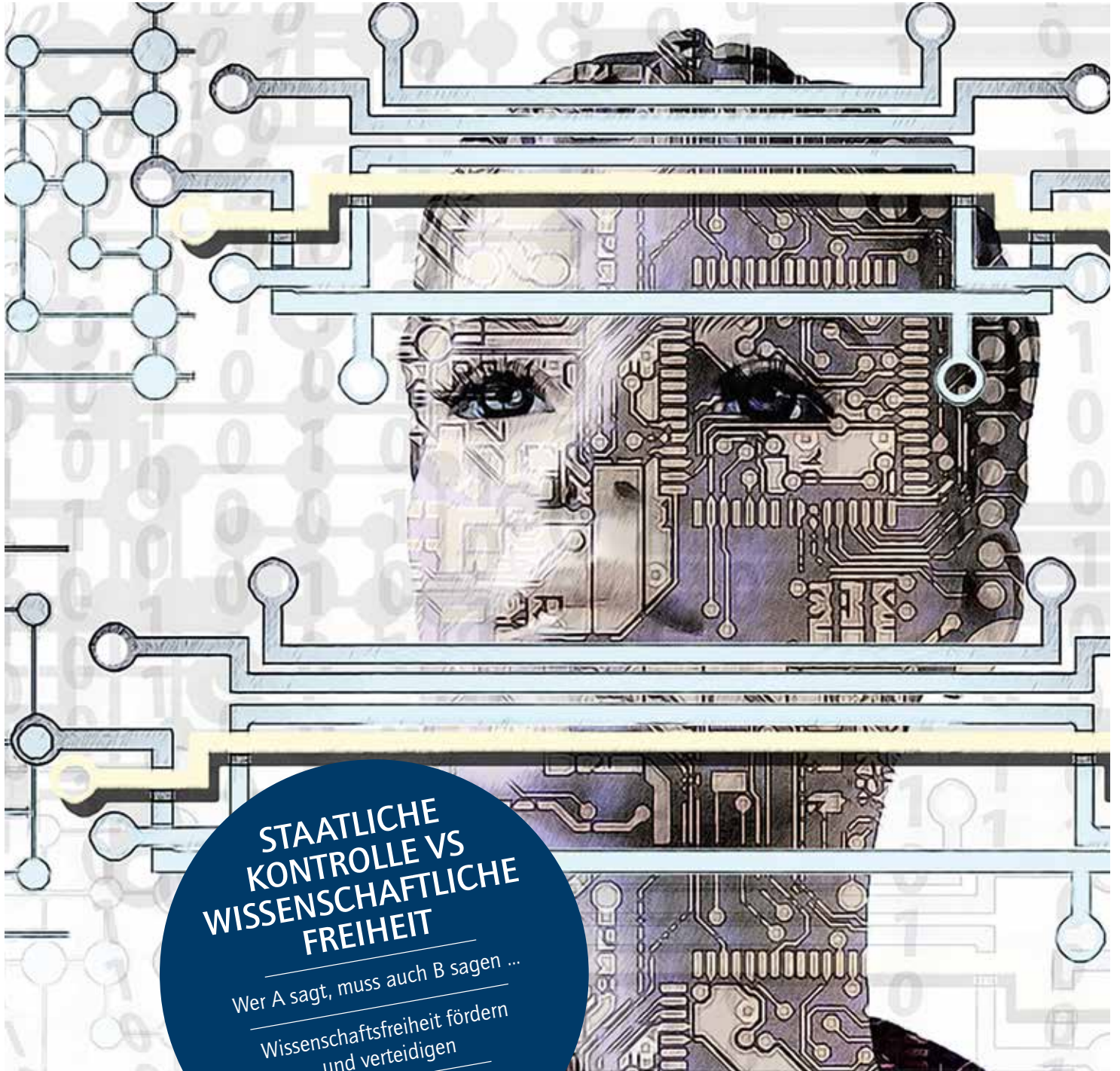


SCIENCE FINANCE

Analysen – Beispiele – Meinungen



**STAATLICHE
KONTROLLE VS
WISSENSCHAFTLICHE
FREIHEIT**

Wer A sagt, muss auch B sagen ...

Wissenschaftsfreiheit fördern
und verteidigen

Viel Geld – viel
politischer Wettbewerb



Inhalt

03

Kommentar
von Markus
Lemmens

04

Wer A sagt,
muss auch
B sagen ...
von Manfred
Rauhmeier

06

Stabile
Einnahmen
und Freiräume
schaffen
von Denise Feldner



12

Wissenschafts-
freiheit fördern
und verteidigen
von Swen Schulz

14

Wissenschafts-
freiheit unter
Druck?
von Hans-
Gerhard Husung



16

Rot oder Schwarz: Was
ist besser für die Hoch-
schulfinanzierung?
von Justus Henke und
Peer Pasternack

22

Selbst-
verpflichtung in
der Wissenschaft
von Dorothee
Dzwonnek

25

Kooperations-
prozess und
strategisches
Management
entwickeln
von Peter Joehnk



32

Freiheit -
Voraussetzung
für Erkenntnis
und Wohlstand
von Andreas
Barner

34

Viel Geld -
viel politischer
Wettbewerb
von Christian
Martin

Impressum

Science Finance ist eine Publikation der Lemmens Medien GmbH, Bonn – Berlin – New York

Herausgeber:

acatech – Deutsche Akademie
der Technikwissenschaften
München, vertreten durch
Manfred Rauhmeier, Geschäftsführer
Redaktion Bonn: Ralf Bohlsen, v.i.S.d.P.

Korrespondent Nordamerika, New York

Dr. Markus Lemmens
Anschrift Verlag und Redaktion:
Lemmens Medien GmbH
Matthias-Grünwald-Straße 1-3
53175 Bonn

Telefon: +49 228 42137-0

Telefax: +49 228 42137-29

E-Mail: info@lemmens.de

Internet: www.lemmens.de

Gestaltung: Regina Fischer, Berlin

Herstellung: Kössinger AG, Schierling



Wissenschaftsfreiheit – auch eine Stufung über Grautöne

Die Formen persönlich empfundener Einengung sind vielfältig. Schwarz-weiß ist einfach – die Grautöne machen eher das Leben schwer. Zunächst weit weg vom Science Finance-Thema „Staatliche Kontrolle versus wissenschaftliche Freiheit“ erscheinen die Aussagen des ehemaligen FBI-Direktor James Comey. Aber bei näherer Betrachtung zeigen sie genau diese Dimension. Klar angeordnet habe US-Präsident Donald Trump im Rahmen der Untersuchungen zu Verbindungen seiner Administration mit Russland nichts. Aber mit Blick auf die Würde des Amtes habe Comey aus dem präsidential Angedeuteten eine klare Aufforderung verstanden. Aus gegebenen oder interpretierten Bedingungen werden Handlungen abgeleitet.

Übertragen auf den Freiraum von Wissenschaft und Forschung 2017 zeigen sich international bedenkliche Tendenzen dieser Art. Diese gelten in der massiven Form nicht für Deutschland. Gleichwohl scheint sich der Ring um die global eingebundene deutsche Wissenschaft zuziehen. Ungarn, Türkei, Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika fallen hierbei auf. Das Thema hat auch den zweiten „Hamburg Transnational University Leaders Council“ beschäftigt. Dort diskutierten 47 Hochschulleitungen aus aller Welt auch die „Gefahren für die Wissenschaftsfreiheit“, wie es in der Mitteilung der Veranstalter – Hochschulrektorenkonferenz, Körber-Stiftung und Universität Hamburg – heißt.

Lothar Dittmer, Vorstandsvorsitzender der Körber-Stiftung, sagt grundsätzlich: „Eine freie Gesellschaft kann es nur geben, wenn wir auch die Autonomie der Hochschulen respektieren. Denn wo akademische Freiheit gefährdet wird, ist auch die Demokratie insgesamt bedroht.“ In einer Interview-Reihe von Spiegel Online mit Teilnehmern des Councils bestätigen sich die negativen Wahrnehmungen.

Für die USA hingegen nimmt Philipp Altbach eine gelassene Position ein. Der langjährige Direktor des Center for International Higher Education am Boston College erkennt in den USA noch keine manifestierte Einengung für die Forschung.

Diese Informationen helfen bei der thematischen Einordnung dieser Ausgabe. Ebenso dienen dazu die noch nachklingenden „Marches for Science“ aus dem Frühjahr 2017. Neben den USA wurde auch in Bonn, Freiburg und Berlin sowie vielen anderen Städten mit hochrangigen Vertretern der Wissenschaftspolitik diskutiert und demonstriert. Und mit dem „Keeping on Marching“ möchte die Technische Universität Berlin nun die Brücke schlagen: Aus einer singulären Unterstützung soll eine dauerhafte Bewegung für die Freiheit der Wissenschaft werden. Anlässe dazu gebe es genug.

Im Tagesgeschäft der deutschen Hochschulen und nicht-universitären Forschungseinrichtungen spielen aber auch ganz praktische Fragen eine Rolle, die an Grautöne erinnern, und die entweder eine staatliche Kontrolle provozieren oder diese zurückdrängen – so beispielsweise die Rechtsentwicklungen im Verhältnis Staat-Wissenschaft, die Hochschulfinanzierung im Föderalismus, eine Handhabung von Betrugsfällen oder auch neu zu definierende Prüfaufgaben für den Bundesrechnungshof. Und dort, wo „viel Geld“ – viel politischen Wettbewerb nach sich zieht (Christian Martin), könnte über eine „Depolitisierung der Forschungsfinanzierung“ nachgedacht werden. Auch mit Blick auf die Bundestagswahl und die Agenda des Ressorts Bildung und Forschung bietet diese Ausgabe viel Stoff zur Definition von Kontrolle und Freiheit.

Markus Lemmens



acatech/David Aussenhofer

Manfred Rauhmeier,
Geschäftsführer acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Herausgeber

Wer A sagt, muss auch B sagen ...

01

Wer kennt dieses Sprichwort nicht, das doch so wahr ist. Das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland räumt der Wissenschafts- und der Lehrfreiheit als bürgerliche Grundrechte einen hohen Stellenwert ein und verankert diese im Artikel 5 GG. Aber was ist unter Wissenschaft wirklich zu verstehen? Die Antwort ist für die Einordnung des Themas dieser Ausgabe „Staatliche Kontrolle versus wissenschaftlicher Freiheit“ von zentraler Bedeutung. Dies ist ein Definitionsversuch zur Rahmensetzung.

Das Bundesverfassungsgericht versteht unter Wissenschaft „jede Tätigkeit, die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“. Das hilft aber noch nicht wirklich weiter, denn der Begriff der Wahrheit ist ein weiter Definitionsraum. Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus und verweist auf die wissenschaftliche Forschung. Diese wird definiert als „geistige Tätigkeit mit dem Ziel, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“. Aber auch das reicht an dieser Stelle zur Klärung noch nicht aus.

Wahrung der Verfassungswerte

Etwas „greifbarer“ wird es bei der begrifflichen Klärung, wenn es heißt, dass der Staat verpflichtet ist, die Wissenschaftsfreiheit vor „Behinderungen“ zu schützen. Hierbei werden Behinderungen als Maßnahmen definiert, die auf den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn einwirken (hier stellt sich am Rande die Frage, ob nicht alle möglichen Zivil- und Friedensklauseln verfassungswidrig sind). Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Forschungsfreiheit da ihre Grenzen findet, wo andere Verfassungswerte ins Spiel kommen, zum Beispiel beim Thema Gentechnik. Aber auch das ist nicht unser Thema.

Interessant wird es jedoch genau an der Stelle, wo es heißt, dass die Forschungsfreiheit auch hinsichtlich der Bewertung der Relevanz ihre Grenze findet. Dies geschieht zum einen durch die akademi-

sche Selbstverwaltung, also die systemisch vorgesehene „Einflussnahme der Wissenschaft auf die Wissenschaft“. Konkret vollzieht sich dieser Prozess durch wissenschaftliche Gremien innerhalb der Universitäten, die nach wissenschaftlichen Kriterien die Relevanz von Forschung feststellen, um daran Entscheidungen zu knüpfen. So sind zum Beispiel auch die Begutachtungs-Verfahren (Peer Review) der Deutschen Forschungsgemeinschaft einzuordnen.

Letzlich kommt bei der Bewertung der Relevanz von Forschung natürlich auch der Staat ins Spiel. Zum einen ist dies durch inhaltliche Vorgaben zu beobachten, wenn zum Beispiel Themen gesetzt werden, wie dies bei den inhaltlich ausgerichteten Helmholtz-Zentren und Leibniz-Instituten die Praxis ist. Dort wird vorgegeben, „wel-

ches Thema“ bearbeitet wird, „nicht wie“ dieses Thema bewältigt wird. Zum anderen zeigt sich staatliches Einwirken auch durch finanzielle „Vorgaben“ im Rahmen der Finanzmittel- beziehungsweise Budgetzuweisung. Da es sich bei diesen Finanzmitteln des Staates um Steuergelder handelt, deren Vergabe der Staat zu verantworten hat, unterliegt deren Art der Verwendung klaren Bewirtschaftungsregelungen.

Wie viel Geld der Staat in die Wissenschaft steckt, das zeigt die nebenstehende aktuelle Übersicht der GWK Bonn – Gemeinsame Wissenschaftskonferenz.

Ende 2012 ist das sogenannte Wissenschaftsfreiheitsgesetz in Kraft getreten, das den außeruniversitären (also Bund-Länder-finanzierten) Wissenschaftseinrichtun-

Gemeinsame Förderung des Bundes und der Länder auf der Grundlage des Artikels 91b Absatz 1 GG

	Soll 2016			Soll 2017		
	Bund	Länder	zusammen	Bund	Länder	zusammen
Deutsche Forschungsgemeinschaft – Grundförderung*	1.195,0 Mio €	822,8 Mio €	2.017,8 Mio €	1.255,6 Mio €	822,8 Mio €	2.078,4 Mio €
Fraunhofer-Gesellschaft*	563,9 Mio €	109,1 Mio €	673,1 Mio €	642,2 Mio €	133,2 Mio €	775,4 Mio €
Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren*	2.739,4 Mio €	303,3 Mio €	3.042,7 Mio €	2.889,0 Mio €	314,1 Mio €	3.203,1 Mio €
Leibniz-Gemeinschaft*	594,4 Mio €	558,9 Mio €	1.153,3 Mio €	627,8 Mio €	552,4 Mio €	1.180,2 Mio €
Max-Planck-Gesellschaft*	831,0 Mio €	784,0 Mio €	1.614,9 Mio €	879,4 Mio €	784,0 Mio €	1.663,4 Mio €
Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung	4,7 Mio €	1,0 Mio €	5,6 Mio €	4,4 Mio €	1,9 Mio €	6,3 Mio €
acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften	1,3 Mio €	1,3 Mio €	2,5 Mio €	1,3 Mio €	1,3 Mio €	2,5 Mio €
Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina	8,5 Mio €	2,0 Mio €	10,5 Mio €	9,5 Mio €	2,3 Mio €	11,8 Mio €
Wissenschaftskolleg zu Berlin	3,6 Mio €	3,5 Mio €	7,1 Mio €	3,6 Mio €	3,6 Mio €	7,1 Mio €
Exzellenzinitiative/Exzellenzstrategie	393,7 Mio €	131,2 Mio €	525,0 Mio €	330,9 Mio €	110,3 Mio €	441,3 Mio €
Hochschulpakt 2020 – zusätzliche Studienanfänger	2.102,9 Mio €	1.878,8 Mio €	3.981,7 Mio €	2.445,6 Mio €	2.026,2 Mio €	4.471,8 Mio €
Hochschulpakt 2020 – DFG-Programmpauschalen	397,9 Mio €	4,4 Mio €	402,3 Mio €	394,7 Mio €	15,7 Mio €	410,4 Mio €
Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses				3,2 Mio €		3,2 Mio €
Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten	298,0 Mio €	298,0 Mio €	596,0 Mio €	298,0 Mio €	298,0 Mio €	596,0 Mio €
Programm Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen	48,0 Mio €	> 0,0 Mio €	> 48,0 Mio €	55,0 Mio €	> 0,0 Mio €	> 55,0 Mio €
Akademienprogramm	31,5 Mio €	31,5 Mio €	62,9 Mio €	32,4 Mio €	32,4 Mio €	64,8 Mio €
Qualitätspakt Lehre (Personal-/Sachausgaben)	200,0 Mio €		200,0 Mio €	200,0 Mio €		200,0 Mio €
Qualitätsoffensive Lehrerbildung	50,0 Mio €		50,0 Mio €	60,0 Mio €		60,0 Mio €
Professorinnenprogramm	15,0 Mio €	15,0 Mio €	30,0 Mio €	15,0 Mio €	15,0 Mio €	30,0 Mio €
Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: Offene Hochschulen“ (direkte Projektausgaben)	37,9 Mio €		37,9 Mio €	39,3 Mio €		39,3 Mio €
Nationale Kohorte	15,0 Mio €	5,0 Mio €	20,0 Mio €	16,1 Mio €	5,4 Mio €	21,5 Mio €
Summe**	9.531,6 Mio €	> 4.949,8 Mio €	> 14.481,4 Mio €	10.202,9 Mio €	> 5.118,5 Mio €	> 15.321,4 Mio €

* Einschließlich Zuwachs gemäß Pakt für Forschung und Innovation. ** Ohne weitere bilaterale Förderung aufgrund Artikel 91b Absatz 1 GG im Einzelfall. Bei der Aggregation der Daten sind Rundungsdifferenzen möglich. Quelle: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz – GWK. Stand: 24.05.2017

gen mehr Eigenverantwortung übertrug. Demnach können die Einrichtungen ihre Finanzmittel flexibler einsetzen – das Stichwort lautet hier Globalhaushalte. Das ist im Grundsatz angemessen und richtig. Es stellen sich nur zwei konkrete Fragen:

1. Können die wissenschaftlichen Einrichtungen überhaupt mit der möglichen Autonomie umgehen? Oder anders gesagt: Sind die Einrichtungen in der Lage, Wissenschaft im internationalen Wettbewerb wirklich zu managen?

2. Wie weit darf sich der Staat überhaupt aus der Steuerung der Einrichtungen (Stichwort: Steuergelder) zurückziehen – kollidiert hier Artikel 5 GG mit der Verpflichtung des Staates zur Kontrolle der Verwendung von Steuermitteln?

Die – unausgesprochene – dritte Frage wäre noch, ob nicht der Staat selber durch seine (immer noch massiven und kleinteiligen) Finanzvorschriften die größte Einschränkung der grundgesetzlichen Wissenschaftsfreiheit darstellt.

Ganz so einfach wie es also auf den ersten Blick scheint, ist das Thema „Staatliche Kontrolle versus wissenschaftliche Freiheit“ also nicht abzuhandeln. Wer also A sagt (und Freiheit zubilligt), muss auch mit dem B nicht nur die weitestmögliche Freiheit der Wissenschaft zusagen, sondern auch wirklich staatlicherseits zulassen.

Der Themenschwerpunkt der zweiten Science Finance-Ausgabe passt damit in das Bundestagswahljahr 2017.

„Interessant wird es genau an der Stelle, wo es heißt, dass die Forschungsfreiheit auch hinsichtlich der Bewertung der Relevanz ihre Grenze findet. Dies geschieht ... durch die akademische Selbstverwaltung, also die systemisch vorgesehene ‚Einflussnahme der Wissenschaft auf die Wissenschaft‘“.

Manfred Rauheimer



Stabile Einnahmen und Freiräume schaffen

02

Hochschulfinanzierung und die politische Willensbildung im Föderalismus

Denise Feldner Ass. iur., M.B.L., Geschäftsführerin German U15, Autorin, Moderatorin



Der Föderalismus ist die strukturgebende Grundlage für die Zuständigkeiten und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben in der Bundesrepublik. Er ist als wichtiger Baustein des Staatssystems mit der grundgesetzlichen Ewigkeitsgarantie belegt, Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz (GG). Zu den originären Aufgaben des Staates gehört in Deutschland das Hochschul- und Bildungssystem. Daher ist zur Analyse der Hochschulfinanzen, ihrer Entwicklungen und der Abhängigkeits-Verhältnisse zwischen Staat und Wissenschaft zunächst auf dieses Strukturmerkmal zu schauen. Das Verhältnis wird auch dadurch geprägt, dass der Bund nur dann tätig werden kann, wenn ihm das Grundgesetz explizit Aufgaben übertragen hat, Art. 30 GG. Die rechtlichen Koordinaten und politischen Eckpunkte, zu denen unter anderem die Schuldengrenze gehört, grenzen den Aktionsraum ab. Nachfolgend wird aus Sicht der Universitäten und Fachhochschulen entworfen, wie künftig stabile Einnahmen zwischen staatlicher Kontrolle und wissenschaftlicher Selbstverwaltung zu generieren sind.

„Föderalismus in Deutschland bedeutet, dass die Bundesländer in der Ausgabe ihrer Mittel weitgehend autonom sind. Die Landesparlamente haben neben ihrer eigenen Gesetzgebungshoheit auch Budgethoheit. Zusätzlich sind sie dafür verantwortlich, Bundesgesetze umzusetzen. Dafür erhalten sie Geldzuweisungen vom Bund, die in den Landeshaushalten weitgehend fixiert sind.“

Denise Feldner

Hochschule und Schule sind vorrangig Länderaufgaben. Beim Bund sind mit der Föderalismusreform I allein die Kompetenzen zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse – von denen die Länder abweichen können – verblieben. Die frühere Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau haben sich die Länder ebenfalls in ihre Autonomie zurückgeholt. Der Bund hat sich aus der Finanzierung des Hochschulbaus sowie aus der direkten Beteiligung im Schulbereich zurückgezogen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nur die Länder die Finanzierung oder auch die Entscheidung über neue oder andere Finanzierungsmodelle tragen.

Zuletzt wurde daher – auch auf Druck der Länder und der Hochschulen – das sogenannte Kooperationsverbot der Föderalismusreform II gelockert. Seit 2015 kann der Bund institutionell die Landeshochschulen fördern, und zwar dann, wenn die Förderfälle überregionale Bedeutung haben (Art. 91b Abs. 1 GG).

Die Ausgestaltung dieses neuen Instrumentes ist zwei Jahre nach der Einführung noch nicht abgeschlossen. Die Hochschulen sind aufgerufen, eigene Ideen zu entwickeln und diese in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen.

Bund-Länder-Finanzausgleich

Im Oktober 2016 haben die Länder gemeinsam mit der Kanzlerin in den Bund-Länder-Finanzverhandlungen aus ihrer Sicht einen Durchbruch erlangt. Das bisherige System wurde aufgehoben. Es wird auf der horizontalen Verteilebene keine Geber- und Nehmerländer im bisherigen Sinne mehr geben. Der Bund erhält neue Kompetenzen, die Länder sollen mehr Geld, allerdings verteilt durch den Bund, erhalten. Das System wird ab 2020 gelten. Der Bund wird dann im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen jährlich gut 9,5 Milliarden Euro an die Länder überweisen. Er plant im Gegenzug, eine Infrastrukturgesellschaft aufzubauen, die die Investitionen ins Fernstraßennetz bündelt. Auch die Digitalisierung wird unter Bundeszuständigkeit kommen und eine gesamtstaatliche Behandlung erfahren. Dazu werden der Stabilitätsrat, der für die

Überwachung auch der Landeshaushalte zuständig ist, und der Bundesrechnungshof mehr Kontrollrechte erhalten.

Wichtig hierbei ist, dass diese Verschiebung der Verteilungszuständigkeit für die Gelder auch eine Machtverschiebung beinhaltet. Die bisherigen Verteilmechanismen zwischen den Geber- und den Nehmer-Ländern und damit auch die mögliche Bildung von Interessengemeinschaften unter ihnen und gegenüber dem Bund wurden aufgehoben. Das gewohnte Solidaritäts-System in politischen Abstimmungsprozessen kann dadurch beeinträchtigt werden. Die Regelungen zum neuen Länder-Finanzausgleich (LFA) sind rechtzeitig zum Ende der Legislaturperiode in 2017 abgestimmt worden. Sie werden einen Geltungszeitraum bis 2030 haben.

Die Forschungsförderung des Bundes nach Art. 91b GG hat in der Vereinbarung besondere Erwähnung gefunden. Sie soll grundsätzlich nicht nach den allgemein geltenden Kriterien gleichmäßiger Verteilung vorgenommen werden. Damit werden auch im LFA Unterschiede in der Forschungsförderung je nach Bundesland anerkannt. Auch die Exzellenzstrategie und ihr Budget sind außen vor geblieben.



Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisung des Bundes zur Forschungsförderung

Eine neue Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung (BEZ) gleicht spezielle Sonderlasten leistungsschwacher Länder aus. Damit werden 35 Prozent der Differenz zu 95 Prozent des Länderdurchschnittes der Nettozuflüsse aufgefüllt, wenn es sich um ein Land handelt, das eine unterdurchschnittliche Forschungsförderung hat. Die neue Forschungs-SoBEZ wird zusätzlich zu den bisherigen Forschungsausgaben des Bundes geleistet und geht nicht zu Lasten der bereits bestätigten Forschungsförderung für die Länder. Diese BEZ umfasst ein Gesamtvolumen in Höhe von 181 Millionen Euro. Profiteure sind

vorrangig Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Allerdings erhalten auch die Länder Schleswig-Holstein, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und das Saarland eine SoBEZ für die Forschung. Das sind interessanter Weise die Bundesländer, die keine Exzellenzuniversitäten erworben haben. Die neue Ergänzungszuweisung bedeutet eine tatsächliche Erhöhung der Forschungsausgaben des Bundes. Offen bleibt, ob die Länder diese Gelder an die Hochschulen weitergeben werden, denn eine rechtsverbindliche Zusage an den Bund für das Verwendungsziel der Gelder ist hierin

nicht zu sehen. Ein noch frisches Anwendungsbeispiel für den Umgang mit zusätzlichem Geld vom Bund für die Wissenschaft stellt die Übernahme der BAFöG-Leistungen durch den Bund und die Verwendung der freiwerdenden Mittel in den Bundesländern seit Beginn 2015 dar, die zum Teil in den Allgemeinhaushalten verblieben. Aus Sicht der Universitäten wäre eine Wiederholung dieses Vorgehens in einigen Bundesländern nicht sehr günstig. Eine entsprechende Positionierung gegenüber der Landesregierung, dem Wissenschafts- und dem Finanzressort auf Landesebene erscheint daher als sinnvoll.

Status quo und Ausblick

Wie sieht die Zukunft der Hochschulfinanzierung aus? Über Jahre haben die Universitäten moniert, dass sie eine Erhöhung der Grundausrüstung benötigen. Die Studierendenzahlen steigen seit dem Öffnungsbeschluss 1977 konstant, ohne direkten Ausgleich aus den Ländern. In einigen Ländern sind dazu seit den 90er-Jahren die Grundausrüstungen nicht erhöht worden. Diese können daher nicht mit Inflation oder negativen Zinsen, der Erhöhung von Gehältern, weiteren Preissteigerungen, Anstieg der Studierendenzahlen und letztendlich auch nicht mit dem allgemeinen Verfall der Gebäudeausstattung mithalten. Vor über einem Jahrzehnt haben der Bund und die Länder daher Finanzierungsneuordnungen angestrengt, um der Sachlage Herr zu werden.

Eine Zusammenstellung:

- BAFöG-Übernahme des Landesanteils in Höhe von 35 Prozent durch den Bund ab Januar 2015 mit einem Jahresbudget in Höhe von 1,17 Milliarden Euro
- Fortsetzung der Exzellenzinitiative als Exzellenzstrategie auf unbestimmte Zeit mit einem Jahresbudget in Höhe von 500 Millionen Euro
- Fortsetzung des Paktes für Forschung und Innovation bis 2020 (Pendang der Exzellenzinitiative für die außeruniversitären Einrichtungen) unter Übernahme des Aufwuchses in Höhe von 3 Prozent durch den Bund
- Neuanstoß des Programms für die innovative Hochschule mit einem Gesamtbudget in Höhe von 550 Millionen Euro für zehn Jahre
- Anstoß des Tenure Track-Programms mit einem Gesamtbudget in Höhe von 1 Milliarde Euro für zehn Jahre
- Änderung des Art. 91b Abs. 1 GG hin zur Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes für Landeshochschulen (ohne eingestelltes Budget)
- Sonderergänzungszuweisung für die Forschung mit einem Jahresbudget in Höhe von 181 Millionen Euro
- Fortsetzung des Hochschulpaktes in neuer Form bis 2020

Föderalismus in Deutschland bedeutet auch, dass die Bundesländer in der Ausgabe ihrer Mittel weitgehend autonom sind. Die Landesparlamente haben neben ihrer eigenen Gesetzgebungshoheit die Budgethoheit. Zusätzlich sind sie dafür verantwortlich, Bundesgesetze umzusetzen. Dafür erhalten sie Geldzuweisungen vom Bund, die in den Landeshaushalten weitgehend fixiert sind. Hierzu gehören Bereiche wie die Wohngeldzahlung bis hin zu Fragen der inneren Sicherheit. Bei der Ausgestaltung des Wissenschafts- und Bildungsbereiches hingegen verfügen die Länder über große Spielräume. Hier tritt der Unterschied zwischen langfristiger und inhaltlicher Gebundenheit der Gelder in den Ressorts hervor. Dieser betrifft zum Beispiel die Felder Personal, Pensionslasten und Wohngeld. Teilwei-

se können die Länder im Gesetzgebungsprozess über den Bundesrat auch selbst mitgestalten, wie die Regelungen entworfen und gestaltet werden, nach denen sie Gesetze umsetzen und Gelder verausgaben.

Weniger Autonomie herrscht auf der Einnahmenseite der Länder. Der bisherige Bund-Länder-Finanzausgleich war anreizarm und hat die Steuereinnahmen hauptsächlich nach vereinbarten Schlüsseln verteilt. Der einzige Tatbestand, den die Länder selbst besteuern können, ist der Grunderwerb. Bisher hing das Steueraufkommen daher nicht davon ab, wie das spezifische Land sich ökonomisch entwickelt hat oder wie das Bundesland die eigenen Steuermöglichkeiten in Anspruch genommen hat. Der Ausgleich der bundes-

weiten wirtschaftlichen Entwicklung fand über den Bund-Länder-Finanzausgleich in seiner alten Form statt. Nach Abschaffung des Ausgleichs zwischen den Bundesländern wird das neue Ausgleichssystem in vier Stufen gegliedert: a) Verteilung der Steuereinnahmen auf den Bund und die Gesamtheit der Länder, b) horizontale Verteilung auf die einzelnen Länder, c) Länderfinanzausgleich, d) Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder. Eine gewisse Flexibilität kam den Bundesländern bisher durch die mögliche Neuverschuldung der Landeshaushalte zu. Durch Neuverschuldung konnten ungeplante Ereignisse abgepuffert werden. Diese Option ist ab 2020 mit der Schuldenbremse der Länder (Bund bereits ab 2016) deutlich eingeschränkt; aber nicht ausgeschlossen.

Landesfinanzierung für den dritten Sektor

Da die Länder bei der Entscheidung darüber, wie und wo sie konsolidieren und keine zusätzlichen und kreditfinanzierten Geldsummen einstellen wollen, jeweils frei sind, hängt die Entwicklung der Wissenschaftsbudgets in den einzelnen Bundesländern in der Zukunft davon ab, welche politischen Prioritäten gesetzt werden. Zusätzlich wird das Budget von der ökonomischen Gesamtentwicklung beeinflusst. Auch muss berücksichtigt werden, in welchen Sektoren des jeweiligen Staatshaushaltes die Gelder fest gebunden sind, wie lange sie gebunden sind und wer die Gesetzgebungskompetenz in den jeweiligen Sektoren hat. Solange der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, sind die Bundesländer bei der Verausgabung der Gelder stärker gebunden.

Im Wissenschaftsbereich und in der Bildung ist grundsätzlich die Landeszuständigkeit gegeben. Daher scheint es möglich, dass die Länder sich hier eher erlauben werden, eine Konsolidierung voranzutreiben. So wird es für die Hochschulen von hoher Relevanz sein, welche politische Partei sich in Regierungsverantwortung befindet. Es liegen Studien vor, nach denen einige Parteien eher der Wissenschaft zugeneigt sind als andere und dementsprechend nachweisbar auch die Ausgaben und Regelungen im Wissenschaftsbereich reduzieren oder ausbauen. Hier gilt es für Hochschulen, strategisch in die Zukunft zu schauen und realistisch einzuschätzen, wie sich ihre Verhandlungsoptionen darstellen.



Förderung von Wissenschaft, Forschung und Studienplätzen

Ende 2019 und 2020 werden neben dem LFA weitere Bundesprogramme für die Forschung und die Lehre auslaufen. Dazu gehören der Hochschulpakt und die Entflechtungsmittel „Hochschulbau“ aus der Föderalismusreform I. Die gerade laufende dritte Phase des Hochschulpaktes hat zum Credo erhoben, dass das Geld den neuen Studierenden, also den Erstsemestern folgt. Dabei wird der Studienerfolg außer Betracht gelassen. Dies sollte nach Planungen bereits bei der Verlängerung des Hochschulpaktes in seine dritte Phase hinein geändert werden. In den Parteiprogrammen zur Bundestagswahl 2017 wird deutlich, dass der Hochschulpakt fortgesetzt werden

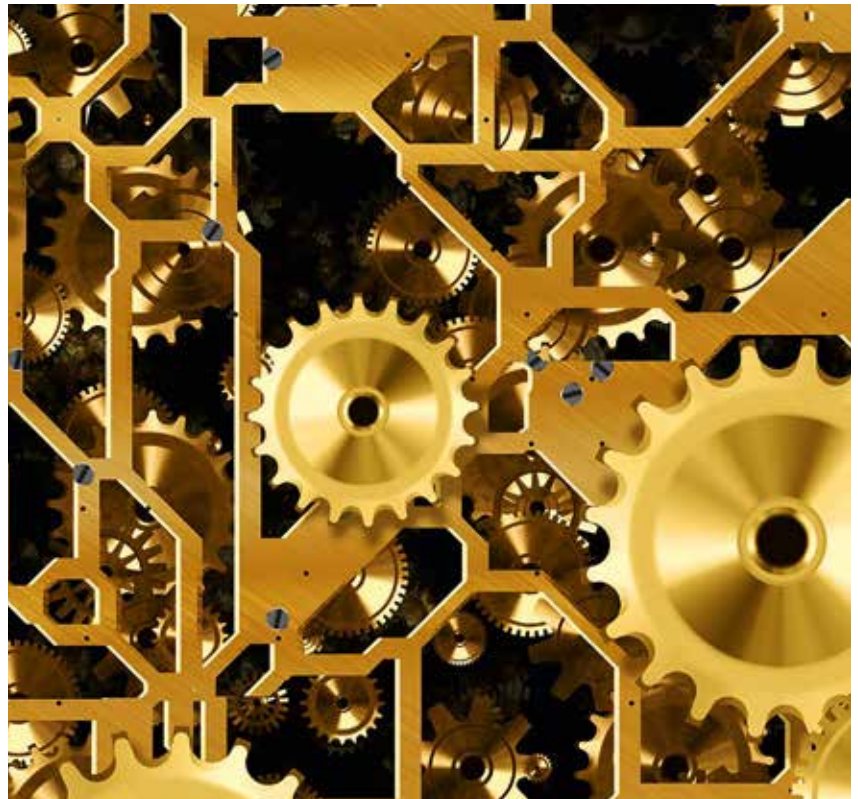
soll, aber in einer neuen Form. Auch die Haushaltsplanung des Bundes enthält gegenwärtig nur die Auslauffinanzierung für den Pakt. Das parteipolitische Meinungsspektrum zur inhaltlichen Ausgestaltung geht dabei von einer reinen Fortsetzung bis hin zur Fokussierung auf Qualität in der Lehre sowie auf Digitalisierung. In Teilen wird gefordert, Geld aus dem Hochschulpakt in die berufliche Bildung zu stecken. Eine fokussierte politische Positionierung der Hochschulen in dieser Angelegenheit ist absolut essenziell.

Die Entflechtungsmittel für den Hochschulbau fallen zu 2019 weg. Sie waren die

Folge der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ im Rahmen der Föderalismusreform I. Die Länder haben in der Neuordnung der Finanzbeziehungen 2016 zusätzlich auf die Fortführung der Entflechtungsmittel für den Hochschulbau verzichtet. Auch hier gilt, dass eine politische Positionierung der Hochschulen alternativlos ist, denn fallen beide Quellen für die Hochschulen in ihren Budgets ab 2019 weg, so reißt dies ein signifikantes Loch in die Budgets. Ein neues Förderinstrument muss gefunden werden. Eine sinnvolle Anknüpfung für Baufragen könnte die Digitalisierung sein.

„Den Hochschulen selbst bleibt – neben einer internen Konsolidierung und zielgenaueren Ausrichtungen sowie Steuerung der Einnahmen und Ausgaben – in der gegenwärtigen Lage ein Weg, auf dem sie sich aus eigener Kraft der sich andeutenden Zwangslage herausbewegen könnten. Sie müssen ihre Fundraising-aktivitäten weiter ausbauen.“

Denise Feldner



Studiengebühren und Fundraising

Den Hochschulen selbst bleibt – neben einer internen Konsolidierung und zielgenaueren Ausrichtungen und Steuerung der Einnahmen und Ausgaben – in der gegenwärtigen Lage ein Weg, auf dem sie sich aus eigener Kraft der sich andeutenden Zwangslage herausbewegen könnten. Sie müssen ihre Fundraisingaktivitäten weiter ausbauen. Hierzu gehören Kampagnen zu Jahresfeiern ebenso wie die sich immer weiter ausbreitende und sich mehr und mehr professionalisierende Alumni-Arbeit der deutschen Universitäten und Hochschulen. Auch ein zentrales Funding-Modell für das Hochschulsystem könnte entwickelt werden. Hier könnte bürgerschaftliches und soziales Engagement von Unternehmen für den dritten Sektor gebündelt werden. In Frage käme ein Wissenschaftsfonds mit einem größeren Budget, in den viele Akteure einzahlen, um den Wissenschafts- und Forschungsstandort Deutschland nachhaltig finanziell zu stärken.

Bleibt das Stichwort Studiengebühren: Ein Weg zur Erfassung neuer Finanzierungswege ist die Wiedereinführung von Studiengebühren. Baden-Württemberg hat dies bereits angestoßen und eine Finanzierung über Studiengebühren für Nicht-EU-Ausländer als eine Option eingeführt, die das Budget des Wissenschaftsressorts etwas entlasten könnte. Als eine erste Reaktion darauf kann die Ankündigung Andreas Pinkwarts für NRW bewertet werden: „Wir nehmen uns Baden-Württemberg als Vorbild“. Das süddeutsche Bundesland hatte nach einer Rechnungshofprüfung im Jahr 2012 den Auftrag erhalten, über eine Finanzierung in dieser Richtung nachzudenken. Jedoch sollte –

nach einem vorliegenden Rechtsgutachten – auch nicht erwartet werden, dass diese Einnahmen von Studiengebühren der Nicht-EU-Ausländer signifikant hohe Beiträge in den Budgets bringen werden. Die Gebühren belaufen sich ab dem Wintersemester 2017/18 auf 1.500 Euro pro Semester und die rechtliche Zulässigkeit dieser Gebühren ist stark eingeschränkt;

viele sozialbegründete Ausnahmen werden den administrativen Aufwand für die Hochschulen erhöhen. 300 Euro sollen bei der jeweiligen Universität oder Fachhochschule verbleiben. Die Diskussion der Erfahrungen in Baden-Württemberg wird ab 2018 zeigen, ob sie die allgemeine Stimmungslage zu Studiengebühren in Deutschland drehen wird.

Mögliche Neustrukturierungen im System

- Fortsetzung Hochschulpakt unter Neuausrichtung des Anreizsystems für das Hochschulsystem
- Finanzierung von Digitalisierungsstrukturen durch den Bund
- Ausgestaltung von Art. 91b GG, zum Beispiel durch weitere Auflösung bestehender institutioneller Grenzen zwischen den Einrichtungen für Bildung und Forschung
- Einrichtung von Fonds für Wissenschaft und Forschung
- Überdenken des Systemzuschlags für die Hochschulmedizin
- Ausbau der Fundraising-Aktivitäten

Quellen:

BMBF (2016): *Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft: Förderalismus in Bildung und Wissenschaft – Wie Bund und Länder zusammenarbeiten*, August 2016.

BMF (2017): *Bundesfinanzministerium: Länderfinanzausgleich*, Februar 2017.

Bouffier, V. (2015): *Regierungserklärung: Ländereinigung zur Neuregelung des LFA – großer Erfolg für Hessen und für Deutschland*, 15.12.2015.

Jochimsen, B. (2016): *Hochschulfinanzierung in Zeiten der Schuldenbremse*, DNH 2/2016, 38ff.

Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern (2016):

Beschluss zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 am 14. Oktober 2016.

Riedel, E. (2013): *Zur rechtlichen Zulässigkeit der gesetzlichen Einführung selektiver Studiengebühren in Baden-Württemberg*, Mannheim/Genf.



03

Sven Schulz,
Mitglied des Deutschen Bundestages
und unter anderem Senator
der Leibniz-Gemeinschaft, Mitglied
des Stiftungsrates der Fraunhofer-
Zukunftsstiftung



Wissenschaftsfreiheit fördern und verteidigen

Finanzierung des kommenden Jahrzehnts sicherstellen – besseres Mittelmanagement der Wissenschaftsorganisationen erforderlich

Wissenschaftsfreundliche und verlässliche Rahmenbedingungen für außeruniversitäre Forschungsorganisationen sind seit der Amtszeit der früheren Bundesforschungsministerin Edelgard Bulmahn Credo der Bundespolitik. Kernelemente dessen sind zum einen der Pakt für Forschung und Innovation mit regelmäßig anwachsenden Mitteln und zum anderen die Wissenschaftsfreiheitsinitiative mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz, die den Forschungseinrichtungen große Spielräume einräumt.

Aktuell fließen gut 5,8 Milliarden Euro, das ist etwa ein Drittel des Etats des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), allein in die institutionelle Förderung von Wissenschaftseinrichtungen. Damit wird exzellente Forschung in Deutschland ermöglicht und die Bundesrepublik zu einem attraktiven Arbeitsort auch für internationale Spitzenforscher gemacht.



„Leider verzeichnet die Wissenschaft in verschiedenen Ländern – und ansatzweise auch in Deutschland – Angriffe auf ihre Freiheit. Was nicht ins Weltbild passt, wird von Demagogen kritisiert. Umso wichtiger ist, die Wissenschaft und ihre Freiheit und internationale Vernetzung zu verteidigen und zu fördern.“

Sven Schulz

Uschi Dreucker www.prixfic.de

Finanzierung der nächsten zehn Jahre

Wir müssen nun die Weichen für die Wissenschaftsfinanzierung im kommenden Jahrzehnt stellen. Die SPD hat mit dem Zukunftsvertrag für Wissenschaft und Forschung (Heil 2017) Vorschläge unterbreitet, die bis zum Jahr 2030 reichen. Wir wollen damit das im aktuellen EFI-Gutachten (EFI 2017) avisierte Ziel, 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis 2025 für Forschung und Entwicklung einzusetzen, erreichen. Eine Fortführung des Paktes über das Jahr 2020 hinaus ist dabei eine unverzichtbare Säule dieser Strategie.

Leider verzeichnet die Wissenschaft in verschiedenen Ländern – und ansatzweise auch in Deutschland – Angriffe auf ihre Freiheit. Was nicht ins Weltbild passt, wird von Demagogen kritisiert. Umso wichtiger ist, die Wissenschaft und ihre Freiheit und internationale Vernetzung zu verteidigen und zu fördern.

Gleichzeitig gibt es gerade im Blick auf Transparenz und das Budgetrecht als Königsrecht des Parlaments Anpassungsbedarfe: Mit über einer Milliarde Euro haben die nicht-verausgabten Selbstbewirtschaftungsmittel der Wissenschaftsorganisationen einen neuen Höchststand erreicht. Der Bundesrechnungshof kritisiert die zunehmende Diskrepanz zwischen Planung und tatsächlichen Projektverläufen (Bundesrechnungshof 2017). Die Monitoring-Berichte zum Pakt sind in den vergangenen Jahren zwar immer umfangreicher, aber damit nicht unbedingt aussagekräftiger geworden. Selbst die Exekutive signalisiert hier nun Bereitschaft, Zielvereinbarungen und Parameter anzupassen. Nur so können die hohen und weiter ansteigenden Mittel für die Wissenschaft gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit weiter die nötige starke Unterstützung erhalten.

Der Bundestag und dort namentlich der Haushaltsausschuss bekennen sich klar zu ihrer Gestaltungsaufgabe: Die jüngsten Beschlüsse etwa zur besseren Grundfinanzierung der Fraunhofer-Gesellschaft zeigen, dass sich das Parlament aktiv in die Wissenschaftspolitik des Bundes einbringt.

Quellen:

Heil, H. MdB/Bulmahn, E. MdB et al. (2017): *Zukunftsvertrag für Wissenschaft und Forschung 2021-2030*.

EFI (2017): *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2017* der Expertenkommission Forschung und Innovation.

Bundesrechnungshof (2017): *Information des Bundesrechnungshofes über die Entwicklung des Einzelplanes 30 (BMBF) für die Haushaltsberatungen 2017*.



04

Dr. Hans-Gerhard Husung,
Generalsekretär der Gemeinsamen
Wissenschaftskonferenz von Bund
und Ländern (2011-2016)

Wissenschaftsfreiheit unter Druck?

Lehre und Forschung wissen das Grundgesetz
an ihrer Seite, „nicht an ihrer Stelle“

Hobbes' Leviathan scheint fürs Erste im demokratischen Rechtsstaat gebändigt zu sein. Es ist auch kein historischer Zufall, dass der Aufstieg der Wissenschaften und der Universitäten einherging mit moderner Staatlichkeit, dem Aufstieg des Bürgertums und der gesellschaftlichen Dominanz bürgerlicher Werthaltungen. Diese „Trias“ war konstitutiv für unser Wissenschaftssystem. Mit der Wissenschaftsfreiheit als Grundrecht in Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes zogen die Verfassungsmütter und -väter die Lehren aus dem Niedergang der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus. Sie hatten selbst erlebt, dass ein totalitäres System Wissenschaftsfreiheit nicht duldet.

„Deutsche Physik“ und „Lysenkoismus“ verweisen als historische Beispiele darauf, dass weder rechte noch linke Allmachtsansprüche Verständnis für die Werte und Regeln der Wissenschaft aufbringen. Auch im Neomerkantilismus wird es freie Wissenschaft schwer haben. Es ist deshalb gut zu wissen, dass die Wissenschaft in Deutschland das Grundgesetz an ihrer Seite hat, *aber nicht an ihrer Stelle*, wie es die Verfassungsrichterin Susanne Baer prägnant formuliert hat. Soll heißen: Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler müssen in erster Linie selbst dafür sorgen, dass Wissenschaftsfreiheit tägliche lebendige Praxis ist und bleibt. Denn Leviathan ist nur gezähmt, aber nicht endgültig besiegt.

„Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit gehen momentan also nicht vom Staat, sondern eher von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen aus. Neben dem klassischen, staatlich gewährleisteten Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit nimmt die Bedeutung nicht demokratisch legitimer Akteure für Themensetzungen und deren Finanzierung national und international deutlich zu, seien es internationale Konzerne oder große Stiftungen.“

Hans-Gerhard Husung

Freiheit ist auch materiell gewährleistet

Für die Alltagspraxis der Wissenschaftsfreiheit sind die finanziellen Rahmenbedingungen ausschlaggebend, die der Staat zu gewährleisten hat. Ein entscheidender Beurteilungsmaßstab sind deshalb die absolute Höhe der Grundfinanzierung der Hochschulen und ihre relative Bedeutung für das Wissenschaftssystem. Für freie und selbstbestimmte Wissenschaft stehen den Hochschulen und ihrer Deut-

schen Forschungsgemeinschaft gegenwärtig über 30 Milliarden Euro zur Verfügung. Dass über die Hälfte des Haushaltes des Bundesministeriums für Bildung und Forschung in die gemeinsam mit den Ländern finanzierte Wissenschaftsförderung fließt, sollte dabei nicht übersehen werden. Das berechtigt zur Feststellung, dass die Wissenschaftsfreiheit auch materiell gewährleistet ist. Demokratisch legiti-

mierte, wissenschaftspolitisch definierte Programme ergänzen die Autonomie der Wissenschaft, gefährden jedoch die Wissenschaftsfreiheit nicht; ihr Stellenwert für das Wissenschaftssystem ist deutlich begrenzt und sie respektieren die Regeln der Wissenschaft. Die Begutachtung und Bewertung in solchen Programmen erfolgen wissenschaftsgeleitet und bilden die Grundlage für Förderentscheidungen.

Bedrohungen entstehen aus gesellschaftlichen Wandlungen

Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit gehen momentan also nicht vom Staat, sondern eher von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen aus. Neben dem klassischen, staatlich gewährleisteten Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit nimmt die Bedeutung nicht demokratisch legitimer Akteure für Themensetzungen und deren Finanzierung national und international deutlich zu, seien es internationale Konzerne oder große Stiftungen. Dieser neuen Herausforderung gebührt größte Aufmerksamkeit. In vergleichbarer Weise gilt dies auch für eher subtile Entwicklungen, die unter der begrifflichen Oberfläche der Wissensgesellschaft – oft synonym gemeint für Wissenschaftsgesellschaft – erkennbar sind. Nicht nur der politische Populismus, sondern auch andere Indizien in der Gesellschaft und in ihren Hochschulen deuten darauf hin, dass Verstand und Vernunft tatsächlich einen Bedeutungsverlust erleiden. Zweifel und Kritik prägen einen intellektuellen Habitus, der selbst in der Wissenschaft in Gefahr zu geraten droht, wenn Stephen Schneider hinsichtlich der Kommunikation von Ergebnissen der Klimaforschung Anlass sah, auf eine „ethische Doppelbindung“ zu verweisen: Jeder von uns müsse entscheiden, was das richtige Gleichgewicht sei zwischen effektiv sein und ehrlich sein.

Hier beginnt der tägliche Kampf um die Wissenschaftsfreiheit in einem durch selektive Medienwahrnehmung geprägten gesellschaftlichen Umfeld, das einfache Gewissheiten in einer immer komplexeren Welt sucht. So hat George Orwell bereits vor über 70 Jahren in seiner Dystopie „1984“ die Gefährdungen der Freiheit durch kognitive Realitätskontrollen beschrieben. Dass sein Buch nach seinem Erscheinen inzwischen wieder als aktuell empfunden wird, mahnt zur Wachsamkeit.



05

Justus Henke Mag. rer. soc. oec.,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, und
Professor Dr. Peer Pasternack, Direktor
des Instituts für Hochschulforschung an
der Universität Halle-Wittenberg

Sowohl die Finanzausstattung
der Hochschulen als auch deren
Entwicklung im Zeitverlauf
unterscheiden sich zwischen den
Bundesländern gravierend. Da die
Aufstellung eines Landeshaushalts
ein politischer Vorgang ist, könnte
man vermuten, dass die Färbung der
politischen Mehrheiten die Differenzen
zwischen den Ländern erklären kann.
Als Frage formuliert: Ist es relevant für
die Hochschulfinanzierung, wer ein
Bundesland regiert? Die Prüfung ergibt:
manchmal, aber nicht systematisch.



Rot oder Schwarz: Was ist besser für die Hochschulfinanzierung?

**Die politischen Färbungen der Landesregierungen:
Ausstattung der Hochschulen und deren
Auswirkungen auf die Mittelzuweisung**

Die Grundfinanzierung der deutschen Hochschulen, gemessen an den laufenden Grundmitteln, ist in den Jahren 2004–2013 im Länderdurchschnitt um 29 Prozent gestiegen. Sie hat sich – entgegen einer landläufigen Wahrnehmung – in 15 Ländern nominal, in 14 Ländern real (das heißt unter Berücksichtigung paralleler Kostensteigerungen) verbessert.¹ Allerdings verteilt sich diese Entwicklung sehr ungleich über die Bundesländer. Nahmen die Grundmittel im hier betrachteten Jahrzehnt in Sachsen nominal um 5,6 Prozent zu und waren sie in Berlin im Minusbereich, so ist für Hamburg ein Aufwuchs von 85 Prozent zu notieren. Solche Differenzen erscheinen erklärungsbedürftig.

Da Haushaltsentscheidungen Parlamentsbeschlüsse, also politische Entscheidungen sind, liegt eine Vermutung nahe: Es hängt wesentlich von den jeweiligen politischen Mehrheiten ab, welche Bedeutung der Hochschulfinanzierung zugewiesen wird. Dies soll hier geprüft werden: Ist es relevant für die Hochschulfinanzierung, wer jeweils im Lande regiert?

Balance im politischen System

Dabei wird davon ausgegangen, dass in der Bundesrepublik mit 16 Ländern eine hinreichende Anzahl an Fällen bereitsteht, um Ausreißer, die durch zusätzliche Umstände zustande kommen, neutralisieren zu können. Um beispielsweise rasch wechselnde Regierungskonstellationen einzufangen, wird die Betrachtung für ein Jahrzehnt (2004–2013) vorgenommen und werden vereinfachte Ländergruppen entsprechend der politischen Konstellationen, die innerhalb dieses Jahrzehnts jeweils dominierten, gebildet. Die unabhängigen, also erklärenden Variablen sind in dieser Betrachtung die parteipolitischen Zusammensetzungen der Landesregierungen, die abhängigen, also erklärungsbedürftigen Variablen verschiedene Hochschulfinanzierungstatbestände.

Charakter der Ländergruppen

Um die Ländergruppen zu bilden, wird grundsätzlich unterschieden zwischen unionsdominierten und SPD-dominierten Landesregierungen. Mit diesen beiden Ländergruppen soll die Frage beantwortet werden, ob es einen Unterschied für die Hochschulfinanzierung macht, wenn Union oder SPD eine Landesregierung dominieren. Zu vermeiden ist dabei, dass die Ländergruppen-Bildungen durch Regierungskonstellationen verzerrt werden, die innerhalb des Betrachtungszeitraums 2004–2013 nur kurzzeitig bestanden. Deshalb wird ein zeitlicher Schwellenwert genutzt: Union oder SPD müssen in mindestens zwei Drittel des betrachteten Jahrzehnts alleinige oder deutlich stärkste Regierungspartei gewesen sein, um das betreffende Land der Ländergruppe unionsdominiert oder SPD-dominiert zuzuordnen.

Bei großen Koalitionen ist der größere Regierungspartner ausschlaggebend für die Zuordnung zu einer Ländergruppe. Nordrhein-Westfalen wird den SPD-dominierten Ländern zugeordnet, da das herangezogene Jahrzehnt mit SPD-dominierten Regierungen begann und endete (insgesamt fünf Jahre) und die zwischenzeitliche CDU-dominierte Regierung (gleichfalls fünf Jahre) insofern eingrahmt war und als Musterabweichung betrachtet werden kann. Es ergeben sich so für 2004–2013 zehn unionsdominierte und sechs SPD-dominierte Länder. Nicht genauer betrachtet werden hier die Beteiligungen weiterer Parteien an den Landesregierungen, da deren Fallzahl vergleichsweise gering ist (mindestens die Hälfte des betrachteten Jahrzehnts war die FDP an vier Landesregierungen, die Grünen an zwei und die Linke an einer Regierung beteiligt).

¹ Benjamin Baumgarth/Justus Henke/Peer Pasternack: *Inventur der Finanzierung des Hochschulsystems. Mittelvolumina und Mittelflüsse im deutschen Hochschulsystem*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2016, auch unter: http://www.boeckler.de/pdf/p_studfoe_wp_1_2016.pdf (16.1.2017). Dort auch detaillierter die hier genutzten Finanzierungsdaten mit Quellenangaben.



Dynamik der Hochschulfinanzierung

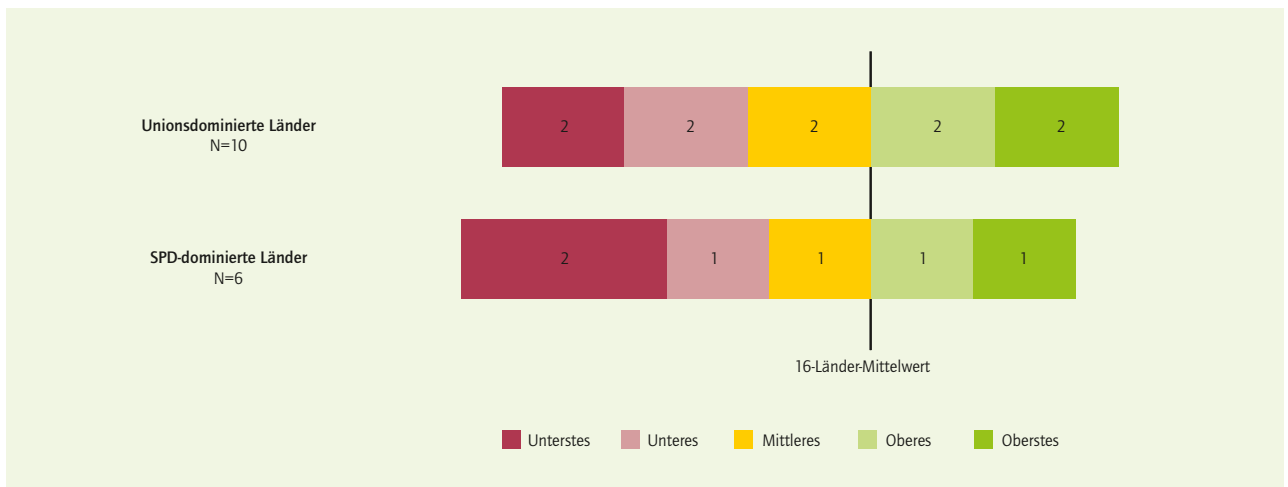
Zunächst kann elementar geprüft werden, wie sich die laufenden Grundmittel für die Hochschulen in den Landeshaushalten entwickelt haben. Dazu stellen wir die Daten der Jahre 2004 und 2013 gegenüber und ordnen die 16 Länder in Quintile ein, welche die länderdurchschnittliche Abweichung des 2013-Wertes gegenüber 2004 zugrundlegen. Jedes Land landet so in einer von fünf Ranggruppen: stark überdurchschnittliche, überdurchschnittliche, durchschnittliche, unterdurchschnittliche und stark unterdurchschnittliche Entwicklung der laufenden Grundmittel. Im Anschluss werden die Länder gemäß der gebildeten Ländergruppen (unionsdominiert und SPD-dominiert) gezählt.

Es ergibt sich: Vier der zehn unionsdominierten Ländern, das heißt 40 Prozent dieser Gruppe, haben ihre Hochschulgrundmittel gegenüber dem Mittelwert aller 16 Länder (29,2 Prozent) stark überdurchschnittlich beziehungsweise überdurchschnittlich gesteigert. Bei den SPD-dominierten Ländern sind dies zwei von sechs, also 33 Prozent dieser Gruppe. Allerdings sind beide Ländergruppen auch gut in den jeweils entgegengesetzten Quintilen

vertreten. Tendenziell aber könnte man an diesem Punkt der Betrachtung durchaus sagen: Es scheint für Hochschulen geringfügig besser zu sein, in einem unionsregierten Land zu liegen (Abbildung 1).

Allerdings sagt die schlichte Steigerung der Grundmittel nur wenig darüber aus, inwieweit gleichzeitig gestiegene Anforderungen an die Hochschulen ausfinanziert wurden. Die bedeutsamste Anforderungssteigerung ergab sich daraus, dass im betrachteten Jahrzehnt die Zahl der Studierenden stark angewachsen ist – bundesweit um 28 Prozent. Bei 29 Prozent länderdurchschnittlichem Grundmittelaufwuchs sind damit die nominalen Grundmittel pro Student geringfügig um ein Prozent gestiegen.

Abb. 1: Entwicklung der Hochschulfinanzierung 2004 – 2013

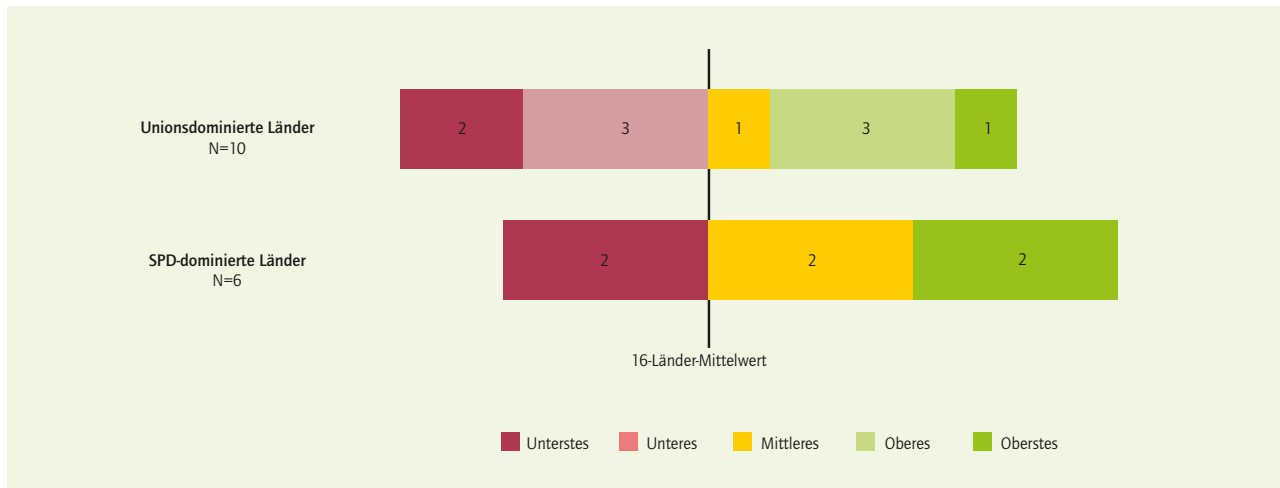


*Aufteilung der Länder nach Parteidominanz auf Quintile**

** Die Quintile teilen die beiden Ländergruppen anhand von Schwellenwerten. Das mittlere Quintil enthält die Anzahl der Länder, deren Werte in der Mitte liegen.*

Aufgrund der starken Streuung innerhalb aller Länder liegt der Gesamtmittelwert oberhalb der mittleren Quintile beider Ländergruppen.

Abb. 2: Entwicklung der Hochschulfinanzierung pro Studentin/Student



Aufteilung der Länder nach Parteidominanz auf Quintile*

Wachstum der Studierenden

Werden die Länder im Einzelnen betrachtet, so überstieg das Wachstum der Studierenden in fünf Ländern das der Grundmittel: In Baden-Württemberg, Berlin, NRW, dem Saarland und Schleswig-Holstein wurde weniger Geld pro Student ausgegeben als zehn Jahre zuvor.

Berücksichtigt man zudem die Kostensteigerungen in diesem Zeitraum, dann sanken die realen Hochschulausgaben (laufende Grundmittel pro Student in Preisen von 2004) in zwölf Bundesländern. Lediglich in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz wurde auch kostenbereinigt 2013 mehr ausgegeben als 2004. In der Realwert-Berechnung sind die Ausgaben je Studierendem im Länderdurchschnitt seit 2004 um etwa 900 Euro (-12 Prozent) gesunken.

Wie stellt sich das nun in der Betrachtung nach politischen Ländergruppen dar? Werden die nominalen Grundmittelentwicklungen zugrunde gelegt, so zeigt sich: In den unionsdominierten Ländern wurden die Ausgaben pro Student in fünf Ländern oberhalb des bundesweiten Mittelwerts von 547 Euro gesteigert und in vier Ländern unterdurchschnittlich gesteigert. Dagegen weisen hier vier der SPD-dominierten Länder überdurchschnittliche und nur zwei eine unterdurchschnittliche Entwicklung auf (Abbildung 2).

Zugleich ist aber anzumerken, dass es eine Reihe von Ländern gibt, die zwar keine bedeutsame Steigerung oder aber ein Absinken der Ausgaben pro Student realisiert haben, die aber dennoch nach wie vor über dem Länderdurchschnitt liegen. Der Grund dafür ist das jeweilige hohe Ausgangsniveau.

Diese Länder sind Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen, also sechs unionsdominierte und ein SPD-dominiertes.

Zwischenfazit

- Erstens waren von den acht Ländern, die höhere Steigerungen der Grundmittel pro Student als der Länderdurchschnitt realisieren konnten, die Hälfte SPD-dominiert.
- Zweitens sind von den sieben Ländern, die 2013 unabhängig von zuvor realisierten Steigerungsraten über dem Durchschnitt der Länder bei den Grundmitteln pro Student liegen, sechs unionsdominiert und eines SPD-dominiert.
- Drittens waren die fünf Länder, in denen die Ausgaben pro Student stärker als im Bundestrend zurückgegangen sind, drei unionsdominiert (Baden-Württemberg, das Saarland, Schleswig-Holstein) und zwei SPD-dominiert (Berlin, Nordrhein-Westfalen) – und damit jeweils ein Drittel der beiden Ländergruppen.

Eine Tendenz, wie sich hier nun die eine oder die andere politische Färbung der Landesregierungen auswirkt, lässt sich diesen disparaten Ergebnissen nicht ablesen.



Statistische Prüfung: Varianzanalyse

Um ein abgesicherteres Bild darüber zu bekommen, kann man für die Gruppen der unions- oder SPD-dominierten Bundesländer jeweils eigene Mittelwerte bilden und diese mit dem Gesamtmittel für alle Länder vergleichen. Insgesamt betrug der Aufwuchs der Grundmittel, wie erwähnt, länderdurchschnittlich 29 Prozent. In den unionsdominierten Ländern waren es 34 und in den SPD-dominierten Ländern 24 Prozent. Das wirkt recht eindeutig zugunsten der unionsdominierten Länder. Allerdings sind auch in sämtlichen Quintilen jeweils beide Ländergruppen vertreten.

Bei der Entwicklung der laufenden Grundmittel pro Student 2004 – 2013 betrug das Mittel der SPD-dominierten Länder +297 Euro gegenüber einem Mittel mit +697 Euro in den unionsdominierten Ländern (bei einer bundesweiten durchschnittlichen Entwicklung von +547 Euro). Aber auch

hier gilt wieder: Zugleich sind beide Ländergruppen über alle Quintile verteilt. Sowohl in roten als auch schwarzen Ländern gibt es Ausreißer nach oben wie unten, etwa wenn man Berlin und Rheinland-Pfalz vergleicht (Rot) oder Sachsen mit Hamburg (Schwarz).

Diese gruppeninternen Varianzen werfen die Frage auf, ob hier eindeutige Tendenzsagen zur Wirksamkeit politischer Färbungen von Landesregierungen zulässig sind oder ob einzelne Bundesländer den Gruppenmittelwert stark nach oben oder unten ziehen.

Die Einzelwerte der unions- und der SPD-dominierten Bundesländer wurden deshalb einer Varianzanalyse unterzogen. Im Kern geht es dabei darum, eines festzustellen: Sind die Schwankungen der Einzelwerte um den Mittelwert innerhalb einer Gruppe hinreichend geringer als zwischen den Gruppen, das heißt gehören die Gruppenmittelwerte tatsächlich zwei unterscheidbaren Gruppen an? Fällt die Test-Statistik hoch genug aus, so kann ohne Risiko von einem signifikanten Unterschied der Mittelwerte ausgegangen werden, das heißt der parteipolitischen Zuordnung kann ein struktureller Einfluss auf das betrachtete Merkmal zugeschrieben werden.

Für die Kennzahlen Grundmittelentwicklung sowie Grundmittelentwicklung pro Student kann anhand dieses Verfahrens solch ein Unterschied allerdings nicht bestätigt werden. Das heißt: Die Streuungen der Einzelwerte in beiden Gruppen sind so hoch, dass die errechneten Mittelwerte beider Ländergruppen sich statistisch gesehen nur „zufällig“ voneinander unterscheiden.

Grundmittelentwicklung – per Kennzahlen und pro Student

Es erklärt sich zum Beispiel folgende doppelte Beobachtung: Einerseits betrug die durchschnittliche nominale Grundmittelsteigerung pro Student in den unionsdominierten Ländern 697 Euro, in den SPD-dominierten Ländern aber nur 297 Euro. Andererseits haben dennoch relativ mehr SPD-dominierte als unionsdominierte Länder (67 Prozent/50 Prozent der jeweiligen Gruppe) ihre Grundmittel pro Student oberhalb des Ländergesamtdurchschnitts von 547 Euro gesteigert. Der Gruppenmittelwert wird in den SPD-dominierten Ländern durch im Vergleich sehr starke Einbrüche in Berlin (-1.134 Euro) und NRW (-1.207 Euro) nach unten gezogen. Ohne diese beiden läge der Mittelwert der SPD-dominierten Länder hingegen bei 1.031 Euro nominales Wachstum der Grundmittel je Student.

„Für die behandelte Fragestellung heißt das: Unterschiedliche politische Färbungen führen zumindest nicht strukturell zu unterschiedlichen Hochschulfinanzierungen.“

Justus Henke und Peer Pasternack

Fazit

Im Falle der Entwicklung der nominalen Hochschulfinanzierung (ohne Relation zur Studierendenzahl) fallen die Unterschiede in den Gruppenmittelwerten ebenfalls recht hoch aus (24 Prozent in roten beziehungsweise 34 in unionsdominierten Ländern). Hier wiederum ist dies durch die starke Erhöhung in Hamburg (plus 84 Prozent von 2004 bis 2013) bedingt. Würde man dieses Land herausrechnen, betrüge der Mittelwert der unionsdominierten Länder lediglich 26 Prozent nominale Grundmittelsteigerung.

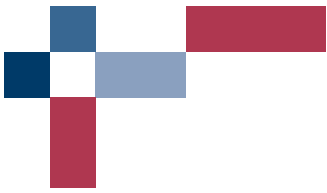
Für die hier behandelte Fragestellung heißt das: Unterschiedliche politische Färbungen führen zumindest nicht strukturell zu unterschiedlichen Hochschulfinanzierungen (Tabelle 1).



Tab. 1: Nominale Hochschulfinanzierungsentwicklung mit statistischer Prüfung (2004 – 2013)

	Lfd. Grundmittelsteigerung in %	Lfd. Grundmittelsteigerung pro Studentin/Student in €
16-Länder-Durchschnitt	29,2	547
Durchschnitt unionsdominierte Länder	34,2	697
Durchschnitt SPD-dominierte Länder	24,2	297
Welch-Test (>5=signifikant)	0,808	0,472

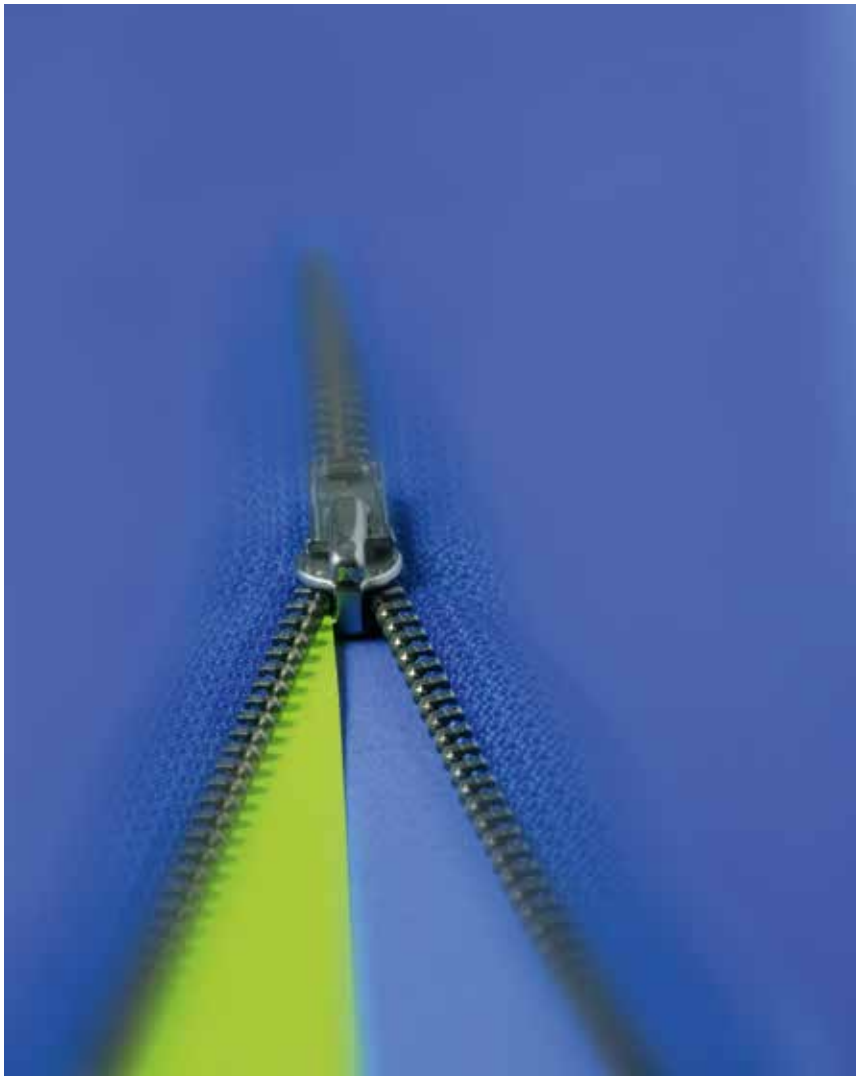
Anmerkung: Der Welch-Test ermittelt, ob sich die Mittelwerte der beiden Gruppen signifikant unterscheiden. Dies kann dann behauptet werden, wenn die Teststatistik hinreichend hoch (über rd. 5) ausfällt. Damit wären die Unterschiede zwischen den Gruppen größer als innerhalb der Gruppen. Ist dies nicht der Fall, unterscheiden sich die errechneten Mittelwerte beider Ländergruppen statistisch gesehen nur zufallsbedingt.



Selbstverpflichtung in der Wissenschaft



**Krisensituationen provozieren Ruf nach staatlicher Kontrolle –
Ombudswesen ist die Antwort mit einer funktionierenden
internen Aufklärung**



06

Dorothee Dzwonnek,
Generalsekretärin der Deutschen
Forschungsgemeinschaft

„Staatliche Kontrolle versus wissenschaftliche Freiheit“ – was oftmals als eher theoretische und akademische Themenstellung anmutet, wird in manchen Situationen zu einer weitreichenden praktischen Problemstellung. Eine dieser Situationen – die dann schnell zu Schlüsselereignissen werden – ergab sich für die Wissenschaft in Deutschland im Jahre 1998. Ihr vorausgegangen war der bis dahin gravierendste Fall von wissenschaftlichem Fehlverhalten hier zu Lande. Er hatte auch gezeigt, dass es an geeigneten Regelungen fehlt, auf derartige Verfehlungen angemessen zu reagieren oder sie bereits im Vorfeld strukturell so schwer wie möglich zu machen. In dieser durchaus krisenhaften Phase, in der auch der Ruf nach staatlicher Kontrolle bereits zu vernehmen war, hat die Wissenschaft in Deutschland sofort reagiert.

Die Wissenschaft hat es als ihre Pflicht angesehen, das Problem selbst in die Hand zu nehmen und entsprechende Empfehlungen zu formulieren – allen voran die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als größte Forschungsförderorganisation und zentrale Selbstverwaltungsorganisation für die Wissenschaft in Deutschland. Sie erarbeitete noch im selben Jahr die Denkschrift „Empfehlungen zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis“.

Selbstverpflichtung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler

Nicht der Staat, sondern die Wissenschaft entschied sich damals, diese Empfehlungen zu verabschieden, um das hohe Gut der glaubhaften und redlichen Wissenschaft zu schützen und Instrumente zur Überprüfung etwaiger Vorwürfe bereitzuhalten. Mit diesem aus der Wissenschaft selbst stammenden Impuls sollte ein deutliches Zeichen gesetzt und möglichen weiteren Fällen vorgebeugt werden.

Glaubhafte und redliche Wissenschaft ist eines der wesentlichsten Prinzipien guten wissenschaftlichen Arbeitens. Unredlichkeit hingegen zerstört das Vertrauen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaft-

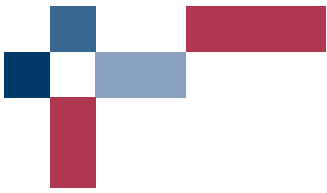
ler untereinander sowie das Vertrauen der Gesellschaft in die Wissenschaft, ohne das wissenschaftliches Arbeiten nicht denkbar ist. Es ist unerlässlich, dass Redlichkeit bewusst gelebt wird. Ihre Bedeutung und Bandbreite zu erfassen und zu formulieren, die Voraussetzungen für ihre Geltung und Anwendung zu sichern, ist die Verpflichtung der Wissenschaft für das Gesamtsystem und zugleich ein zentrales Element ihrer Selbstverwaltung. Nur die Wissenschaft selbst kann letztlich gute wissenschaftliche Praxis gewährleisten.

In diesem Sinne haben sich die Mitglieder der DFG – wie die Universitäten – ge-

genüber einem eingetragenen Verein des Zivilrechts verpflichtet, Regelungen und Verfahren an ihren Einrichtungen zur Sicherung redlicher Wissenschaft in Ansehung der grundrechtlich geschützten Wissenschaftsfreiheit zu implementieren. Die Zustimmung in der Mitgliederversammlung der DFG im Juni 1998 ging so weit, künftig nur dann Fördermittel erhalten zu können, wenn der Antragsteller an seiner Einrichtung geeignete Regelwerke zur guten wissenschaftlichen Praxis umgesetzt hat. Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) erarbeitete einen Musterkatalog und die Hochschulen setzen nach und nach diese Regelungen um.

Flächendeckendes Ombudswesen weiterentwickelt

Seit dem Jahr 1998 ist viel in puncto redliche Wissenschaft geschehen: Es existiert neben den Regelungen ein flächendeckendes Netzwerk von Ombudspersonen, die in Konflikten der guten beziehungsweise schlechten wissenschaftlichen Praxis beraten und vermitteln. Neben dem auf überörtlicher Ebene agierenden Ombudsmann für die Wissenschaft (einem vom Senat der DFG eingesetzten Gremium aus nunmehr vier Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern) sind lokale Ombudspersonen flächendeckend an den Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen gewählt oder ernannt worden. Jüngst, im Oktober 2016, hat die HRK zur Stärkung des Ombudswesens die Vernetzung der Ombudspersonen fokussiert.



DFG-Verfahren: Klärung bei Verdachtsmomenten

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat ein eigenes Verfahren zur Überprüfung von Verdachtsmomenten wissenschaftlichen Fehlverhaltens in einem DFG-Kontext entwickelt. In einem zweistufigen Verfahren kommt bei Erhärtung von Vorwürfen wissenschaftlichen Fehlverhaltens jener Vorwurf in den Ausschuss zur Untersuchung von Vorwürfen wissenschaftlichen Fehlverhaltens. Der Ausschuss steht unter dem Vorsitz der Generalsekretärin und setzt sich aus vier gewählten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern des DFG-Hauptausschusses zusammen. Mit der Expertise der Ausschussmitglieder und unter Berücksichtigung der langjährigen „Spruchpraxis“ werden Vorschläge für das Entscheidungsgremium der DFG, den Hauptausschuss, entworfen. Dabei gestaltet sich die Beratung des Ausschusses oft langwierig, sehr ausführlich, mitunter kontrovers, jeden Aspekt und die Tragweite der Empfehlung in vielerlei Hinsicht berücksichtigend. Auch hier beruht die Überprüfung von Vorwürfen auf einer (Selbst) Verpflichtung der Wissenschaftler und Hochschulen bei der Antragstellung, denn Vertrauen in die Wissenschaft ist kein Selbstzweck, sondern das Fundament, auf dem Wissenschaft beruht.

Natürlich ist das Instrument der Selbstkontrolle kein „Selbstläufer“. Daher wurde die Denkschrift der DFG im Jahr 2013 aktualisiert: Erfahrungen auf nationaler wie auch internationaler Ebene wurden eingearbeitet, womit die DFG auch einer Bitte der Politik in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern nachkam.

Immer wieder richtet sich der Blick dabei auf die umsetzende Institution. Die Hochschulen sind aufgefordert, die so wichtige und grundsätzliche Selbstverpflichtung der Wissenschaft zu praktizieren und auf das Fehlverhalten an ihrer Hochschule mit den geeigneten Mitteln zu reagieren und „nichts unter den Teppich zu kehren“. Die Hochschulen sollten dabei weniger den Satz „bei uns gibt es (natürlich) kein Fehlverhalten“ als vielmehr ein präventives Handeln und aktives Reagieren sowie selbstverständliches Akzeptieren von Fehlverhalten auf die Agenda setzen.

Dabei ist es wichtig, vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen. Redliche Wissenschaft muss vorgelebt werden. Bloßes „Auswendiglernen“ von Regeln reicht dabei in keiner Weise. In den Laboren, in den Seminaren ist an geeigneter Stelle auf redliches Arbeiten hinzuweisen und zu veranschaulichen. Prozesse können erst dann delegiert werden, wenn die Abläufe transparent und klar strukturiert sind.

„Glaubhafte und redliche Wissenschaft ist eines der wesentlichsten Prinzipien guten wissenschaftlichen Arbeitens. Unredlichkeit hingegen zerstört das Vertrauen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler untereinander sowie das Vertrauen der Gesellschaft in die Wissenschaft, ohne das wissenschaftliches Arbeiten nicht denkbar ist.“

Dorothee Dzwonnek



www.pixabay.com

Kooperationsprozess und strategisches Management entwickeln

07

Anforderungen an das künftige Verhältnis zwischen Zuwendungsgebern, Forschungseinrichtungen und den Rechnungshöfen – Mängel im öffentlichen Sektor am Beispiel des Bundesrechnungshofs beheben

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Peter Joehnk, Kaufmännischer Vorstand in Forschungseinrichtungen

Der Tatbestand liegt schon länger zurück: Vor mehr als 30 Jahren sprach man im damaligen BMFT – dem Bundesministerium für Forschung und Technologie – noch nicht von *New Public Management*. Auch wenn dieser Begriff noch heute zu hinterfragen ist, setzt er doch in etwa ein *Old Public Management* voraus. Und dies gab und gibt es in dieser Form nicht.

Dennoch wäre für die Steuerung der in der Verantwortung des Bundes stehenden großen Forschungseinrichtungen schon damals ein strategisch angelegtes Management essenziell gewesen. Die Frage lautet nun im Jahr 2017: Was unterscheidet Großfor-

schungseinrichtungen von den anderen Forschungsinstitutionen? Und welche Relevanz hat die Antwort darauf für das regelmäßig zu reflektierende Verhältnis von „staatlicher Kontrolle versus wissenschaftliche Freiheit“? Die Antwort lautet: Nach wie vor besteht das Hauptproblem im konzeptionellen Mangel des öffentlichen Sektors, hier auf die nicht-universitäre Forschung bezogen. Es gibt Handlungsbedarf bei der Steuerung und den Verfahren der institutionellen Förderung. Im öffentlichen Zuwendungsverfahren fehlt es nach wie vor – da hat sich im Vergleich zu BMFT-Zeiten zu wenig geändert – an einer prozesskettenbezogenen Kooperation und einem strategischen Management.



Zum Einstieg in die Analyse eine Frage

Die prägnante Botschaft eines „Size matters“ allein kann es sicher nicht sein, oder doch? Wem die Antwort schwerfällt, könnte vielleicht mit einer Annäherung für einige Fälle leben, Großforschung demzufolge besser zu übersetzen mit einer „Forschung mit und an Großgeräten“. Beschleuniger wie zum Beispiel bei DESY in Hamburg, Forschungsschiffe und -flugzeuge wie beim Alfred-Wegener-Institut in Bremerhaven oder beim Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt in Köln-Porz bedingen eine besondere Infrastruktur. Hier spielt Größe tatsächlich eine Rolle, die auch die Art der Forschung wesentlich beeinflusst.

Größe ist wichtig, wenn ...

Ein erstes Beispiel, warum Größe eine Rolle spielt: Ein supraleitender Linearbeschleuniger, dessen Konzeption und Errichtung etwa zehn 10 Jahre erfordert und knapp 60 Millionen Euro verschlungen hat, muss auf grundlegende Fragestellungen ausgerichtete Forschung betreiben. Dies gilt schon deshalb, weil bereits während der Errichtungsphase Erkenntniszugewinn in dem betreffenden Wissenschaftsgebiet stattfindet. Ebenso bedeutsam ist aber auch, dass man eine so große Investition nicht nach wenigen Jahren Betrieb abschreiben und sich neuen Themen zuwenden kann. Die typische Nutzungszeit solcher Geräte liegt bei jenseits von 15 Jahren. Das bedeutet, dass technologische Konzepte und damit auch die Rahmenbedingungen für den Betrieb für diese Nutzungszeit festgeschrieben und in den allermeisten Fällen auch unabänderlich sind.

Ein zweites Beispiel: Was die erste Praxis-Beschreibung für den Forschungsalltag und dessen wirtschaftliche Seite bedeuten kann, zeigt gut das Hochfeldmagnetlabor in Dresden. Es wurde im Rahmen der Großgeräteinitiative des Bundes mit

einem bescheidenen Mitteleinsatz von 25 Millionen Euro (im Vergleich etwa zu Milliardenprojekten wie dem X-FEL in Hamburg oder FAIR in Darmstadt) errichtet. Aufgabe dieses Labors ist die Erzeugung von sehr hohen Magnetfeldern für Fragestellungen in der Festkörperphysik. Diese Magnetfelder entstehen dadurch, dass man einen hohen Strom durch eine Spule leitet, die das Magnetfeld erzeugt. Die Leistung dieser Anlage beträgt 52 Megajoule, das entspricht – um ein plakatives Bild zu wählen – dem elektrischen Gesamtleistungsbedarf Mitteldeutschlands, allerdings gilt dies nur im „Bereich von Millisekunden“.

Das technologische Konzept dieser Anlage beruht auf der gleichzeitigen Entladung von in Reihe geschalteten Kondensatoren. Sie stellen die größte Kondensatorbank der Welt dar. Nach diesem Konzept kostet das Aufladen der Kondensatoren für einen Puls weniger als zwei Euro Ladestrom, während im National Highfield Lab in Los Alamos in den Vereinigten Staaten, dem direkten Dresdener Konkurrenten, der Strom durch einen Schwungradgenerator erzeugt wird, mit einem

Preis von etwa 12.000 US-Dollar je Puls. Die Investitionskosten bei diesem Konzept lagen außerdem etwa doppelt so hoch. Entscheidend für die deutlich wirtschaftlichere Anlage in Dresden (bei vergleichbaren Experimentiermöglichkeiten) war die Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte bereits bei den ersten Überlegungen zum Aufbau dieser Anlage.

Warum diese ökonomische Differenz zwischen dem Dresdener und dem Los Alamos-Labor so groß ist, müsste den „US-amerikanischen Rechnungshof“ interessieren. Für diese aktuelle Analyse ist der Vergleich deshalb wichtig, weil die Recherche zu betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten in Deutschland zeitlich zurückreicht. Bereits Anfang der 1980er Jahre wurden im BMFT einige Neuheiten ausprobiert – einerseits in der Projektförderung mit der Einführung der sogenannten indirekt-spezifischen Förderung, andererseits in der institutionellen Förderung mit der Einführung von Modellversuchen zur Haushalts- und Stellenplanflexibilisierung bei den Großforschungseinrichtungen.

Neue Modelle bei der Projektförderung

Die Modelle bei der Projektförderung zielten darauf ab, moderne Produkte und Produktionsverfahren möglichst rasch und möglichst breit im produzierenden Gewerbe einzuführen. Dies war erforderlich, weil Deutschland in einigen Bereichen die technologische Entwicklung komplett verschlafen hatte und traditionelle Marktfüh-

rungsbereiche wie etwa die Kamera- oder Uhrenindustrie innerhalb einer kurzen Zeitspanne nahezu vollständig an asiatische, vornehmlich japanische Konkurrenzunternehmen verloren hatte. Die Japaner hatten es schneller als die Europäer verstanden und umgesetzt, Mikroelektronik in ihre Produkte zu integrieren und sie

dadurch mit neuem Kundennutzen auszustatten und gleichzeitig auch noch die Produktionskosten zu senken. Dieser ganze Prozess war zusätzlich mit neuen Methoden in der Fertigungsvorbereitung und in der Fertigung selber verbunden, also auch mit veränderten Methoden im Management.

Asiatische Dynamik und Produktinnovationen

In den achtziger Jahren bekamen die Kaffeemaschinen eine digitale Zeitanzeige, was man eher als modischen Schnickschnack abtun konnte. Als dann die Zeitanzeige aber mit einer elektronischen, programmierbaren Schaltuhr verbunden war, kam damit eine neue Funktionalität auf den Markt – und dem hatten deutsche Produkte nichts entgegen zu setzen. Viel deutlicher wurde die Revolution mit der Markteinführung der ersten elektronischen Kameras wie etwa der Canon A-Serie vor gut 40 Jahren: Damit war das Ende der deutschen, auf Feinwerkmechanik ausgerichteten Kameraindustrie im Wesentlichen eingeläutet. Die Idee war, die deutsche Fertigungsindustrie bei der Einführung der Mikroelektronik in ihre Produkte zu unterstützen, später dann auch beim Einsatz von computerunterstützten Verfahren in Konstruktion und Fertigung (CAD/CAM) sowie Industrierobotern in der Fertigung. Diese Programme brachten insofern einen Paradigmenwechsel, weil auf einmal jedes Unternehmen parallelen Zugang zu den beabsichtigten Fördermaßnahmen haben sollte und es nicht um den einmaligen Nachweis der Wirksamkeit eines bestimmten Verfahrens ging – dies sollte hier in der Breite nachgewiesen werden.

Das deutsche CAD/CAM- und das Industrieroboterprogramm beispielsweise brachte weitere Novitäten, nämlich die Pauschalierung von zulässigen Kostenansätzen für Personal- und Sachaufwand. Damit sollte der Verwaltungsaufwand reduziert werden und das war allein wegen der erwarteten Antragsflut und der finanziellen Ausstat-

tung der Programme mit fast einer Milliarde D-Mark administrativ nahezu „überlebensnotwendig“. Den Bundesfinanzminister zur Zustimmung zu diesen radikalen Änderungen zu bewegen, war damals eine große Herausforderung, doch sie wurde gemeistert – wobei das „Ja“ dem BMF wahrscheinlich nur deshalb so reibungslos über die

Lippen kam, weil der Bundesrechnungshof (BRH) frühzeitig in den Abstimmungsprozess miteinbezogen wurde und der Vertreter des BRH gemeinsam mit dem BMFT für dieses Anliegen tritt – und zwar so engagiert, als wäre es sein eigenes. Das heutige Verhältnis des BRH zu seinem Prüf-Klientel scheint deutlich abgekühlter zu sein.

„Die generelle Frage nach dem neuen Steuerungsmodell stellt sich demzufolge so dar: Brauchen wir überhaupt eine Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofes nach traditionellem Bild?“

Peter Joehnk



Modellversuche zur Flexibilisierung

Die gleiche Beobachtung, was das Engagement anbetrifft, gab es bei den Modellversuchen zur Flexibilisierung von „Bewirtschaftungsbedingungen“ bei den Großforschungseinrichtungen. Hierbei ging es um Rücklagenbildung, eine vereinfachte Übertragung nicht verbrauchter Zuwendungsmittel ins nächste Haushaltsjahr und die teilweise Flexibilisierung des Stellenplanes. Auch hier half der Vertreter des Rechnungshofes mit bei der Durchsetzung der Maßnahmen gegenüber dem Finanzminister. Der entscheidende Durchbruch wurde

erreicht mit dem Vorschlag des BRH zu einer zeitlichen Befristung der Versuche und einer anschließenden Pflicht zu einem kritischen Bewertungsbericht. Die Modellversuche haben den betroffenen Einrichtungen wirksame Erleichterungen gebracht.

Die beiden Beispiele beleuchten das Rollenverständnis und die Zusammenarbeit mit dem Bundesrechnungshof, die auch in zukünftigen Angelegenheiten erfolgsbestimmend sein wird: Inwieweit gelingt es aktuell, die Zuwendungsgeber, analog die Landesrechnungshöfe und vor allem den Bundesrechnungshof sowie die Forschungseinrichtungen engagiert in eine Sache einzubinden? Und wie baut man ein vertrauensvolles Miteinander zwischen den handelnden Institutionen auf?

Mängel der klassischen Konzeption im öffentlichen Sektor

Das Thema „staatliche Kontrolle versus wissenschaftliche Freiheit“ muss die Hauptmängel der klassischen Konzeption im öffentlichen Sektor beleuchten. Und die liegen – historisch und auch nach wie vor aktuell – in der Verfahrenssteuerung und -kontrolle bei der institutionellen Förderung. Im Zuwendungsverfahren fehlt eine bürokratische Verschlingung der Prozesse und der zeitlichen Abläufe. Das überholte staatliche Regulierungsmodell greift schon lange nicht mehr vollständig, neue Wirkungsmechanismen wurden eingeführt durch die Steuerung mit ergebnisorientierten Verfahren (Output-Steuerung), mehr Flexibilität beim Ressourceneinsatz und der Verstärkung von Wettbewerbselementen. Es ergibt aber noch kein rundes Ganzes. Die vorerst neueste Antwort des Gesetzgebers war das Wissenschaftsfreiheitsgesetz aus dem Dezember 2012. Die dort verankerten Wirkungsmechanismen gelten nicht nur für die Großforschungsein-

richtungen, sondern in unterschiedlichen Ausprägungen für die Institutionen des gesamten Wissenschaftssystems in Deutschland. Eine Output-orientierte Steuerung bedarf allerdings des Einverständnisses der Zuwendungsgeber, sich nicht mehr in die operationale Steuerung einzumischen und sich auf die Vorgabe strategischer Größen zu beschränken. Dies erfordert einerseits eine Stärkung der Entscheidungskompetenz in den Forschungseinrichtungen, andererseits aber auch eine klare Verantwortungsabgrenzung gegenüber den Aufsichtsgremien. Ob der dazu erforderliche Wandel im Führungsverständnis auf Zuwendungsgeberseite bereits durchgängig ist, muss man hinterfragen. Die Praxis zeigt eher das Gegenteil.

Ein neuer Prozess berührt die Frage nach der zukünftigen Rolle der Prüfer und der Rechnungshöfe insgesamt. Schaut man sich zum Beispiel die Aufgaben des Bun-

desrechnungshofes genauer an, so sind in Artikel 114 des Grundgesetzes zwei wesentliche Prüfaufträge beschrieben:

Erster Prüfauftrag: Die Rechnungsprüfung aller Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögen und die Schulden des Bundes ist zunächst eine rechnerisch-formelle Kontrolle der Bundesfinanzverwaltung, sie beinhaltet aber auch eine materielle Verwaltungskontrolle.

Zweiter Prüfauftrag: Der Bundesrechnungshof prüft außerdem die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Diese Prüfung ist von der Rechnungsprüfung gemäß erstem Prüfauftrag sachlich und zeitlich unabhängig.

Rechtlich untersetzt ist dieser Verfassungsrahmen vor allem durch das Haushaltsgrundsatzgesetz, die Bundeshaushalts-

ordnung sowie durch das Gesetz über den Bundesrechnungshof. Das Prüfungsrecht für Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ergibt sich dabei sowohl aus dem Haushaltsgrundsätze-gesetz als auch aus der Haushaltsordnung, hier insbesondere aus den Bestimmungen zum Zuwendungsrecht. Daraus leitet sich eine ori-

ginäre, unmittelbare Zuständigkeit der Rechnungshöfe bei Bund und Ländern für die institutionellen Zuwendungsempfänger ab.

Nach den rechtlichen Vorgaben sollen die Rechnungshöfe darauf achten, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet sind,

ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und ob die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.

Künftiger Weg des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat auch Beratungsaufgaben für das Parlament, die Regierung oder einzelne Ministerien zu erfüllen. Dieses könnte ein zukünftiger Weg sein, um den diagnostizierten Konzeptions-Mangel zu beheben: Derzeit ist zu beobachten, dass zumindest der Bundesrechnungshof in den Einrichtungen der HGF (Helmholtz-Gemeinschaft) ein neues Betätigungsfeld ausgemacht hat. Grundsätzlich wird immer das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geprüft (hinsichtlich Führung, Aufsicht, Kontrolle der Einrichtungen). Hinzukommen aber BRH-Erhebungen vor Ort bei den Zentren. Diese erfolgen leider nicht konzentriert, sondern umfassen immer nur Teilaspekte des Managements, sodass der BRH in Summe Dauergast in den Einrichtungen der HGF zu werden droht.

Der Rechnungshof verpasst mit dieser Praxis nicht nur die Chance auf Zusammenarbeit im Sinne der kontinuierlichen Verbesserung der Verwaltungsprozesse, er

hat auch das Ziel seiner Prüfung verfehlt, denn statt die Einrichtung als Ganzes zu prüfen, konzentriert er sich lediglich auf Teile der Einrichtung, nämlich das Verwaltungskerngeschäft, Personal, Finanzen, Einkauf und allgemeine Verwaltung. Hier läuft aber nur ein kleiner Teil der relevanten Prozesse ab, die über Wirtschaftlichkeit und Unwirtschaftlichkeit in einer Forschungseinrichtung entscheiden, siehe das Beispiel Hochfeldmagnetlabor.

Die Antwort für die Zukunft müsste in einem „weg von der reinen Rechnungsprüfung – hin zur strategischen Beratung“ liegen. Die Rechnungshöfe können ihre Verantwortung in Output-gesteuerten Einrichtungen verantwortungsvoll aber nur dann wahrnehmen, wenn sie über entsprechend qualifiziertes Personal verfügen und wenn sie in die entscheidenden Ergebniserstellungprozesse projektbegleitend mit einbezogen werden; nur so können sie diese auch verstehen.

„Das Thema ‚staatliche Kontrolle versus wissenschaftliche Freiheit‘ muss die Hauptmängel der klassischen Konzeption im öffentlichen Sektor beleuchten. Und die liegen – historisch und auch nach wie vor aktuell – in der Verfahrenssteuerung und -kontrolle bei der institutionellen Förderung.“

Peter Joehnk



Enge Sicht auf Kostenrechnung untauglich

Klar ist, eine reine Kostenrechnungssicht auf wissenschaftliche Einrichtungen verfehlt ihr Ziel. Wenn man Ergebnisse aus der Experimentalphysik kostenrechnerisch denen aus der theoretischen Physik gegenüberstellt, hat die Theorie immer einen Kostenvorteil. Das darf letztlich aber nicht dazu führen, dass in Deutschland deshalb jede Großgeräteforschung eingestellt würde. Ob ich aber das Kühlmittel Helium durch den wesentlich billigeren Stickstoff substituieren kann oder ob ich einen Schwerlastverbraucher elektrischer Energie in Lastspitzenzeiten zusätzlich ans Netz gehen lasse, schränkt die Wissenschaft nicht von vornherein ein,

kann aber zu deutlicher Kosteneffizienz in Forschungseinrichtungen beitragen. Durch den einrichtungsübergreifenden Blick auf viele Zentren hätte der BRH schließlich die Chance, eine Benchmark ganz neuer Qualität zu initiieren.

Die generelle Frage nach dem neuen Steuerungsmodell stellt sich demzufolge so dar: Brauchen wir überhaupt noch eine Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofes nach traditionellem Bild? Der Autor hält sie eindeutig für verzichtbar, auch wenn die Vertreter aus den Rechnungshöfen und dem BRH dies vielleicht bestreiten

mögen. Warum? Die Antwort liegt auf der Hand: Die Großforschungseinrichtungen sind durch ihr Finanzstatut als Bestandteil des Zuwendungsverfahrens bereits dazu gezwungen, für die Jahresabschlussprüfung einen externen Prüfer, einen Wirtschaftsprüfer, einzusetzen. Daneben sind sie ebenfalls dazu verpflichtet, eine eigene Innenrevision zu unterhalten. Damit wird ein Großteil der rechnerisch formellen und auch der materiellen Kontrolle, die auch der Rechnungshof im Rahmen seiner Finanzkontrolle wahrnimmt, prüfungsseitig bereits abgedeckt. Warum kann man diese Doppelarbeit nicht vermeiden?

Programmorientierte Forschung und Steuerung

Im Rahmen der programmorientierten Forschung und Steuerung von Einrichtungen fällt der Politik, umgesetzt durch die Zuwendungsgeber, die Rolle zu, mit den Forschungseinrichtungen Zielvereinbarungen abzuschließen, die am Output orientiert sind. Wer wäre besser dazu geeignet, die Politik bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollpflicht zu unterstützen als in die Prozesse eingebundene Sachverständige? Und die könnten durchaus vom Rechnungshof kommen. Die Frage ist dabei zu klären, wie man als Rechnungshof verhindern kann, mit in den Strudel der Aufgabenkritik gerissen zu werden, der bei Themen wie Vergleichsmaßstäbe, Kontrolle und Effizienzprüfung zwangsläufig aufkommt.

Der Rechnungshof, das muss erwähnt werden, hat sich trotz der Orientierung des Bundes am kamerale System mit der kaufmännischen Buchführung auseinandergesetzt, die in den Großforschungseinrichtungen seit Jahrzehnten im Einsatz ist, und auch die Kosten- und Leistungsrechnung hat der BRH im Rahmen der Modernisierungsprozesse im öffentlichen Bereich als neues Instrument aufgegriffen. Dabei hat sich gezeigt, dass die verführerische Wirkung von Kennzahlenvergleichen deutlich gemacht hat, dass dies keinerlei Rückschluss auf die Qualität zulässt, und schon gar keinen Rückschluss darauf, dass die Ziele einer Einrichtung richtig gesetzt sind. Hier besteht weiter Klärungsbedarf, denn zu fragen ist, wer eigentlich sinnvolle Maßstäbe für eine Benchmark in der Wissenschaft setzen sollte, der sich an dem Ziel orientiert, vom Branchenbesten zu lernen. Was man früher erlebt hat, war die (nicht immer nachvollziehbare) Benchmark, der von einer Prüfungsbehörde vorgegeben wurde.

Ein Beispiel, das in der Praxis zu beobachten ist: Wenn in der Einrichtung A die Personalsachbearbeitung 80 Betreuungsfälle pro Personalsachbearbeiter schafft, muss das auch für Einrichtung B gelten. Und sollte dort mehr Bearbeitungskapazität zur Verfügung stehen, sind die Stellen entsprechend zu kürzen. Das ist jedoch nicht die Benchmark, die die Wissenschaft benötigt. Es mag im Einzelfall und bei differenzierter Betrachtung gute Gründe dafür geben, warum es in der Praxis begründete Abweichungen geben muss. Dazu müsste man einen solchen Austausch von Wissen durch den Aufbau eines gezielten Wissensmanagements fördern oder sogar institutionalisieren, was in der Sache wünschenswert wäre.



Th. Reinhardt/www.pixelio.de

Fazit

Die Ausführungen werden zu Thesen verdichtet. Sie leisten aus der administrativ-kaufmännischen Sicht einen Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von „staatlicher Kontrolle versus wissenschaftliche Freiheit“, festgemacht an der künftig auszugestaltenden Prüfungsaufgabe des Bundesrechnungshofs, die sich zu einer „Berater-Rolle“ ausformen sollte:

These 1:

Die neuen Steuerungsmodelle verlangen Veränderungen auch auf Seiten des Bundesrechnungshofes. Das Rollenverständnis muss sich vom Prüfer zum Berater wandeln.

These 2:

Die Berater-Rolle setzt ein Vertrauensverhältnis zwischen Rechnungshof und Einrichtung voraus. Misstrauensorganisationen passen nicht mehr ins Weltbild.

These 3:

Die Consultant-Rolle erfordert eine rechtzeitige, also vorausschauende Einbeziehung in die produktiven Prozesse.

These 4:

Der Gegenstand der Befassung mit wissenschaftlichen Einrichtungen kann nicht mehr ausschließlich deren Verwaltung sein, sondern muss auch die Kernprozesse einbeziehen.

These 5:

Die Berater-Rolle erfordert zusätzliche Qualifikationen, auch wissenschaftlich technische.

These 6:

Zur Vermeidung von Doppelaufwand ist die Finanzkontrolle von Großforschungseinrichtungen durch den Rechnungshof entbehrlich.

These 7:

Der Rechnungshof sollte bei der Weiterentwicklung des Zielsystems und bei Benchmarks beteiligt sein.

These 8:

Der Austausch des Wissens über Effizienzreserven und Prozessoptimierungen sollte institutionalisiert werden und dem gesamten Wissenschaftssystem zur Verfügung stehen.



Freiheit – Voraussetzung für Erkenntnis und Wohlstand

08

„Erfolg auf globalen Märkten braucht die Offenheit aller Märkte, nicht nur für Waren, sondern auch und gerade für die freie Wissenschaft“



Professor Dr. Dr. Andreas Barner,
Mitglied des Gesellschafterausschusses
der C.H. Boehringer Sohn AG & Co. KG
und Präsident des Stifterverbandes
für die Deutsche Wissenschaft

Deutschlands Innovationssystem steht im internationalen Vergleich gut da und erreicht im Innovationsindikator von acatech und dem Bundesverband der Deutschen Industrie einen respektablen fünften Platz. Ausschlaggebend dafür sind nicht zuletzt die hohen Investitionen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand für Forschung und Entwicklung, die zusammen knapp über drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen.

Diese Investitionen sind für das gute Abschneiden Deutschlands allerdings nicht alleine verantwortlich. Korrespondierend zu diesen ist die Wirtschaft hochproduktiv, wie man nicht zuletzt an der großen Zahl an Patenten sieht. Die Wissenschaft profitiert unter anderem von der Weiterführung der Pakte (siehe auch Seite 5), die Lehre von der Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern. Das Bildungssystem hat in den letzten Jahren bei den PISA-Bewertungen aufgeholt, darüber hinaus steht die duale

Ausbildung auf einem hohen Niveau. Die Hightech-Strategie hat vielfältige vernetzte Forschungsansätze zur Bewältigung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen angeregt.

Auch die Gesellschaft steht der Forschung, trotz der Ablehnung mancher Technologie, grundsätzlich positiv gegenüber. Doch die Welt um uns herum entwickelt sich weiter, der Wettbewerb wird für Deutschland intensiver.

Öffentliche Hand – Freiraum der Wissenschaft garantieren

Nach meiner Überzeugung kann unser Weg in die Zukunft nur der Weg der Freiheit sein. Nur die freie Eigenverantwortung des Menschen lässt ihm genügend Raum für kreative und innovative Wege zur Problemlösung. Einengung bei der Wegbeschreibung engt auch das Denken ein und unterbindet Kreativität. Daher sollte die öffentliche Hand im Umfeld der Wissenschaft größtmögliche Freiheit gewähren – bei gleichzeitiger Akzeptanz von Ethik und Normen.

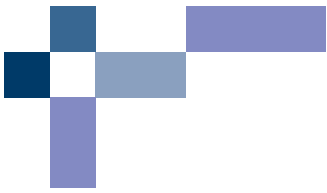
Politische Zielvorgaben stehen dem nicht entgegen. Der Staat darf definieren, welche gesellschaftlichen Herausforderungen ihm wichtig sind. Er darf auch die Wissenschaft zu Antworten aufrufen. Nichtsdestotrotz muss für die Grundlagenforschung, die keinen Vorgaben folgt, genügend Raum bleiben. Ein verlässlicher staatlicher Rahmen mit größtmöglicher Autonomie für die Forschungsinstitutionen hilft der Wissenschaft bei der Suche nach Erkenntnissen. Genauso helfen Anreizsysteme wie die Exzellenzwettbewerbe, die Spitzenleistungen auf freiwilliges Engagement der Hochschulen gründen.

Hoher Bedarf an wissenschaftlichen Spitzenergebnissen

Wissenschaftliche Spitzenergebnisse in allen Bereichen des Forschungs- und Innovationssystems sind die Grundvoraussetzung für andauernden gesellschaftlichen Wohlstand, der auf innovativen und international wettbewerbsfähigen Produkten beruht. Ein Letztes: Erfolg auf globalen Märkten braucht die Offenheit aller Märkte, nicht nur für Waren, sondern auch und gerade für die freie Wissenschaft. Somit gilt: Mit Freiheit und dem Mut, immer wieder Neues anzugehen, häufig vernetzt mit anderen, fahren wir im Ergebnis alle gut.

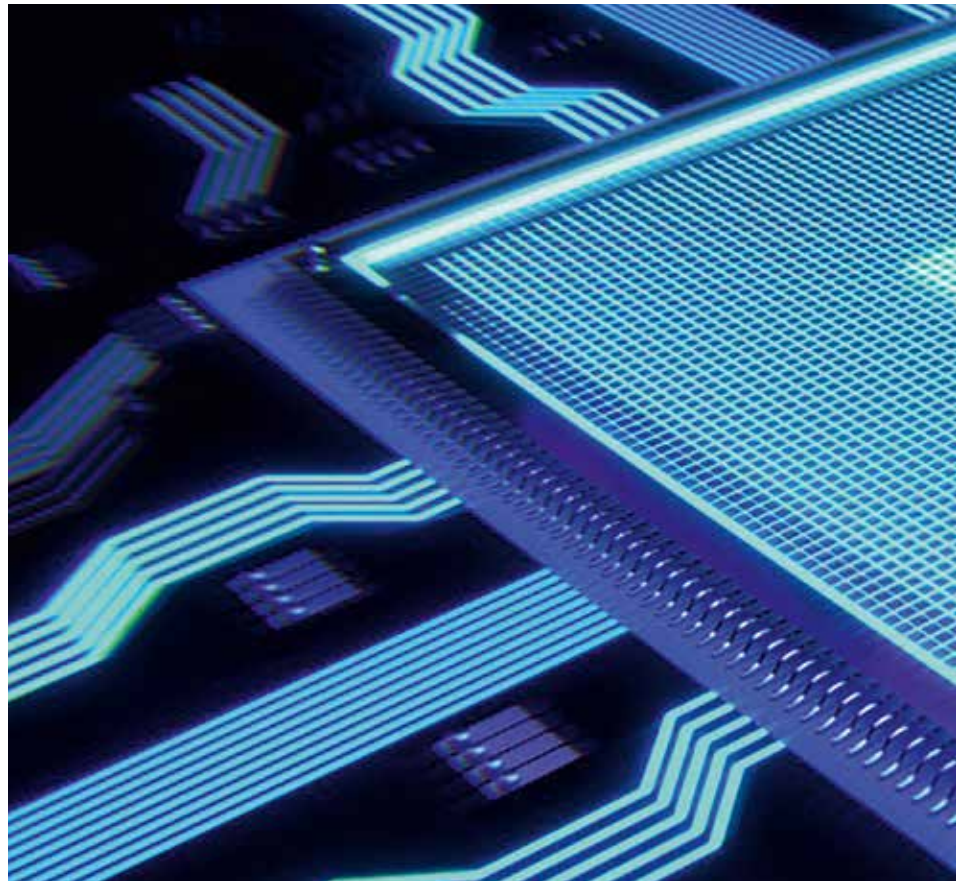
„Wissenschaftliche Spitzenergebnisse in allen Bereichen des Forschungs- und Innovationssystems sind die Grundvoraussetzung für andauernden gesellschaftlichen Wohlstand, der auf innovativen und international wettbewerbsfähigen Produkten beruht.“

Andreas Barner



09

Dr. Christian Martin,
Professor für Politikwissenschaft und
Direktor am Institut für Sozialwissen-
schaften der Universität Kiel. Er ist zudem
Leiter der Forschungsgruppe „Comparati-
ve Politics, Interdependence and Globa-
lization“ an der Universität Kiel und hat
gegenwärtig den Max-Weber-Lehrstuhl
an der New York University inne. Er ist
darüber hinaus Gründer und Inhaber des
Beratungsunternehmens thesocialfabric:
www.thesocialfabric.de



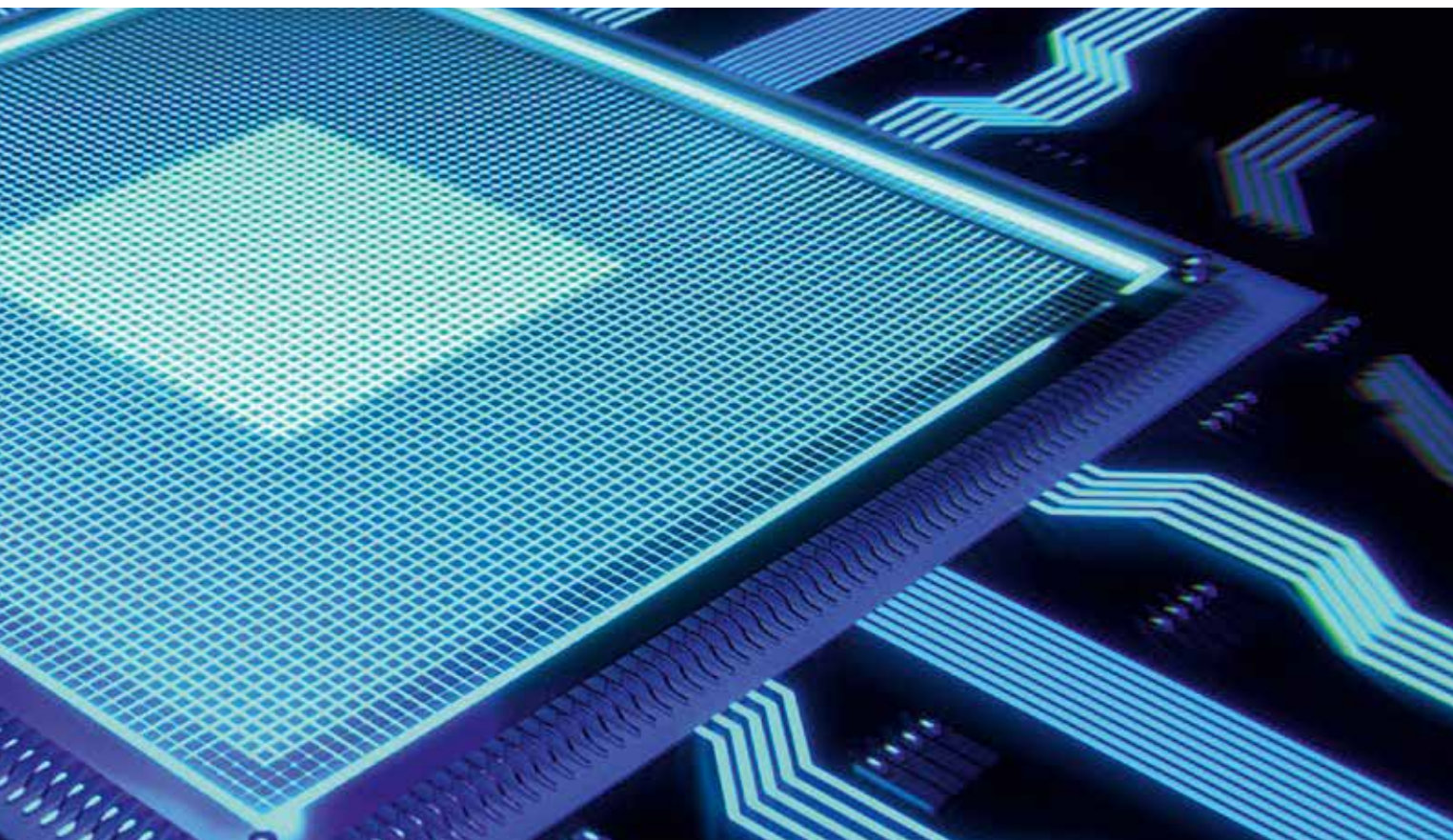
Viel Geld – viel politischer Wettbewerb

Eckpunkte zur politischen Ökonomie der Forschungs- und Bildungsfinanzierung – eine deutsch-amerikanische Reflexion im Wahljahr 2017

Die Finanzierung von Forschung und Hochschulbildung ist in allen OECD-Staaten erheblich von der öffentlichen Hand abhängig. Selbst in den USA, die unter den OECD-Staaten eine Spitzenstellung bei der privaten Finanzierung von Forschung und tertiärer Bildung einnehmen, betrug der Anteil der privaten Mittel an allen Bildungsausgaben (Primär- bis Tertiärbildung) zuletzt lediglich etwa ein Drittel (Statistisches Bundesamt 2016, 90). Im Vergleich dazu werden in Deutschland vier Fünftel der Bildungsausgaben von der öffentlichen Hand bestritten (Statistisches Bundesamt 2016, 15). Um die Bedeutung der öffentlichen Finanzierung zu verdeutlichen, mag ein Blick auf die absoluten Zahlen hilfreich

sein. Im Kern geht es um die Frage, wie eine Depolitisierung von Ausgaben für Bildung und Forschung möglich ist, um sie gesellschaftlichen Meinungsschwankungen zu entziehen. Fraglich ist aber ebenso, ob dies wünschenswert ist.

Die öffentlichen Haushalte der USA gaben im Jahr 2013 insgesamt beinahe 150 Milliarden US-Dollar alleine für den tertiären Bildungsbereich und die Forschung an den Hochschulen aus (Pew Research Center 2015). Das sind mehr als die Bundesetats des US-amerikanischen Außenministeriums, des Department of Homeland Security und des Justizministeriums zusammengekommen.



www.pixabay.com

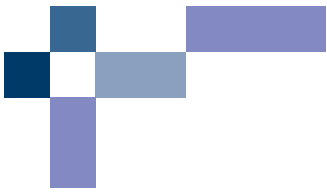
Hoher US-Anteil öffentlicher Mittel für Bildung und Forschung

Mit dem großen Anteil der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ist die Hochschulfinanzierung damit den Mittelallokationen ausgesetzt, die im politischen Prozess verhandelt werden. Obwohl die Bilanz der Mittelzuwächse zumal für Deutschland über die letzten Jahre durchaus nicht unerfreulich ausfällt und Deutschland heute für Forschung und Hochschulfinanzierung mehr pro Student ausgibt als der OECD-Durchschnitt (Statistisches Bundesamt 2016, 85), kann dieser positive Trend

keineswegs voraussetzungslos in die Zukunft fortgeschrieben werden.

Vielmehr stellt sich die Frage nach dem Einfluss politischer Prozesse als Voraussetzung für die Finanzierung von Forschung und tertiärer Bildung. Als vorrangig öffentliche Ausgabe unterliegt auch die Hochschulfinanzierung dem Zustimmungserfordernis der Parlamente. Damit ist sie auf politische Unterstützung angewiesen, die im politischen Prozess ausgehandelt wird. Analy-

tisch nehmen Ausgaben für Bildung dabei eine doppelte Rolle zwischen privatem Gut einerseits und einem öffentlichen Gut andererseits ein. Dies verkompliziert die politische Auseinandersetzung um die Finanzierung von Hochschulbildung und erschwert die Beschaffung von Mehrheiten.



Politische Einflüsse auf Hochschul-Ausgaben

Ein Modell der staatlichen Finanzierung von Bildung und Forschung fragt nach den politischen Einflüssen, denen diese Finanzierung unterliegt. Immerhin gilt das Etatrecht als das „Königsrecht des Parlaments“ und ist deshalb nicht unabhängig von den politischen Prozessen zu denken, die der Entscheidungsmacht im Parlament zugrunde liegen. In Demokratien sind die Abgeordneten über unterschiedliche Mechanismen (Wahlen, Interessengruppeneinfluss, öffentliche Meinung) an die Präferenzen der Bevölkerung rückgekoppelt und spiegeln diese Präferenzen in ihren Entscheidungen wider.

In der einfachsten Fassung eines solchen Modells entscheidet der Medianwähler, also derjenige (selbstverständlich fiktive) Wähler, der die Verteilung der Präferenzen innerhalb der Wählerschaft in zwei gleich große Hälften teilt. Die Orientierung am Medianwähler geht auf einige grundlegende Arbeiten der positiven politischen Ökonomie zurück, die gezeigt haben, dass (unter restriktiven Annahmen) am Medianpunkt der Präferenzverteilung der Wähler die Zahl der Stimmen maximal ist. Nutzenmaximierende opportunistische Kandidaten und Parteien orientieren sich deshalb an diesem Punkt und konvergieren auf ihn (Black 1948, Downs 1957).

Ausgangspunkt für die Betrachtung der politischen Determinanten der öffentlichen Bildungs- und Forschungsfinanzierung kann deshalb der Medianwähler sein, also jener fiktive Wähler in der „Mitte“ des Präferenzraumes. Wie beeinflussen die Präferenzen dieses Wählers die Budget-Entscheidungen des Parlaments?

Die Literatur zu den Determinanten der Präferenzen über wohlfahrtsstaatliche Politiken identifiziert typischerweise drei Einflussfaktoren, namentlich a) Alter, b) Einkommen beziehungsweise Vermögen und c) die ideologische Neigung auf einer Links-Rechts-Skala.

„Eine Depolitisierung der Finanzierung könnte auf zwei Wegen erfolgen: Der Verlagerung der Finanzierung weg von der öffentlichen Hand hin zur Allokationsentscheidung privater Akteure einerseits sowie einer Konstitutionalisierung der Hochschulfinanzierung andererseits.“

Christian Martin

Internationale Vergleiche und ideologische Orientierung

Mit Blick auf die Ausgaben für die Bildung in Grundschulen und weiterführenden Schulen zeigen etwa Grob und Wolter (2007) für die Schweiz, dass die Alterung der Gesellschaft zu einem Rückgang der Unterstützung für Bildungsausgaben führt. Dieses Ergebnis spiegelt die Resultate einer früheren Studie wider, in der Poterba (1996) für die USA gezeigt hat, dass der Anteil der über 65-jährigen mit signifikant niedrigeren Ausgaben pro Schüler assoziiert ist. Während die beiden genannten Studien einen Zusammenhang zwischen Alter und policy output (also den Bildungsausgaben) herstellen, untersuchen Busemeyer, Lergetporer und Woessmann (2017) unter anderem den Zusammenhang zwischen Alter und Einstellungen zu Bildungsausgaben für den Universitätsbereich. Obwohl in einzelnen Ländern (besonders ausgeprägt: Frankreich) Ältere durchaus in geringerem Ausmaß als Jüngere höhere Bildungsausgaben im tertiären Bereich unterstützen, fallen die Unterschiede im Durchschnitt über alle acht untersuchten Länder kaum ins Gewicht. In Deutschland etwa beträgt die Differenz zwischen den unter 35-jährigen und den über 65-jährigen gerade einmal elf Prozent.

Dagegen identifiziert die Studie durchaus signifikante Unterschiede für den Einfluss des Einkommens auf die Präferenzen für höhere Bildungsausgaben, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern. So beträgt der Unterschied in den Zustimmungsraten zwischen dem einkommensstärksten und dem einkommensschwächsten

ten Quintil im Vereinigten Königreich 21 Prozent (76 Prozent Zustimmung im ärmsten Quintil; 59 Prozent im reichsten Quintil), während Deutschland einen Unterschied von gerade einmal zwei Prozent zwischen den beiden Gruppen aufweist. In Dänemark und Schweden befürworten die reichsten 20 Prozent der Befragten höhere Bildungsausgaben sogar stärker als die ärmsten 20 Prozent (Busemeyer/Lergetporer/Woessmann 2017, 9). Die deutlichsten

Unterschiede ergeben sich für die ideologische Orientierung der Befragten. Im Durchschnitt über acht europäische Länder hinweg betrachtet stimmen 87 Prozent derer, die sich selbst als „links“ bezeichnen, höheren Bildungsausgaben zu, während dies nur für 71 Prozent derer zutrifft, die sich selbst als „rechts“ bezeichnen (Busemeyer/Lergetporer/Woessmann 2017, 11). Trotz der überall vorhandenen Mehrheiten für höhere Bildungsausgaben (stets deutlich

über 50 Prozent) entspricht dies den Erwartungen der theoretischen Literatur im Umfeld der Parteiendifferenzhypothese, die davon ausgeht, dass unterschiedliche politische Orientierungen in unterschiedliche Politikergebnisse umgesetzt werden und die Vermittlung zwischen Präferenzen der Wählerschaft und den Ergebnissen durch politische Parteien erfolgt.

Hochschulsysteme repräsentieren verfestigte Typen

Parteipolitische Einflüsse spielen eine zentrale Rolle in der umfassenden Untersuchung zum Einfluss des politischen Prozesses auf die Finanzierung der Hochschulen, die Garritzmann (2016) vorgelegt hat. Garritzmann unterscheidet darin in den OECD-Staaten „Four Worlds of Student Finance“, die jeweils durch die Kombination von Gebührenhöhe und der Verfügbarkeit von Stipendien gekennzeichnet sind. Deutschland kombiniert nach diesem Schema geringe oder keine Studiengebühren mit einer geringen Verfügbarkeit von Stipendien und anderer finanzieller Unterstützung. In Finnland dagegen geht die Kostenfreiheit des Studiums mit großzügigen Stipendien zur Bestreitung des Lebensunterhalts einher, während die USA umfassende Stipendien- und sonstige Finanzierungsprogramme mit hohen Studiengebühren kombinieren. Japan schließlich besetzt ein Feld weitgehend ohne Stipendien und mit hohen Gebühren.

Bemerkenswert ist dabei, dass alle von Garritzmann identifizierten Typen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs von annähernd gleichen Bedingungen aus gestartet waren. Die Hochschulsysteme haben sich über den Verlauf der folgenden Jahrzehnte aufgegliedert und stellen sich heute als historisch verfestigte Typen dar. Ausschlaggebend war dabei nach Auffassung Garritzmanns die parteipolitische Einflussnahme an kritischen Wendepunkten der hochschulpolitischen Entwicklungsgeschichte.

Die vier Manifestationen der Hochschulfinanzierung lassen sich auch als verschiedene Ergebnisse der Auseinandersetzung darum verstehen, ob die Universität vorrangig als Anbieterin eines öffentlichen oder aber eines privaten Gutes verstanden werden sollte. Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass sie, wenn sie einmal bereitgestellt sind, jedem Nutzer zur Verfügung stehen, ohne dass für ihre Nutzung

ein angemessener Preis zu erheben wäre. Sie werden deshalb in einer wohlfahrtsinferior geringen Menge bereitgestellt, sodass ein Staatseingriff – also die Bereitstellung des Gutes durch die öffentliche Hand unter Einsatz von Steuermitteln – wohlfahrtssteigernd wirkt. Hochschulen können beispielsweise mit Blick auf ihre Funktion im Grundlagenforschungsbereich als Produzenten öffentlicher Güter angesehen werden.

Demgegenüber zeichnen sich private Güter dadurch aus, dass für sie ein Preis erhebbar ist, ihre Bereitstellung auf einem Markt also zu wohlfahrtsoptimalen Ergebnissen führen kann. Ein System, in dem Studierende die besseren Verdienstmöglichkeiten, die sie aufgrund ihrer Hochschulbildung erwarten dürfen, in höherem Maße mit eigenen Mitteln (oder denen der Familie) zu bezahlen bereit sind, betont damit die Bedeutung der Hochschulen als Bereitsteller privater Güter relativ stärker.¹

¹ Es sollte klar sein, dass diese Aussagen idealtypisch zu verstehen sind. Selbstverständlich profitieren zum Beispiel auch private amerikanische Hochschulen in erheblichem Umfang von Steuerbegünstigungen ihres Stiftungsvermögens und öffentlichen Programmen zur Finanzierung von Studienkrediten. Im Vergleich mit – zum Beispiel – deutschen Hochschulen aber steht die Rolle der US-Universität als Anbieterin einer erwerbaren Dienstleistung viel deutlicher im Vordergrund und schlägt sich in zahlreichen Aspekten der lebensweltlichen Stellung der Hochschulen nieder.



Finanzprobleme für Hochschule als Produzent öffentlicher Güter

Aus einer polit-ökonomischen Perspektive betrachtet, wirft die Betonung der Hochschule als Produzentin öffentlicher Güter wie im deutschen System Probleme bei der Finanzierung auf. Denn unbezweifelbar stellt die Hochschule ja auch private Güter bereit – nämlich in Form des Humankapitals, mit dem die Studierenden von der Universität ausgestattet werden und das sie am Arbeitsmarkt in eine höhere Entlohnung umsetzen können. Werden diese teilweise privaten Güter nun in weit überwiegendem Maße durch Steuermittel bereitgestellt, so profitiert der Medianwähler nur in jenem Maße von seinem Steuerbeitrag, den die Hochschule als öffentliches Gut bereitstellt, das prinzipiell allen zu Gute kommt. Hinzu kommt der jeweilige Anteil am bereitgestellten privaten Gut, von dem der Medianwähler profitiert (hat) oder nicht, der aber im Durchschnitt unter dem Nutzen eines durchschnittlichen Hochschulabsolventen liegen wird.² Daraus folgt, dass der Medianwähler einen Anreiz hat, die Hochschulen systematisch unterfinanziert zu halten. Überdies wirkt der Mechanismus der Steuerfinanzierung von Hochschulen regressiv, weil die Bezieher geringerer Einkommen die höheren Verdienstmöglichkeiten zukünftiger Generationen subventionieren und die intergenerationale soziale Mobilität – zumal in Deutschland – niedrig ausfällt. Der empirische Beleg für diese Aussagen findet sich in der Untersuchung von Busemeyer, Lergetporer und Woessmann (2017, 41 ff.), die zeigen, dass die Befragten in Deutschland Studiengebühren unterstützen, wenn sie vorher über die höheren Verdienstaussichten von Hochschulabsolventen informiert wurden.

Daraus ergibt sich eine durchaus prekäre Lage für die Finanzierung von Forschung und höherer Bildung. Dort, wo die Finanzierung aus Steuermitteln private Güter hervorbringt, von denen der Medianwähler in geringerem Maße profitiert als der durchschnittliche Nutzer einer Hochschule, hat der Medianwähler keinen Anreiz, die Ausstattung der Hochschulen aus Steuermitteln zu verbessern. Die Steuerfinanzierung von Forschung und Hochschulbildung unter dem Aspekt der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes kann nur in dem Umfang erfolgreich sein, wie der Medianwähler (und die Parteien, die sich an ihm orientieren) den Nutzen dieses öffentlichen Gutes zur Kenntnis nimmt. Gerade bei der Grundlagenfor-

schung kann dies durch wechselnde Mehrheiten zu erheblichen Schwankungen in den Budgets führen, wie die jüngsten Pläne zur Reallokation von Forschungsressourcen weg von der Klimafor-

schung nach der Präsidentschaftswahl in den USA belegen.

Eine Depolitisierung der Forschungsfinanzierung?

Sollte die Finanzierung von Forschung und Hochschulbildung vor diesem Hintergrund stärker dem politischen Prozess entzogen werden? Eine **Depolitisierung** dieser Ausgaben würde sie aus dem Bereich der politischen Auseinandersetzung wegverlagern und damit die dauerhafte Finanzierung verlässlicher machen. Andererseits kann argumentiert werden, dass es in das Selbstverständigungsrecht demokratischer Gesellschaften fällt, auch Ausgaben für Forschung und Hochschulbildung politisch zu verhandeln und dem demokratischen Willensbildungsprozess unterworfen zu halten. Hierfür spricht neben allgemein-theoretischen Argumenten auch ein funktionaler Grund: Die Rückkoppelung öffentlicher Ausgaben an den Wählerwillen vermindert die Wahrscheinlichkeit von Missallokationen und Korruption in Ausgabenbereichen, die keiner Aufsicht unterliegt, die sich aus dem politischen Wettbewerb ergibt und der damit keiner Überwachung unterworfen ist, die nicht nur rechtlich-haushälterisch erfolgt, sondern sich aus dem Eigeninteresse der politischen Opposition ergibt.

Befürwortet man aber eine Depolitisierung der Ausgaben für Forschung und Hochschulbildung, so bieten sich prinzipiell zwei Wege an, nämlich jener der **Vermarktlichung** einerseits und jener der **Konstitutionalisierung** andererseits. Bei der ersten Lösung wird ein größerer Teil der Bildungs- und Forschungsaufgaben dem politischen Prozess entzo-

² Es sei denn, das Steuersystem wirke in hohem Maße umverteilend. Dies würde aber die Bereitstellung des öffentlichen Gutes abschwächen, weil der Anreiz sinken würde, Humankapital in den produktivsten Sektoren zu erwerben, die über eine besonders hohe Entlohnung ausgezeichnet sind. Mit anderen Worten: Eine progressivere Besteuerung hätte einen Umlenkungseffekt weg vom Ingenieurwesen hin zur Kunstgeschichte. Selbstverständlich kann darüber diskutiert werden, ob die gesamtgesellschaftliche Relevanz von Kunsthistorikern nicht in höheren Anschlag zu bringen ist als jene von Ingenieuren.

gen, indem sie den Allokationsentscheidungen privater Akteure unterworfen werden. Dort, wo die Charakteristik von Forschung und Bildung als privates Gut im Vordergrund steht, wäre dies ein prinzipiell gangbarer Weg. Obwohl das politische Klima in Deutschland der Einführung von Studiengebühren derzeit überwiegend entgegensteht (abgesehen von Baden-Württemberg mit der Einführung von Semestergebühren für Nicht-EU-Studierende), könnten Studierende und Hochschulen gut beraten sein, diesen Weg der Finanzierung stärker einzufordern. Dass dabei flankierende Maßnahmen die Ungleichheit im Hochschulzugang über Einkommensgruppen hinweg nivellieren müssen, entspricht nicht nur einer Forderung nach Gerechtigkeit, sondern ergibt auch ökonomisch Sinn, weil ansonsten wertvolles Humankapital verschwendet würde.

Für jene Bereiche, bei denen Forschung und Bildung als öffentliches Gut im Vordergrund stehen (hierzu gehört im Übrigen nicht nur die Grundlagenforschung, sondern beispielsweise auch die erhoffte höhere Resilienz einer im Durchschnitt höher gebildeten Gesellschaft gegen die falschen Versprechungen populistischer Rattenfänger), bietet sich dagegen eine Konstitutionalisierung der Finanzierung an. Die Konstitutionalisierung entzieht einen Aufgabenbereich der alltäglichen Politik und verlagert die Finanzierung auf einen Bereich, wo sie in geringerem Maße schwankenden Mehrheiten unterliegt. Wir kennen eine solche Konstitutionalisierung etwa bei der sogenannten „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes oder auch – weniger explizit, dafür umso wirksamer – bei der Depolitisierung der Geldpolitik durch ihre Verlagerung in den Kompetenzbereich einer unabhängig gestellten Zentralbank. Die Konstitutionalisierung würde die Hochschul- und Forschungsfinanzierung zwar dem Bereich der alltäglichen Politik entziehen, beließe sie aber dennoch veränderbar, falls eine Veränderung eine entsprechende große Mehrheit findet. Die Rückkopplung an den demokratischen politischen Prozess wäre damit nicht aufgehoben, sondern lediglich gelockert, sodass die Hochschulen und Forschungseinrichtungen verlässlich und langfristig planen können.³

die Zustimmung zu ihrer Finanzierung von wechselnden Mehrheiten und den jeweils vorherrschenden ideologischen und politischen Präferenzen abhängt.

Eine Depolitisierung der Finanzierung könnte auf zwei Wegen erfolgen: Der Verlagerung der Finanzierung weg von der öffentlichen Hand hin zur Allokationsentscheidung privater Akteure einerseits sowie einer Konstitutionalisierung der Hochschulfinanzierung andererseits. Beide Wege sind nicht unproblematisch und politisch kontrovers. Gleichwohl wären insbesondere die (Wieder-) Einführung von Studiengebühren, flankiert vom Ausbau von Stipendienprogrammen und zinsgünstigen Darlehen, sowie die Verlagerung (eines Teils der) Finanzierung auf einen Bereich jenseits der alltäglichen Politik bedenkenswerte Möglichkeiten, um die Finanzierung von Forschung und tertiärer Bildung langfristig und verlässlich abzusichern.

Quellen:

- Black, D. (1948):** *On the Rationale of Group Decision-Making*. *Journal of Political Economy* 56 (1), 23-34.
- Busemeyer, M./Lergetporer P./Woessmann, L. (2017):** *Public Opinion and the Acceptance and Feasibility of Educational Reforms: EENEE Analytical Report*, Prepared for the European Commission. Konstanz.
- Downs, A. (1957):** *An Economic Theory of Democracy*. Boston: Harper and Row.
- Garrizmann, J. L. (2016):** *The Political Economy of Higher Education Finance: The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries, 1945-2015*.
- Grob, U./Wolter, S. C. (2007):** *Demographic Change and Public Education Spending: A Conflict between Young and Old?* *Education Economics* 15 (3), 277-292.
- Poterba, J. M. (1996):** *Demographic Structure and the Political Economy of Public Education*. National bureau of economic research. <http://www.nber.org/papers/w5677>.
- Statistisches Bundesamt (2016):** *Bildungsfinanzbericht 2016*. Wiesbaden.
- Pew Charitable Trusts (2015):** *Federal and State Funding of Higher Education. A changing landscape*, Philadelphia, PA.

Fazit

Die Finanzierung von Forschung und Hochschulbildung ist in erheblichem Maße politischen Einflüssen unterworfen. Dies ergibt sich aus dem Umfang, in dem die öffentliche Hand Finanzmittel für Forschung und Bildung bereitstellt. Aus der analytischen Trennung der Funktionen von Forschungs- und tertiären Bildungseinrichtungen in öffentliche und private Güter folgt die Erwartung, dass die öffentliche Finanzierung dort unzureichend sein wird, wo die privaten Güter, die Forschungs- und Bildungseinrichtungen produzieren, weitgehend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Für die öffentlichen Güter ergibt sich die Gefahr, dass

³ In Deutschland ist ein Teil der Hochschulfinanzierung mit der Alimentierung des verbeamteten Personals bereits von jeher konstitutionalisiert und auf lange Frist angelegt. Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 GG) binden den Gesetzgeber und beschränken beispielsweise den politischen Spielraum bei der Besoldung der Professoren/innen, wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der W2-Besoldung zeigt (2 BvL 4/10, Entscheidung vom 14. Februar 2012).

