

Prof. Dr.-Ing. Wolfgang Marquardt
Wissenschaftsrat

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven
einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern
in Bildung und Wissenschaft“**

am 19. März 2012

VORSITZENDER

Drs. 1986-12
Köln 12 03 2012 / go/wm

Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusam- menarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft

**STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR BILDUNG, FORSCHUNG UND TECH-
NIKFOLGENABSCHÄTZUNG DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 19. MÄRZ 2012 IN BERLIN**

Eingangs ist zunächst zu betonen, dass der Wissenschaftsrat den Bereich „Bildung“ im Sinne von Hochschul-Bildung – und damit also als Bestandteil von Wissenschaft – versteht. Der Wissenschaftsrat hat weder Mandat noch Kompetenz, sich zu Fragen der Schul-Bildung und aller damit verbundenen fachlichen, politischen und verfassungsrechtlichen Aspekte zu äußern. Zudem wird hier auch nicht die „Forschung und Entwicklung (FuE)“ in den Blick genommen, die in Wirtschaftsunternehmen betrieben und weitgehend von diesen finanziert wird.

Auch wenn in Deutschland das Ziel verfolgt wird, die Wissenschaft durch einen Mix aus öffentlichen und privaten Mitteln zu finanzieren, so fällt dem Staat doch nach wie vor die zentrale Rolle in der Finanzierung von Lehre und Forschung zu. Wesentliche Ziele und Prinzipien der Wissenschaftspolitik lassen sich in folgender Weise umreißen:

Der Staat soll

- _ erstens ein Bildungs- und Hochschulsystem bereitstellen, das eine möglichst gute Ausbildung der Bevölkerung sicherstellt. Dabei geht es sowohl um die möglichst gerechte Vergabe von Bildungs- und Lebenschancen als auch um legitime gesellschafts- und wirtschaftspolitische Anliegen. Zu diesem Zweck müssen auch Studienplätze in jeweils angemessener Zahl und Qualität an unseren Hochschulen vorgehalten werden;
- _ zweitens dafür sorgen, dass das Hochschulsystem nicht nur auskömmlich finanziert ist, sondern dass es auch im Hinblick auf die Qualität seiner Produkte in Lehre, Forschung und Transfer ein insgesamt ausgeglichenes Ergebnis auf möglichst hohem Niveau liefert;

- _ drittens zugleich den Wettbewerb innerhalb des Wissenschaftssystems nachhaltig fördern; hierfür stellt er verschiedenste Instrumente und erhebliche Mittel bereit;
- _ viertens ein Wissenschaftssystem sicherstellen, das neben einer gleichmäßig verteilten hohen Leistungsfähigkeit auch im internationalen Wettbewerb bestehen kann, und zwar so, dass nicht nur international wettbewerbsfähige Forschungsschwerpunkte gefördert werden, sondern dass einige Einrichtungen in allen Leistungsdimensionen des Wissenschaftssystems auf Augenhöhe mit den weltweit besten gelangen können.

Diese Ziele gelten natürlich auch innerhalb eines föderal geprägten und organisierten Staates, in dem die Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Bewältigung der bildungs- und wissenschaftspolitischen Aufgaben unterschiedlich verteilt sind und die Finanzierungsströme – nicht zuletzt wegen der bestehenden gesetzlichen Regelungen – eine komplexe Gestalt angenommen haben.

AKTUELLE LAGE: „PARADOXIE DER FÖDERALISMUSREFORM“

Während die Föderalismusreform von 2006 bekanntlich auf eine deutliche Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern abzielte, sind Bund und Länder innerhalb weniger Jahre starke, wenn auch jeweils überwiegend befristete Verflechtungen zur Finanzierung des Wissenschaftssystems im Rahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Förderung eingegangen. Beleg hierfür sind vor allem neben der Exzellenzinitiative die allseits bekannten „Pakte“, welche auf Art. 91b GG fußen. Auch wenn ursprünglich etliche Akteure in den Beratungen der Föderalismusreform wohl andere föderale und hochschulpolitische Ziele verfolgten, haben Bund und Länder seither auf die finanzpolitischen Herausforderungen in bemerkenswerter Weise gemeinsam reagiert. Alles in allem haben diese Pakte eine enorme Schubwirkung entfaltet. Angesichts dieses erfolgreichen gemeinsamen Engagements von Bund und Ländern bildet der 2005 im Rahmen der Beratungen zur Föderalismusreform geprägte Begriff des „Kooperationsverbot“ die Regelungen des Art. 91 b GG nicht präzise ab.

Inzwischen wird jedoch die Frage laut, wie diese Förderprogramme zu bewerten seien, müssen sie doch wegen grundgesetzlicher Vorgaben projektförmig und damit aufgabenspezifisch und befristet sein. Es gibt verschiedene Stimmen in Politik und Wissenschaft, die von einer solchen Praxis des „Auf-Sicht-Fahrens“ wegkommen und institutionell stabile und berechenbarere Strukturen schaffen wollen. Es ist allerdings auch die Auffassung nachvollziehbar, dass sich das Prinzip der Pakte und Projekte bewährt habe: Anstatt sich in immer wieder rasch verkrustende Finanzstrukturen zu begeben, sei es besser, flexibel auf Probleme zu reagieren und mittelfristig steuernd eingreifen zu können. Hier *scheint* es sich um ein kaum auflösbares Dilemma zu handeln.

ZUM VERHÄLTNISS VON HOCHSCHULEN UND AUSSERUNIVERSITÄREN FORSCHUNGSEINRICHTUNGEN

Der starke außeruniversitäre Sektor, der sich in weiten Teilen durch eine hohe wissenschaftliche Reputation auszeichnet, ist im internationalen Vergleich eine Besonderheit des deutschen Wissenschaftssystems, die sich aus den föderalen Bedingungen ergeben hat. Dem deutschen Hochschulsystem, das zwar von einer beachtlichen Zahl guter und sehr guter Hochschulen mit einem qualitativ anspruchsvollen Angebot „in der Fläche“

geprägt ist, fehlt es aber an Einrichtungen mit internationaler Strahlkraft in der Liga von Oxford, Stanford oder dem MIT.

Die Exzellenzinitiative hat mit ihren drei Förderlinien wesentliche Impulse zur Verbesserung der Wettbewerbssituation der Universitäten gegeben. Die sich abzeichnenden erfreulichen Erfolge können langfristig allerdings nur gesichert werden, wenn der angestrebte Profilierungsprozess weiter fortgesetzt wird. Dabei darf diese vorzugsweise auf die Spitzenforschung ausgerichtete Förderung nicht zu Lasten der Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit des Hochschulsystems in seiner ganzen Breite gehen.

Der Wissenschaftsrat hat noch im Jahr 2000 die „Versäulung“ des deutschen Wissenschaftssystems als fundamentales und schwer zu überwindendes Problem diagnostiziert. Glücklicherweise ist die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und außeruniversitärer Forschung gerade in den letzten Jahren deutlich intensiver geworden. Der Pakt für Forschung und Innovation und die Exzellenzinitiative haben gerade auch hier Anlass und wesentliche finanzielle Anreize gegeben und zu innovativen Maßnahmen geführt. An zahlreichen Standorten kam es zu Zusammenschlüssen oder engen Kooperationen von Universitäten mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen vielfältiger Art. Angesichts der steigenden Zahl der Kooperationen, der institutionenübergreifenden Cluster, der gemeinsamen Berufungen oder der kooperativen Promotionskollegs ist die pauschale Diagnose einer „Versäulung“ des deutschen Wissenschaftssystems nicht mehr zu halten.

Vielmehr kommt es heute auf die *Gestaltung* der zahlreichen Kooperationen und insbesondere auch ihrer Governance an. Die beteiligten Einrichtungen müssen gleichberechtigte Partner sein können, die ihre jeweiligen Stärken in die Kooperation einbringen, ohne Sorge haben zu müssen, dass sie übervorteilt werden. Allerdings kann man Augenhöhe nicht allein durch die entsprechende Ausgestaltung von Kooperationsverträgen sicherstellen, wenn die strukturellen Randbedingungen nicht stimmen. Dazu drei Beispiele:

- _ Wenn ein Partner in erheblichem Maß eigene Mittel investiert, über die er frei disponieren kann, der andere hingegen auf die Bewilligung von Projektmitteln angewiesen ist, entsteht automatisch eine Asymmetrie zugunsten des besser ausgestatteten Partners.
- _ Wer über gute Infrastrukturen verfügt, kann sich seine Partnerinstitutionen aussuchen und wird zum begehrten Ziel für hoch qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.
- _ Wer über flexiblere Besoldungs- und Vergütungsmöglichkeiten verfügt, kann besser rekrutieren oder sogar innerhalb von Kooperationen wichtiges Personal abwerben – auf allen Ebenen, von der Doktorandin bis zum Spitzenwissenschaftler.

Die Asymmetrie im deutschen Wissenschaftssystem zulasten der Hochschulen ist unstrittig. Die Finanzierungsstrukturen müssen deshalb mindestens so gestaltet werden, dass diese Schere sich nicht weiter öffnet.

GRENZEN DER BUND-LÄNDER-KOOPERATION

Die eingangs formulierten Ziele der Wissenschaftspolitik erfordern ein zunächst an der Funktionserfüllung orientiertes Zusammenwirken von Bund und Ländern, ohne die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Akteure aus dem Blick zu verlieren. Im deutschen Hochschulsystem sind derzeit folgende Probleme und Herausforderungen zu erkennen:

- _ Viele Hochschulen, insbesondere die großen Universitäten, verfügen im internationalen Vergleich über schlechte Betreuungsverhältnisse.
- _ Die Herausforderungen in der Lehre nehmen für alle Hochschulen zu, und zwar aufgrund (a) der laut KMK weiter steigenden und langfristig deutlich über dem Niveau des Jahres 2005 bleibenden Studierendenzahlen und (b) der zunehmenden Akademisierungsquote sowie der damit auch einhergehenden großen Heterogenität der Vorbildung der Studienanfänger.
- _ Universitäten müssen förderliche Rahmenbedingungen schaffen, um auch langfristige, risikoreiche und nicht am *Mainstream* orientierte Forschung – einzelner Wissenschaftler oder größerer, ggf. interdisziplinärer Verbünde – zu ermöglichen, um international auch in der Spitze wettbewerbsfähig sein zu können.
- _ Die Profilierung der Universitäten (gewünscht und befördert durch die Exzellenzinitiative) erfordert einerseits umsteuerbare Ressourcen in den Hochschulen sowie andererseits vor allem langfristig stabile, exzellente Bereiche, ohne die Kernaufgaben z.B. in der grundständigen Lehre oder in der leistungsfähigen Forschung außerhalb der Profildomänen zu gefährden.
- _ Starke Universitäten, die in der Lage sind, immer wieder leistungsfähige Forschungsschwerpunkte hervorzubringen, „siegen sich zu Tode“, weil sie diese (oft ausgezeichneten und international sichtbaren) Schwerpunkte nicht alle angemessen ausgestattet halten können und damit gezwungen sind, sie entweder allmählich wieder auszutrocknen oder sie aktiv auszugliedern, um in den Genuss einer Bundesfinanzierung zu kommen.
- _ Noch besteht keine Möglichkeit, institutionelle Verbünde, von Fusion bis zu Dachgesellschaften, dauerhaft zu errichten, die über kritische Massen, komplementäre Kompetenzen und eine verbesserte Strategiefähigkeit verfügen.

Viele Versuche zur Lösung dieser Probleme mit Hilfe einer gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung scheitern an der gegenwärtigen Fassung des Art. 91b GG, oder aber sie sind mit einem unnötig hohen und damit hinderlichen vertragsrechtlichen und administrativen Aufwand verbunden.

PERSPEKTIVEN DER BUND-LÄNDER-KOOPERATION

Um den eingangs genannten Zielen auch zukünftig gerecht werden und um die vorher angesprochenen Probleme lösen zu können, sind verschiedene, möglichst abgestimmte

Maßnahmen erforderlich, von denen einige im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen umsetzbar sind, andere aber nicht.

Zur ersten Gruppe zählen etwa verbesserte Strukturen in der Projekt- und Drittmittelförderung wie beispielsweise die Einführung einer Vollkostenfinanzierung oder wenigstens die deutliche Erhöhung von *Overheads* für Drittmittelprojekte, eine Intensivierung der privaten Bildungs- und Wissenschaftsfinanzierung, eine Stärkung in der Nachfrageorientierung der Hochschulfinanzierung und vieles mehr – sämtlich Maßnahmen, die der Verbesserung der Finanzierung insbesondere der Hochschulen dienen.

Andere bedeutsame Förderformate und -instrumente lassen sich jedoch nur adäquat ausgestalten, wenn es Bund und Ländern künftig über eine Grundgesetzänderung ermöglicht würde, bei der „Förderung von Vorhaben und Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ zusammenzuwirken. Die Ergänzung des Art. 91b GG, welche hiermit als die wesentliche gestalterische Maßnahme vorgeschlagen wird, um die beiden Worte „und Einrichtungen“ ist überschaubar, strukturell überaus wirkungsvoll und auf die Wissenschaft fokussiert.¹ Mithilfe einer solchen Änderung würde man auch dem oben skizzierten Dilemma (Stabilität vs. Flexibilität) entgehen können, da die Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes im Grundsatz gegeben wäre, ohne damit (wie etwa der frühere Hochschulbau nach Art. 91a GG) gleich ein Aufgabenfeld mit zu definieren.

Die im Folgenden genannten Optionen werden einerseits ohne den Anspruch auf Vollständigkeit und andererseits in dem Bewusstsein skizziert, dass bei weitem nicht alles gemacht werden muss, was theoretisch ginge. Vielmehr kann und muss die Auswahl und Ausgestaltung von – befristeten wie auch langfristig angelegten – Handlungsoptionen den jeweiligen funktionalen Bedürfnissen entsprechend fallweise von Bund und Ländern ausgehandelt werden. Vor diesem Hintergrund werden folgende Perspektiven für eine ergänzende bzw. unterstützende Mitfinanzierung des Bundes aufgezeigt:

- _ die Förderung von ausgewählten Hochschulen mit hervorragendem „track record“, die bereits heute international sichtbar und im Hinblick auf ihre eigene Weiterentwicklung strategiefähig sind (die Förderung könnte neben den infrastrukturellen Voraussetzungen in allen wesentlichen Leistungsbereichen wie Forschung, Lehre, Transfer und Internationalisierung wirksam werden);
- _ die langfristige angelegte strukturelle Förderung einzelner Forschungsschwerpunkte an einer Hochschule, die sich durch eine sehr hohe wissenschaftliche Qualität auszeichnen und die außerdem von nationaler Bedeutung und von gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse sind;
- _ neben der Förderung einzelner Universitäten – als Ganzes oder aber ausgewählter Einrichtungen – sind verschiedenartig gestaltete Kooperationen denkbar, die sich grob in drei Gruppen einteilen lassen:
 - _ *institutionelle Kooperationsmodelle*, wie etwa ein Zusammenschluss einer außeruniversitären Einrichtung mit einer Hochschule;

¹ Mit einer geeigneten Formulierung wäre zu gewährleisten, dass gleichermaßen ganze Hochschulen, Teile einer Hochschule und mit der Hochschule eng verbundene rechtlich eigenständige Einrichtungen von der Förderung erfasst werden können.

- _ *regionale Kooperationsmodelle*, bei denen nach funktionalen Gesichtspunkten sorgfältig ausgewählte Hochschulen und außeruniversitäre Einrichtungen einer Region ihre spezifischen Stärken (z.B. in der Lehre, in der Spitzenforschung, in der Forschung in kleinen Fächern oder im Ergebnistransfer) im Sinne von „Stärken stärken“ komplementär ausprägen, um dann einen kooperativen Verbund mit einer verbindlichen Governance zu bilden, der sich durch eine breite Funktionalität auf hohem qualitativen Niveau auszeichnet;
- _ *programmatisch oder fachlich orientierte Kooperationsmodelle*, die – nicht notwendigerweise regional begrenzt – langfristig angelegte institutionelle Verabredungen zu gemeinsamen Schwerpunktsetzungen betreffen, um gegebenenfalls auch in einer eigens gegründeten gemeinsamen organisatorischen Einheit für die Bearbeitung eines herausragenden wissenschaftlichen Problems – möglicherweise in Verbindung mit gesellschafts- oder gesundheitspolitischen Aufgaben – international wettbewerbsfähiger aufgestellt zu sein.

Maßnahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Förderung sollten auch auf eine sinnvolle Balance zwischen Grund- und Projektfinanzierung der Hochschulen abzielen, um deren einzigartiges, vielfältiges Leistungsspektrum in Lehre, Forschung und Transfer auf einem hohen Qualitätsniveau auch in der Breite erhalten und weiterentwickeln zu können.

Unabhängig von einer konkreten Ausgestaltung müssten die sich durch eine Änderung von Art. 91b GG ergebenden Perspektiven der Umsetzung der eingangs formulierten, wohl unstrittigen allgemeinen Ziele einer nationalen Wissenschaftspolitik dienen. Insbesondere dürfte eine institutionelle Förderung von Vorhaben oder Einrichtungen der Hochschulen durch den Bund nicht dazu führen, dass die Länder ihre Anstrengungen zur Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems reduzieren. Somit müsste die Aushandlung spezifischer Maßnahmen zwischen Bund und Ländern auch Verabredungen beinhalten, die eine hohe Bindungswirkung über die Legislaturperioden in Bund und Ländern hinaus garantieren.

Im Wissenschaftsrat hat aktuell eine Arbeitsgruppe „Perspektiven der deutschen Wissenschaft“ ihre Beratungen aufgenommen, die konkrete Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung des deutschen Wissenschaftssystems erarbeiten und bewerten soll. Der Wissenschaftsrat ist gerne bereit in diesem oder einem anderen Kontext, detailliertere Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltungen der Perspektiven der Bund-Länder-Kooperation zu erarbeiten.

gez. Professor Dr.-Ing. Wolfgang Marquardt