

A 1 Neue Entwicklungen in der Wissenschafts- und Forschungspolitik

Im Jahresgutachten 2014 unterbreitete die Expertenkommission Empfehlungen zur Hochschulfinanzierung und zur Weiterentwicklung der Pakte.¹ Seitdem wurden in der Wissenschafts- und Forschungspolitik bedeutende Weichenstellungen vorgenommen. Die Expertenkommission sieht hierbei teilweise Fortschritte, teilweise aber auch die Gefahr von Fehlentwicklungen.

Kooperationsverbot im Hochschulbereich aufgehoben

Bundestag und Bundesrat haben beschlossen, das im Zuge der Föderalismusreform I für den Hochschulbereich eingeführte Kooperationsverbot wieder aufzuheben. Derzeit ist die Förderung des Bundes auf Vorhaben – also thematisch und zeitlich begrenzte Projekte – beschränkt. Der neue Art. 91b, Abs. 1 GG bestimmt, dass Bund und Länder „auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken“ können. Damit wird eine langfristige institutionelle Förderung von Hochschulen, einzelnen Instituten oder Institutsverbänden durch den Bund möglich.² Ziele entsprechender Bund-Länder-Vereinbarungen sind laut Bundesregierung „gemeinsame Schwerpunktsetzungen und Profilbildungen, mit denen die Leistungsfähigkeit der deutschen Wissenslandschaft und ihre Exzellenz in Breite und Spitze verbessert werden kann“.³ Die Vereinbarungen bedürfen jeweils der Zustimmung aller Länder.

Die Expertenkommission begrüßt die von ihr in vergangenen Jahresgutachten bereits mehrfach geforderte Aufhebung des Kooperationsverbots im Hochschulbereich ausdrücklich.⁴ Dies schafft neue Möglichkeiten, die Weiterentwicklung des deutschen Wissenschaftssystems voranzutreiben. Allerdings weist sie darauf hin, dass mit dem im Grundgesetz verankerten Einstimmigkeitsprinzip jedem Land de facto ein Vetorecht eingeräumt wird.

Finanzierung der BAföG-Mittel komplett vom Bund übernommen

Der Bund hat zum 1. Januar 2015 die Finanzzuständigkeit für die bis dahin gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Förderungsleistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) vollständig übernommen. Die Länder werden dadurch nach Berechnungen der Bundesregierung um rund 1,17 Milliarden Euro pro Jahr entlastet. Vertreter von Bund und Ländern haben sich im Mai 2014 darauf verständigt, dass die Länder die frei werdenden Mittel zur Finanzierung von Bildungsausgaben im Bereich Hochschule und Schule verwenden.⁵

Die Expertenkommission schlägt vor, die Aufteilung der frei werdenden Mittel auf Hochschulen und Schulen an der aktuellen Aufteilung der Förderungsbeträge auf Studierende und Schüler zu orientieren. Demnach sollten den Hochschulen mehr als zwei Drittel der frei werdenden Mittel zufließen.⁶ Das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) hat im September 2014 die aktuellen Planungen der 16 Länder analysiert. Ein Ergebnis der Untersuchung besagt, dass viele Länder die Höhe der bei ihnen frei werdenden und für Hochschule und Schule zu verausgabenden Mittel niedriger einschätzten als der Bund. Außerdem sahen nur wenige Länder vor, die Mittel zum größeren Teil dem Hochschulbereich zugutekommen zu lassen.⁷ Einzelne Länder planten, die frei werdenden Mittel auch für den frühkindlichen Bereich aufzuwenden.⁸ Dies würde jedoch die Absprachen zwischen Bund und Ländern verletzen, die Mittel für den Hochschul- und Schulbereich zu verwenden.

Die Expertenkommission hat Sorge, dass einzelne Länderregierungen wahlstrategisch agieren werden und die frei werdenden Mittel nicht in ausreichendem Maße und dauerhaft zur dringend erforderlichen Verbesserung der Grundfinanzierung der Hochschulen nutzen.

Weiterführung von Hochschulpakt und Pakt für Forschung und Innovation beschlossen

Im Dezember 2014 haben Bund und Länder beschlossen, den Hochschulpakt, die DFG-Programmpauschale und den Pakt für Forschung und Innovation fortzuführen.⁹

Die neue Bund-Länder-Vereinbarung zum Hochschulpakt sieht vor, in der Programmphase 2016 bis 2020 Plätze für 760.000 zusätzliche Studienanfänger gegenüber dem Stand von 2005 zu finanzieren.¹⁰ Dabei soll auch einer größeren Zahl von beruflich Qualifizierten der Zugang zu den Hochschulen eröffnet werden. Für diese Programmphase stellen Bund und Länder gut 19 Milliarden Euro bereit. 10 Prozent dieser Summe sollen für Maßnahmen zur Senkung der Studienabbrecherquote verausgabt werden.

Die Expertenkommission begrüßt die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Lehre an Hochschulen. Darüber hinaus sollte eine klare, nachprüfbare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern vereinbart werden. Insbesondere sollte sich der Bund auf Aufgaben konzentrieren, die von länderübergreifendem Interesse sind. Eine solche Aufgabe besteht beispielsweise in der Ausbildung ausländischer Studierender für den deutschen Arbeitsmarkt, um den Effekten des demografischen Wandels entgegenzuwirken. Der Bund könnte sich deshalb finanziell an den Ausbildungskosten für ausländische Studierende beteiligen.¹¹ In diesem Zusammenhang ist auch das Schweizer Modell von Interesse. Dort zahlt der Bund im Rahmen der Grundbeiträge, mit denen er die Betriebsaufwendungen der Universitätskantone unterstützt, auch einen Beitrag für jeden ausländischen Studierenden.¹²

Zur Senkung der Studienabbrecherquote hatte die Expertenkommission im Jahresgutachten 2010 bereits ein Maßnahmenbündel vorgeschlagen.¹³ Maßnahmen zur Verbesserung des Studienzugangs für beruflich Ausgebildete sind von der Expertenkommission in ihren Jahresgutachten 2012 und 2014 erarbeitet worden.¹⁴

Die DFG-Programmpauschale, die die zweite Säule des Hochschulpakts darstellt, wird auch im Zeitraum 2016 bis 2020 gewährt und um 2 Prozentpunkte auf 22 Prozent der direkten Projektkosten erhöht.¹⁵ Von diesen 22 Prozent finanziert der Bund wie bisher 20 Prozentpunkte und die Länder, die sich erstmals an der Finanzierung der DFG-Programmpauschale beteiligen, finanzieren die zusätzlichen 2 Prozentpunkte.

Die Expertenkommission begrüßt zunächst, dass die DFG-Programmpauschale auch über das Jahr 2015 hinaus weitergeführt wird. Allerdings reicht nach ihrer Einschätzung eine Erhöhung um 2 Prozentpunkte immer noch nicht aus, um die tatsächlichen Overheadkosten zu decken.¹⁶

Der Pakt für Forschung und Innovation wird ebenfalls im Zeitraum 2016 bis 2020 fortgeführt.¹⁷ In dieser Phase werden die Zuwendungen für die DFG und die vier großen außeruniversitären Forschungsorganisationen (AUF) FhG, HGF, MPG und WGL um jährlich 3 Prozent erhöht. Diesen finanziellen Aufwuchs in Höhe von insgesamt 3,9 Milliarden Euro finanziert der Bund alleine. Der Pakt für Forschung und Innovation legt forschungspolitische Ziele fest – etwa die Vernetzung im Wissenschaftssystem, die Vertiefung der internationalen und europäischen Zusammenarbeit, die Stärkung des Austauschs der Wissenschaft mit Wirtschaft und Gesellschaft und die Gewinnung der besten Köpfe für die deutsche Wissenschaft. Nach Einschätzung der Expertenkommission erhalten die Wissenschaftsorganisationen durch die Fortführung des Pakts für Forschung und Innovation die dringend benötigte Planungssicherheit. Da der Aufwuchs alleine vom Bund getragen wird, verschieben sich die Finanzierungsanteile des Bundes und der Länder. Die Expertenkommission spricht sich erneut dafür aus, die Finanzierungsschlüssel für die Einrichtungen der AUF zu vereinheitlichen.¹⁸ Somit würde eine weitere Zunahme der Kooperationen zwischen den AUF und zwischen AUF und Hochschulen erleichtert.

Nachfolge für auslaufende Exzellenzinitiative geplant

Im Dezember 2014 haben die Regierungen von Bund und Ländern einen Grundsatzbeschluss über ein Nachfolgeprogramm zur Exzellenzinitiative gefasst, um „den Wissenschaftsstandort Deutschland nachhaltig zu stärken, seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die erfolgreiche Entwicklung fortzuführen, die die Ausbildung von Leistungsspitzen in der Forschung und die Anhebung der Qualität des Hochschul- und Wissenschaftsstandortes Deutschland in der Breite zum Ziel“ haben.¹⁹ Bei der Umsetzung der neuen Initiative planen Bund und Länder, die neuen verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräume zu nutzen.²⁰ Neben der Förderung neuartiger Vorhaben sollen erfolgreichen Projekten der Exzellenzinitiative Zukunftsperspektiven eröffnet werden. Zudem soll Vorhaben, die erst seit 2012 im Rahmen der Exzellenzinitiative gefördert werden,

die Chance auf eine zweite Förderphase eröffnet werden. Bereits im September 2014 wurde im Auftrag von Bund und Ländern eine mit internationalen Experten besetzte Kommission zur Evaluierung der Ende 2017 auslaufenden Exzellenzinitiative ins Leben gerufen.²¹ Dieses Gremium wird zu Beginn des Jahres 2016 seine Ergebnisse vorlegen. Als eine Grundlage für die Bewertung wird ein datengestützter Bericht über den Verlauf der Exzellenzinitiative dienen, den die DFG und der Wissenschaftsrat bis Juni 2015 erarbeiten werden. Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) wird dann im Juni 2016 ein Konzept zur konkreten Ausgestaltung einer neuen Initiative vorlegen.²² Diese soll noch Ende 2016 anlaufen und ab 2018 ihre volle Ausprägung entfalten.

Im Rahmen der neuen Initiative sollen laut dem Grundsatzbeschluss von Bund und Ländern differenzierte Fördermöglichkeiten angeboten werden, die die Hochschulen bei der Ausbildung fachlicher und strategischer Profile unterstützen, die Kooperation von Hochschulen in regionalen Verbänden, Netzwerken oder neuen institutionellen Formen stärken und Spitzenforschung in Universitäten fördern.²³ Die Expertenkommission hat sich bereits mehrfach für eine stärkere horizontale und vertikale Ausdifferenzierung der Hochschulen ausgesprochen und begrüßt daher die Förderung einer verstärkten Profilbildung durch Bund und Länder.²⁴ Auch die Förderung der genannten Kooperationsformen ist grundsätzlich zu befürworten. Allerdings muss die Unterstützung solcher Kooperationen zeitlich befristet sein und darf nur erfolgen, wenn erhebliche Synergie- bzw. Effizienzpotenziale erreicht werden und international herausragende Forschungsergebnisse zu erwarten sind. Zudem ist die geplante Förderung der Spitzenforschung in Universitäten unabdingbar, um die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit Deutschlands zu stärken und um eine hohe Sichtbarkeit des deutschen Forschungssystems zu gewährleisten. Die Expertenkommission fordert deshalb, dass die Mittel für Spitzenforschung mindestens konstant gehalten werden.²⁵ Gleichzeitig wird ein international sichtbares Wissenschaftssystem nicht ohne „Leuchttürme“ auskommen können. Somit muss es auch weiterhin eine institutionelle Förderung der leistungsstärksten deutschen Universitäten geben. Für alle Maßnahmen sollte gelten, dass die Mittelvergabe in einem Wettbewerbsverfahren erfolgt.

Handlungsempfehlungen

Die Expertenkommission würdigt den Wegfall des Kooperationsverbots im Hochschulbereich als großen Erfolg der Wissenschaftspolitik, der neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Mit der Fortführung des Hochschulpakts und des Pakts für Forschung und Innovation sowie dem Grundsatzbeschluss über ein Nachfolgeprogramm zur Exzellenzinitiative sind zudem wichtige Schritte erfolgt, um die Leistungsfähigkeit des Forschungs- und Innovationsstandorts Deutschland weiter zu stärken. An diese Entwicklungen anknüpfend, formuliert die Expertenkommission folgende Handlungsempfehlungen:

- Die Bundesländer müssen den durch die Entlastung beim BAföG gewonnenen finanziellen Spielraum nutzen, um eine angemessene Grundfinanzierung ihrer Hochschulen sicherzustellen. Die Expertenkommission schlägt vor, die Aufteilung der frei werdenden Mittel auf Hochschulen und Schulen an der aktuellen Aufteilung der Förderungsbeträge auf Studierende und Schüler zu orientieren und somit mehr als zwei Drittel den Hochschulen zugutekommen zu lassen.
- Zur Senkung der Studienabbrecherquoten verweist die Expertenkommission auf das von ihr im Jahresgutachten 2010 empfohlene Maßnahmenbündel.²⁶
- Bei der Finanzierung der Lehre an Hochschulen sollte zukünftig eine klare, nachprüfbare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern vereinbart werden. Der Bund sollte sich auf Aufgaben konzentrieren, die von bundesländerübergreifendem Interesse sind. Beispielsweise könnte er sich finanziell an den Ausbildungskosten für ausländische Studierende beteiligen.
- Die DFG-Programmpauschale ist mittelfristig stärker den tatsächlich anfallenden Overheadkosten anzupassen. Analog sollte die BMBF-Projektpauschale angepasst werden.
- Bund und Länder sollten die Organisationen der AUF mit einem einheitlichen Finanzierungsschlüssel unterstützen.
- Die Mittel für Spitzenforschung sind bei der Weiterführung der Exzellenzinitiative mindestens konstant zu halten. Gleichzeitig muss es auch weiterhin eine institutionelle Förderung der leistungsstärksten deutschen Universitäten geben.