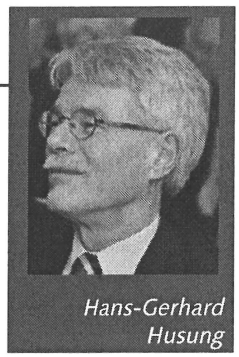
Hans-Gerhard Husung

Gemeinschaftsfinanzierung unter Druck?[1]



Hans-Gerhard Husung

In 1969 the German Basic Law (*Grundgesetz*) defined the funding of research as a joint task (*Gemeinschaftsaufgabe*) of the federal government and the 16 federal states (*Länder*). Both formally agreed on a fixed ratio for the joint financing of the four national non-university research organisations and of the national German Science Foundation, the DFG. For almost forty years this system has worked well to the benefit of academia and research in Germany. Currently, more than 14 billion Euros are invested along these lines each year.
Nevertheless, this balanced funding arrangement has come under stress as the ratio has slowly shifted in the direction of central funding. Since the intra-governmental administrative agreements (*Verwaltungsabkommen*) for some of these financing mechanisms will end in 2020, they will need to be re-drafted and concluded anew. As of 2006, it had been agreed that the Federal Government should be the sole financier of the Pact for Research and Innovation and cover the biggest share of the Overhead Payments for research supported by the DFG (*Programmpauschale*). The resulting intra-federal imbalance in funding will amount to more than half a billion Euros by 2020, an imbalance the states will not be able to remedy. In this contribution several ways to re-balance the funding regime are proposed: The aim is to avoid an otherwise likely massive change in the balance of power between the central government and the states, an imbalance which might even have serious constitutional consequences for German federalism.

Bis 2020 müssen die Weichen für die Gemeinschaftsfinanzierung des Bundes und der Länder für Wissenschaft und Forschung neu gestellt werden. Der Hochschulpakt, der Pakt für Forschung und Innovation (PFI) mit einem Gesamtvolumen von jährlich rd. 3,5 Mrd. € und die Programmpauschale der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) in der jetzigen Form mit rd. 480 Mio. € pro Jahr werden dann auslaufen, mit potenziell enormen Folgen für die Wissenschaftsfinanzierung. Sofort nach der Bundestagswahl im September 2017 muss die neue Bundesregierung zusammen mit den Ländern bis zum Herbst 2018 entscheiden, wie es weitergehen soll. Die Frage der Zukunft der Pakte ist wissenschaftspolitisch von höchster Bedeutung, gilt es doch, das Finanzvolumen der Gemeinschaftsfinanzierung von Bund und Ländern nach Art. 91b Grundgesetz (GG) in Höhe von rd. 14 Mrd. € jährlich für die Wissenschaft längerfristig zu sichern und nach Möglichkeit zu steigern.

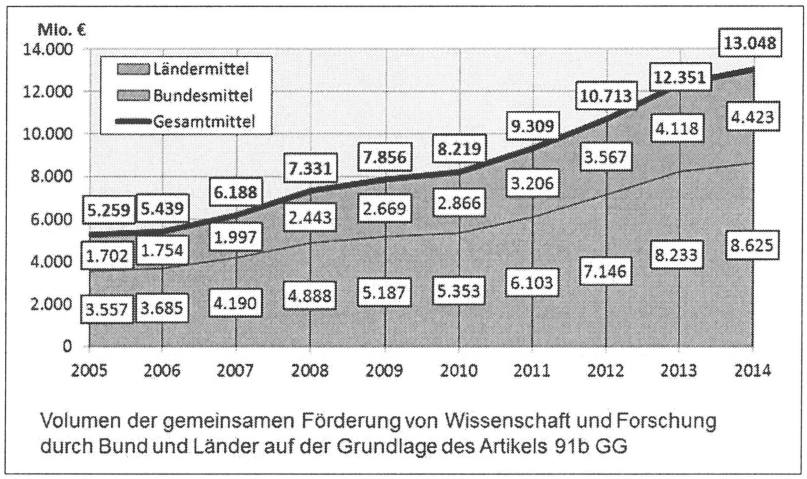
Zur Lage

Nach der Abschaffung des früheren Art. 91a Grundgesetz (GG) mit der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau durch die Grundgesetzreform 2006 ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern verfassungsmäßig in Art. 91b GG geregelt, der in seiner reformierten Fassung neue Möglichkeiten für die institutionelle Finanzierung mit Blick auf Hochschulen vorsieht, sofern eine überregionale Bedeutung besteht und alle Länder jeweils zustimmen. Seit dem ersten Hochschulsonderprogramm von 1989 sind auf der Grundlage des Art. 91b GG Programme durchgeführt worden, die sich an definierten Entwicklungszielen orientierten und die – beginnend mit dem Hochschul- und Wissenschaftsprogramm (HWP) von 1999 – zunehmend wettbewerblich angelegt wurden.
Finanziell bildet allerdings nach wie vor die institutionelle Förderung der außeruniversitären Forschungsträgerorganisationen und der DFG den Schwerpunkt der Gemeinschaftsfinanzierung in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern. In der Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung vom 28. November 1975 (Rahmenvereinbarung Forschungsförderung) hat diese Förderung ihre bis heute grundsätzlich gültige Finanzierungsstruktur erhalten. Danach sind feste Quoten zwischen Bund und Ländern vorgesehen, die von 50:50 bis zu 90:10 Anteilen reichen. Innerhalb der Länderanteile ist der alte solidarische Grundgedanke aus dem Königsteiner Abkommen der Länder von 1949 enthalten, nämlich neben dem Sitzlandanteil ein von den Ländern gemeinsam finanzierter Anteil nach Königsteiner Schlüs-

[1] Mein Dank gilt allen Mitgliedern der interdisziplinären Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaft unter ihrem Sprecher Stephan Leibfried für die ermutigende, anregende und weiterführende Diskussion des Beitrags in unterschiedlichen Phasen. Besonderen Dank schulde ich Josef Lange und Ullrich Schreiterer für ihre intensive Durchsicht des Manuskripts, hilfreiche Kritik und wichtigen Verbesserungsvorschläge. Selbstverständlich liegt die inhaltliche Verantwortung für den Text allein beim Verfasser.

sel. Diese multilaterale Finanzierungsstruktur hat sich über mehr als drei Jahrzehnte als segensreich für die Wissenschaft erwiesen.
Als besondere Erfolgsgeschichte einer dynamischen Entwicklung müssen die Jahre seit 2005 für die Wissenschaft gelten, wie die folgende Grafik zeigt:

Abbildung 1: Entwicklung des Gesamtvolumens der Gemeinschaftsfinanzierung



Quelle: GWK (2016), S. 10.

Bis 2014 sind die Beiträge der Länder zur Gemeinschaftsfinanzierung mit knapp einem Drittel relativ stabil geblieben, obwohl der Bund die Projektkosten für den Qualitätspakt Lehre, zur Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen, sowie für das Programm Aufstieg durch Bildung allein trägt und die Sitzländer zur Finanzierung der Exzellenzinitiative mit 25% beitragen. Dass die Länder ihren Finanzierungsanteil mit 5,1 Mrd. € auch 2017 ungefähr bei 33% stabil halten können, beruht nahezu ausschließlich auf ihren Mitfinanzierungsverpflichtungen im Hochschulpakt; sonst ergäbe sich ein anderes Bild.
Vor allem mit ihrer Entscheidung, dem Bund ab 2016 die Finanzierung des Paktes für Forschung und Innovation allein zu überlassen, haben die Länder eine wissenschaftspolitische Herausforderung kreiert. Sie haben damit für alle institutionell geförderten Forschungsträgerorganisationen und die DFG eine Entwicklung in Gang gesetzt, welche die Finanzierungsstruktur der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung unter Spannung setzt, die von der Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung vom 28. November 1975 (Rahmenvereinbarung Forschungsförderung) geprägt wurde und über lange Zeit relativ stabil war. In der institutionellen Finanzierung dieser Einrichtungen verschieben sich dadurch die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern in nicht unerheblichem Maß, sodass sich für 2020 – neben der Frage der Zukunft der Pakte – auch die grundsätzliche Frage stellt, wie Bund und Länder mit dieser neuen Entwicklung umgehen wollen und werden. Bleibt es eine Episode, wie sie in der Gemeinschaftsfinanzierung immer wieder aufgetreten sind, oder steht damit die künftige Rolle der Länder in der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91b GG grundsätzlich infrage? Die zwischen Bund und Ländern bislang vereinbarten Finanzierungsschlüssel verändern sich durch die eingetretenen und absehbaren Finanzströme faktisch in Richtung einer stärkeren Beteiligung des Bundes bei der institutionellen Finanzierung der Forschungsträgerorganisationen und der DFG.
Wie aus der Tabelle 1 zu ersehen ist, werden sich dadurch die tatsächlichen Finanzierungsanteile bei allen gemeinsam finanzierten Einrichtungen so stark verschieben, dass die Länder zusammen ab 2021 über 400 Mio. € pro Jahr mehr beitragen müssten, um die offiziell geltenden Finanzierungsschlüssel wieder zu erreichen.
Eine zweite Entwicklung verschärft die Herausforderung, nämlich die finanziellen Wirkungen der Programmpauschale der DFG in Höhe von 20%, die der Bund zunächst allein finanziert hat; ab 2016 beteiligen sich die Länder zwar mit 2%, der Bund finanziert allerdings weiterhin 20%. Damit entsteht innerhalb der DFG-Finanzierung auch hier eine deutlich wachsende Asymmetrie zwischen Bund und Ländern.
Da es keinen systematischen Grund gibt und es zudem haushaltsrechtlich problematisch wäre, die an die institutionell finanzierten Bewilligungen gebundenen Programmpauschalen als befristete Projektfinanzierung außerhalb der Grundfinanzierung der DFG fortzuführen, ist das aktuelle Arrangement zwischen Bund und Län-

Tabelle 1: Auswirkungen der PFI-Finanzierung auf die Finanzierungsschlüssel (in Mio €)

	2020					Länderanteil nach geltenden Finanzierungsschlüsseln		Zusätzliche Länder-mittel
	Gesamt-betrag	davon Bund	davon Länder	Bundes anteil in %	Länder-anteil in %			
MPG	1.817,6 €	1.033,7 €	784,0 €	56,9%	43,1%	50,0%	908,8 €	124,9 €
WGL	1.299,3 €	738,9 €	560,4 €	56,9%	43,1%	50,0%	649,7 €	89,3 €
FhG	762,4 €	663,8 €	98,7 €	87,1%	12,9%	15,0%	114,4 €	15,7 €
HGF POF	3.248,1 €	2.968,0 €	280,2 €	91,4%	8,6%	10,0%	324,8 €	44,6 €
DFG	2.273,4 €	1.449,8 €	823,7 €	63,8%	36,2%	42,0%	954,8 €	131,2 €
								405,6 €

Quellen: Grunddaten aus GWK (2016) sowie eigene Berechnungen.

dern kaum mehr als eine Übergangslösung bis zu einer Integration in den gemeinsam institutionell finanzierten Grundhaushalt der DFG; auch dafür müssten bis 2020 die Weichen gestellt werden.
Zur Beschreibung der Herausforderung sei am Beispiel der DFG hypothetisch angenommen, diese Integration in den institutionell finanzierten Grundhaushalt wäre bereits 2014 erfolgt, so hätte sich der geltende Finanzierungsschlüssel für die Ausgaben der DFG von 58 (Bund): 42 (Länder) bereits deutlich verändert. Nach Berechnungen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz in ihrer regelmäßigen Untersuchung der Finanzströme zwischen Bund und Ländern betrügen die tatsächlichen Finanzierungsanteile für den Bund 64% und die der Länder nur noch 36%.
Für das Jahr 2017, für das aktuelle Zahlen vorliegen, beträgt die Programmpauschale 410 Mio. €. Um sie schlüsselgerecht zu finanzieren, hätten die Länder allein 156 Mio. € mehr aufwenden müssen, als sie tatsächlich beigetragen haben. Dieser beschriebene Trend der Verschiebung der Finanzierungsanteile bei der DFG durch die Programmpauschale wird sich prinzipiell bis 2020 fortsetzen: 474,6 Mio. € wären dann schlüsselgerecht zu finanzieren.

Das Problem und seine Lösungsvarianten

Da sich bis 2020 keine Veränderungen an den geschlossenen Verwaltungsabkommen ergeben werden, kann das zu lösende Problem insgesamt quantifiziert werden: Wie aus Tabelle 1 zu ersehen ist, müssten die Länder ab 2021 zusammen über 400 Mio. € pro Jahr mehr beitragen, um bei einer Integration des PFI in die Grundhaushalte wieder die alten Finanzierungsschlüssel zu erreichen. Einschließlich der Programmpauschale beträgt der strukturelle Fehlbetrag für die Länder sogar über 500 Mio. €. Dass die Länder auf Dauer derartige Zusatzaufwendungen aufbringen könnten und wollten, erscheint relativ unwahrscheinlich, zumal die Grundfinanzierung der Hochschulen als Kernkompetenz der Länder für sie finanzpolitische Priorität haben dürfte. Vollkommen ausgeschlossen erscheint gar ein rückwirkender Ausgleich der bisher akkumulierten Mehrleistungen des Bundes, denen die Länder in den jeweiligen Verwaltungsabkommen zugestimmt haben; er bleibt außerhalb der Betrachtung. Doch welche Alternativen gäbe es, die Finanzierung der deutschen Wissenschaft zu sichern?

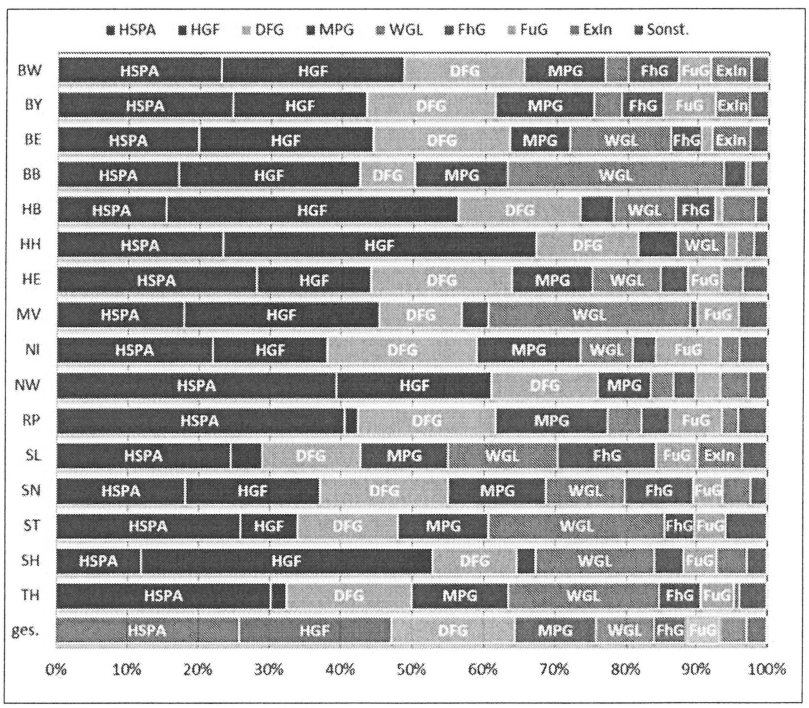
Variante 1

Die Finanzierungsschlüssel werden an die Realitäten angepasst. Das hätte zur Folge, dass die Mitgestaltungsmöglichkeiten der Länder in der Gemeinschaftsfinanzierung nach Art. 91b GG weiter abnehmen werden. Ob sie unterhalb einer 10%-Marke überhaupt noch irgendwelche Einflussmöglichkeiten hätten, erscheint selbst dann fraglich, wenn die Gremien noch paritätisch zusammengesetzt wären. Dieses Szenario zeichnet sich bei einer der Wissenschaftsorganisationen, der Helmholtz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren (HGF) bereits ab.

Variante 2

Es wird ein einheitlicher Schlüssel für die gesamte institutionelle Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsfinanzierung gefunden – ein Szenario, das bereits verschiedentlich mit den Varianten 70% Bund : 30% Länder oder 80% Bund : 20% Länder vorgeschlagen wurde. Dabei wurden regelmäßig eine Vereinfachung der Finanzbeziehungen, eine Erhöhung der Transparenz und eine Verbesserung der Kooperationsfähigkeit insbesondere der außeruniversitären Einrichtungen untereinander ins Feld geführt, zuletzt 2011 von der Expertenkommission Forschung und Innovation. Sie schlug darüber hinaus vor, den von den Ländern gemeinsam nach Königsteiner Schlüssel finanzierten Anteil von 50 auf 75% zu erhöhen, was ihren Vorschlag noch weiter von einer wissenschaftspolitischen Realisierungschance entfernte.
Ganz unabhängig davon wären die Auswirkungen eines Generalschlüssels auf Bund und Länder sehr unterschiedlich, was im Wesentlichen aus der regionalen Verteilung der HGF-Einrichtungen resultiert, wie die folgende Grafik zeigt, aus der sich die strukturellen Finanzierungsanteile für jedes Land ablesen lassen:

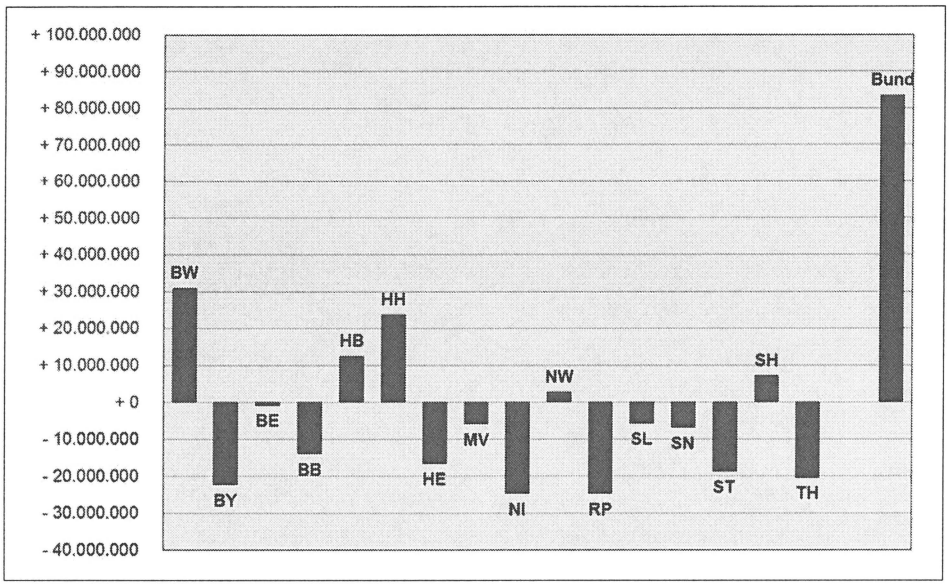
Abbildung 2: Förderprofile der Länder in der Gemeinschaftsfinanzierung nach Art. 91b GG



Quelle: GWK (2016), S. 15.

Ein General-Schlüssel von 70:30 würde den Bund und einige Länder erheblich zusätzlich belasten, wie Abbildung 3 zeigt:

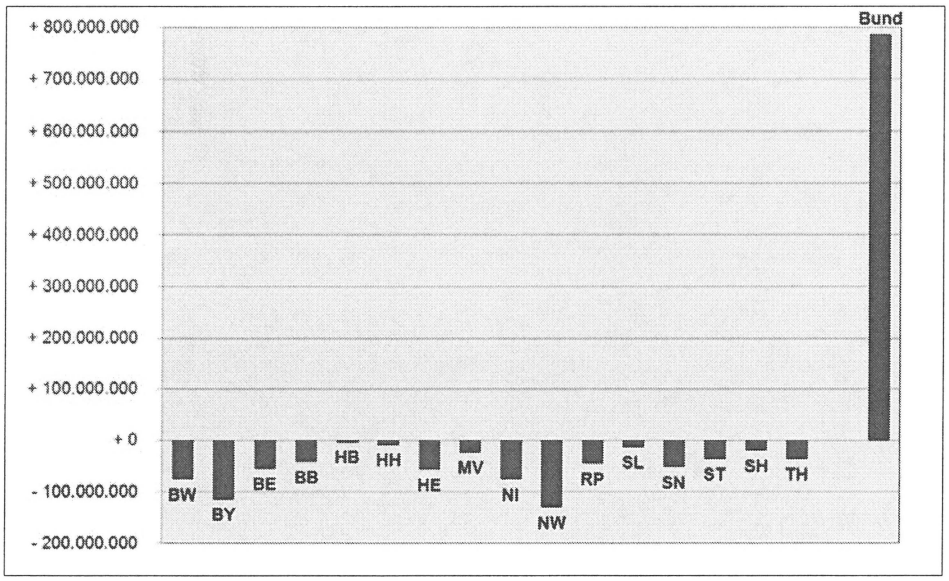
Abbildung 3: Veränderungen der Finanzierungsbeiträge bei 70:30 im Vergleich zum Status Quo



Quelle: Daten aus GWK (2016) sowie eigene Berechnungen.

Es liegt auf der Hand, dass es angesichts dieser Folgen wohl kaum ein einstimmiges Ländervotum für einen derartigen Schlüssel geben dürfte, von der finanziellen Herausforderung für den Bund einmal ganz abgesehen. Vollkommen unterschiedlich ist das Bild bei einem einheitlichen Schlüssel von 80:20, wie Abbildung 4 zeigt:

Abbildung 4: Veränderung der Finanzierungsbeiträge bei 80:20 im Vergleich zum Status Quo



Quelle: Daten aus GWK (2016) sowie eigene Berechnungen.

Alle Länder würden entlastet, was für die notwendige Mehrheitsbildung unter den Ländern hilfreich wäre. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) jedoch müsste seine Mittel im oberen einstelligen Prozentbereich seines Einzelplanes 30 des Bundeshaushalts spürbar aufstocken. Da im BMBF-Haushalt bereits 55% der Mittel in die Gemeinschaftsfinanzierung gehen und in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes keine Mittelaufstockung für das BMBF vorgesehen ist, werden Grenzen des politisch Machbaren erkennbar. Dem finanziellen Nutzen für die Länder stünde allerdings ein nicht gerade geringer wissenschaftspolitischer Preis gegenüber: Ihre Stellung in der Gemeinschaftsfinanzierung würde systematisch und flächendeckend geschwächt. Der leichte Zugewinn an Einflussmöglichkeiten bei den HGF-Einrichtungen fiele dagegen kaum ausgleichend ins Gewicht, zumal der Bund einen stärkeren Einfluss der Länder bei „seiner" HGF mit ihrem Finanzierungsschlüssel von 90:10 nicht ohne Weiteres hinnehmen dürfte. Wenn die Problemlösung über einen neuen einheitlichen Finanzierungsschlüssel angestrebt würde, sollte deshalb die HGF ausgeklammert werden.

Variante 3

Im Vorfeld der späteren Verfassungsreform von 2006 sind unter dem Stichwort „Entflechtung" in den Jahren 2003 und 2004 verschiedene Möglichkeiten der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern beraten worden, bei denen die Institute der Leibniz-Gemeinschaft eine zentrale Rolle spielten. Damals zeichnete sich eine durchgehende Tendenz ab, diese Institute in die alleinige Verantwortung der Länder zu überführen. Bemühungen um eine komplette Entflechtung sind spätestens nach der Reform des Art. 91b GG Ende 2014 im Grunde genommen gegenstandslos geworden. Stattdessen geht es nun darum, neuartige Möglichkeiten einer Bundesfinanzierung in Hochschulen auszuloten. Dabei gilt es, vier Grundsätze zu wahren:

1. Die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern ist systematisch effektiv und politisch unverzichtbar, weil erst der Wettbewerb von Bund und

Ländern um Gestaltungsmöglichkeiten und die Rolle eines Treibers des jeweils anderen Partners im gemeinsamen Geleitzug eine große Dynamik bewirkt.
2. Die seit Langem immer wieder bekräftigte Forderung nach einer Stärkung der Hochschulen im Wissenschaftssystem wird ernst genommen und ist von praktischer Bedeutung.
3. Die Autonomie der Wissenschaftseinrichtungen darf nicht eingeschränkt werden.
4. Die Rolle und Position der Länder in der überregionalen Wissenschaftspolitik dürfen nicht weiter geschwächt werden.

Würde die finanzielle Mitverantwortung der Länder für die DFG reduziert, wäre das mit allen vier Grundsätzen durchaus kompatibel, zumal die DFG von ihrer institutionellen Struktur als e.V. mit den Universitäten als Vereinsmitgliedern und ihren wissenschaftsgeleiteten Begutachtungs-, Bewertungs- und Entscheidungsverfahren als Ort und Objekt wissenschaftspolitischen Gestaltungswillens von Bund und Ländern keine Rolle spielt. Unabhängig von ihren Finanzierungsmodalitäten im Einzelnen steht sie für die Autonomie der Wissenschaft in Deutschland wie kaum eine andere Organisation.
Nach der gegenwärtigen Praxis wird der voraussichtliche Finanzierungsbeitrag der Länder 2020 einschließlich ihrer Beteiligung an der Programmpauschale mit 2% knapp 877 Mio. € betragen. Damit würden sie noch knapp über 30% zum Haushalt der DFG beitragen. Wollten Bund und Länder 2021 zum 52:42 Schlüssel zurückkehren und dabei sowohl den finanziellen Wirkungen des PFI als auch der Programmpauschale Rechnung tragen, müssten die Länder ihren Beitrag auf 1.154 Mrd. € pro Jahr erhöhen, also rund 288 Mio. € mehr aufbringen – bei einer entsprechenden Entlastung des Bundes. Ein solches Szenario halten vermutlich selbst Optimisten nicht für realistisch.
Da wie oben gezeigt einfache neue Generalschlüssel zur Problemlösung wenig geeignet sind, sollte jeder differenzierte, sachgerechte und politisch durchsetzbare Vorschlag beim Finanzierungsschlüssel der DFG ansetzen. Eine Veränderung des Finanzierungsschlüssels auf 80% Bund : 20% Länder könnte diesen Bedingungen genügen, weil weder die wissenschaftsgeleitete Arbeitsweise der DFG strategisch wie auch operativ noch die paritätische Vertretung von Bund und Ländern in den Gremien davon berührt wären. Gegenüber dem Betrag, den die Länder 2020 bei einer Integration der Programmpauschale und des PFI in die institutionelle Förderung unter Anlegung des geltenden Schlüssels von 52:48 beitragen müssten, würden sie um rd. 600 Mio. € entlastet. Der Bund müsste sich zwar entsprechend stärker engagieren, würde aber an anderer Stelle wissenschaftspolitisch sinnvoll entlastet werden.
Viele heutige Institute der Leibniz Gemeinschaft sind aus Universitäten oder vormaligen Einrichtungen der ehemaligen Akademie der Wissenschaften der DDR hervorgegangen, die nach 1990 überwiegend aus finanzpolitischen Gründen nicht in die Hochschulen der Neuen Länder integriert werden konnten. Meistens aus Initiativen der Länder hervorgegangen, sind die Institute rechtlich selbstständig, von überregionaler Bedeutung und auf vielfältige Weise mit den Universitäten verbunden. Daraus haben sich interessante Campus-Modelle und Verbundinitiativen entwickelt. War es nach der ursprünglichen Verfassungslage selbst in den Fällen, in denen Institute unmittelbar aus universitären Strukturen hervorgegangen waren, notwendig, diese Einrichtungen rechtlich zu verselbstständigen, so wäre dies nach der Neufassung des Art. 91b GG nicht mehr zwingend geboten. Die GWK könnte ihre diesbezügliche Regelung aus eigener Kraft anpassen, um einen solchen Zwang zu einer institutionellen Ausgliederung aus funktionierenden wissenschaftlichen Zusammenhängen einer Universität künftig zu vermeiden, zumal auch die Universitäten ihre Governance inzwischen weiterentwickelt haben und institutionelle Vielfalt unter ihrem eigenen Dach managen können.
Um die Universitäten im Wissenschaftssystem durch eine noch engere Heranführung der Institute der Leibniz-Gemeinschaft zu stärken und die forschungspolitische Handlungsfähigkeit der Länder wieder zu erweitern, wäre deshalb zu überlegen, die „horizontale Gemeinschaftsfinanzierung" – wie die Länder sie für sich bereits im „Königsteiner Abkommen" von 1949 formuliert haben – im Falle der WGL-Institute zu stärken und den Finanzierungsschlüssel entsprechend auf 20% (Bund) : 80% (Länder) vorzusehen. Unter Einbeziehung des PFI müssten die Länder dann knapp 480 Mio. € mehr aufwenden, während der Bund entsprechend entlastet würde. Im Rahmen der „horizontalen Gemeinschaftsfinanzierung" wäre es dann die Aufgabe der Länder, über eine entsprechende Veränderung der Sitzlandanteile negative Auswirkungen der regional unterschiedlichen Verteilung der Institute vor allem für die ostdeutschen Länder zu vermeiden (vgl. Abb. 2).
Bei der Umsetzung dieser Vorschläge hätten die Länder dank der finanziellen Entlastung bei der Finanzierung der DFG genügend Mittel, um die Integration des PFI auch in die institutionelle Förderung der Max-Planck-Gesellschaft (MPG), HGF und der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) zu finanzieren.

Variante 4
Die Länder werden in einem Bereich durch den Bund von finanziellen Verpflichtungen entlastet, der gegenwärtig noch außerhalb der institutionellen Finanzierung formal als Projekt angesiedelt ist, nämlich durch den Hochschulpakt. Der neue Art. 91b GG eröffnet dem Bund erstmals die Möglichkeit, im Rahmen der institutionellen Gemeinschaftsfinanzierung eine dauerhafte Mitverantwortung für den Bereich von Lehre und Studium zu übernehmen. Seit dem ersten Hochschulsonderprogramm von 1989 hat er sich kontinuierlich projektförmig auf diesem Feld engagiert, ohne einen berechenbaren, dauerhaften Beitrag zur Entlastung der Hochschulen von der Überlast und zur Qualitätsverbesserung leisten zu können. Diese Schwachstelle könnte nun beseitigt werden, ohne dass sich dadurch die grundsätzlichen Verantwortungsstrukturen von Bund und Ländern nach dem Grundgesetz verändern müssten. Eine flexible Verbindung der institutionellen Förderung mit leistungsbezogenen Komponenten würde der bewährten Architektur des PFI entsprechen. Könnte ein solcher Schritt

zudem mit einer Finanzausstattung des Bundes oberhalb des Status quo des Hochschulpaktes verbunden werden, dann ginge davon eine stabilisierende Wirkung für die Gemeinschaftsfinanzierung insgesamt aus, wenn die Länder im Gegenzug bereit wären, eine solche Entlastung für die Lösung der geschilderten Herausforderungen in die Gemeinschaftsfinanzierung einzubringen.

Variante 5
Eine für alle Beteiligten akzeptable und praktikable Lösung könnte in einer geschickten Verbindung der Varianten 3und 4 liegen.

Schlussbemerkung

Die Komplexität der Vorschläge veranschaulicht, wie wichtig es ist, den wissenschaftspolitischen Gesamtzusammenhang bei jeder möglichen Lösung im Blick zu behalten. Das übergreifende Ziel muss es sein, den bislang erfolgreichen Geleitzug der Gemeinschaftsfinanzierung des Bundes und der Länder zukunftsfähig zu gestalten und so zu lenken, dass sich die Länder wieder kontinuierlich in eine dynamische Weiterentwicklung der Gemeinschaftsfinanzierung einbringen und sich an den Aufwüchsen beteiligen.
Nach diesen Vorschlägen käme ihnen dafür nach 2020 zumindest ein gewisses Startkapital zugute. Würde der föderale Beitrag auf diesem wichtigen Feld der politischen Sichtbarkeit der Länder weiter geschwächt oder gar ausbleiben, geriete ihre Bedeutung für die föderale Struktur des Grundgesetzes insgesamt in Gefahr. Die Entwicklung einer stetigen Zunahme des Gewichts des Bundes auf dem Feld der Forschungs- und Wissenschaftspolitik würde weiter intensiviert. Dieser Prozess ist seit den 1950er Jahren zu beobachten, obwohl die Länder ursprünglich mit dem Königsteiner Abkommen von 1949 dieses Politikfeld als ihre Domäne betrachteten. Das könnte dazu führen, dass sich die Staatspraxis immer weiter vom Sinn und Zweck der Gemeinschaftsaufgabe entfernt. Auch sollte die Reform des Art. 91b GG keinen Vorwand bieten, die gemeinsame Verantwortung tendenziell auf einen einstimmigen Zustimmungsbeitrag zu reduzieren. So bietet 2020 die nächste große Gelegenheit zu einem finanziell unterlegten Bekenntnis zur Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung in aktualisierter Form.
Würden Bund und Länder diese Gelegenheit ungenutzt verstreichen lassen, könnte es zu einem stillschweigenden Einfrieren der entstandenen Asymmetrie kommen, verbunden mit dem Risiko, dass in den Folgejahren kein Aufwuchs mehr stattfindet und dass das Wissenschaftssystem an Dynamik und Leistungsfähigkeit einbüßt. Würde alternativ die finanzielle Dynamik der Gemeinschaftsaufgabe ohne jegliche Änderungen der Beitragsanteile aufrechterhalten, hätten die Probleme bis 2025 absehbar und berechenbar ein Ausmaß erreicht, das deutlich über 1 Mrd. € läge, so dass eine Lösung ohne einen grundlegenden Systemwechsel mit hohen Risiken für die Wissenschaft kaum mehr vorstellbar ist.

Literatur

GWK [Gemeinsame Wissenschaftskonferenz] (2016): Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder – Finanzströme im Jahr 2014. Materialien der GWK, Heft 49. Bonn.

■ **Dr. Hans-Gerhard Husung,** Staatssekr. a. D., ehem. Generalsekretär der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK), Bonn,
E-Mail: hghus@gmx.de