

B KERNTHEMEN 2011

B 1 FÖDERALISMUS

Der bundesstaatliche Föderalismus ist eines der wichtigsten Strukturmerkmale der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesländer sind für die Erfüllung staatlicher Aufgaben zuständig, sofern das Grundgesetz keine andere Regelung trifft.¹¹¹ Die Kulturohheit gilt dabei als ein Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder.¹¹² Hierzu gehören auch Bildung und Forschung. Beide Bereiche nahmen im rohstoffarmen Deutschland schon immer einen zentralen Stellenwert ein. Zudem wächst ihre Bedeutung seit den 1950er Jahren und dem Wandel hin zu einer Wissensgesellschaft im globalen Wettbewerb rasant und kraftvoll.

Deutschland war in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg schlecht auf die rasche Transformation und Globalisierung der Märkte vorbereitet. Im internationalen Vergleich der Forschungssysteme zeigten sich deutliche Defizite (West-)Deutschlands gegenüber Ländern wie den USA und europäischen Nachbarn wie Großbritannien, Frankreich, der Schweiz und Schweden. Auch im Bereich der Bildung hinkte Deutschland hinterher. Zu wenige Schülerinnen und Schüler erreichten das Abitur und konnten studieren. Die Fähigkeiten von jungen Mädchen blieben häufig ungenutzt, Kinder aus sozial schwachen Familien hatten selbst bei guten Leistungen kaum weiterführende Bildungschancen. Die Bildungspotenziale der Bevölkerung wurden nur unzureichend ausgeschöpft, was sich wiederum bremsend auf das Innovationspotenzial Deutschlands auswirkte.

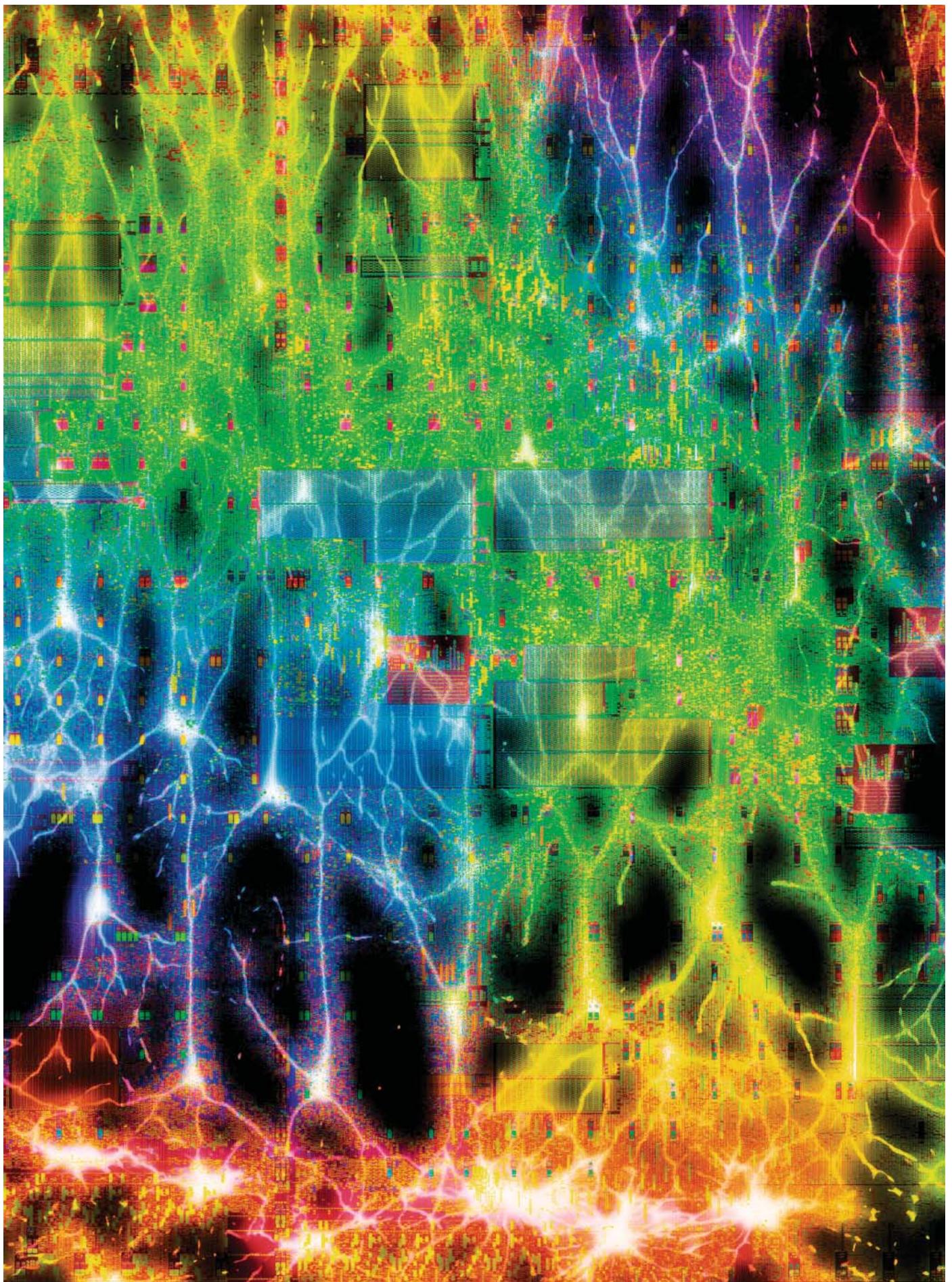
In den 1960er Jahren wurden zunehmend Stimmen laut, die deutliche Kritik am Bildungs- und Forschungsstandort Deutschland übten. Angesichts der internationalen Konkurrenz warnten sie vor einer deutschen

„Bildungskatastrophe“¹¹³ und einer „technologischen Lücke“.¹¹⁴ Sie verwiesen darauf, dass andere Staaten ihre Bildungs- und Forschungssysteme schneller als Deutschland ausbauten und weiterentwickelten. Als Hauptgründe dieser deutschen Bildungs- und Forschungsmisere wurden dabei immer wieder die fehlende Kompetenz des Bundes, zersplitterte Zuständigkeiten, der Egoismus der Bundesländer und zu geringe finanzielle Förderungen identifiziert.¹¹⁵

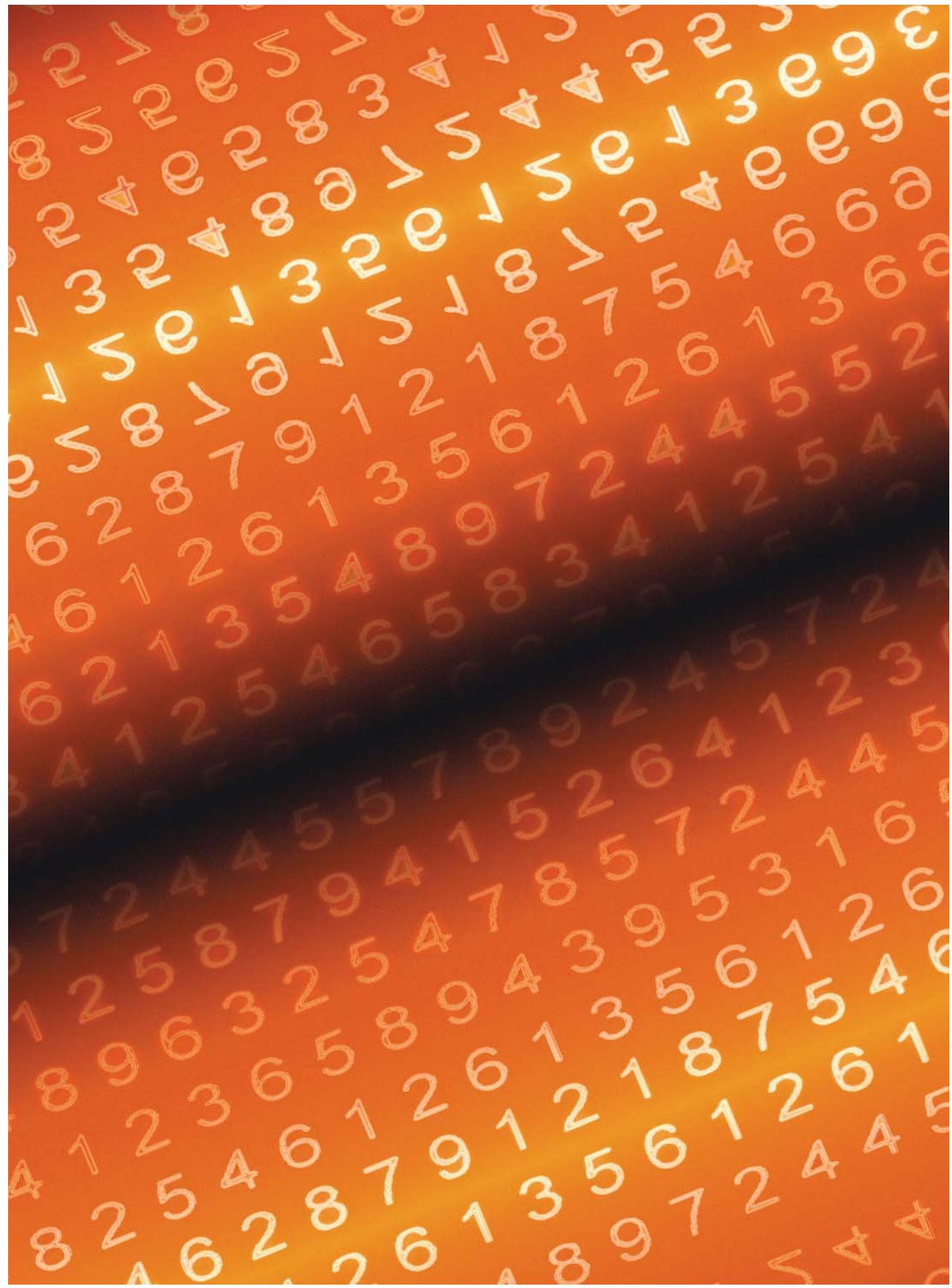
Föderalismusreform 1969

Mit dem Regierungsantritt der Großen Koalition 1966 setzte ein bildungs- und wissenschaftspolitischer Paradigmenwechsel ein, der von den Bundesländern mitgetragen und zum Teil sogar forciert wurde. Denn es waren die Bundesländer selbst, die – vertreten durch die Kultusministerkonferenz (KMK) – in den frühen 1960er Jahren auf eine stärkere Abstimmung zwischen den Ländern und dem Bund drängten. Auf ihre Initiative hin wurde 1964 der Deutsche Bildungsrat eingerichtet.¹¹⁶

Wenige Jahre später kam es zu der Verfassungsreform von 1969. Diese Reform zielte eigentlich darauf, die Länder zu einer einheitlichen Konjunktur- und Haushaltspolitik zu verpflichten. Mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben durch Artikel 91a und 91b GG und der Rahmengesetzgebungskompetenz für die Hochschulen veränderten sich gleichwohl die Zuständigkeiten im Bereich von Bildung und Forschung entscheidend. Artikel 91b des Grundgesetzes ermöglichte fortan die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Bildungsplanung und Forschung.¹¹⁷ Die Förderung von Bildung und Forschung konnte jetzt national koordiniert und gemeinsam finanziert werden.¹¹⁸ Der bislang bestehende Wettbewerbsföderalismus



Neuronales Netz
©Pasieka/Science Photo Library



Digitale Kommunikation
©Mehau Kulyk / Science Photo Library

wurde abgelöst durch eine Form des kooperativen und solidarischen Föderalismus mit dem normativen Ziel „einer aktiven, gesellschaftsgestaltenden Politik“¹¹⁹ und dem Leitbild einheitlicher Lebensverhältnisse über alle Bundesländer hinweg.¹²⁰

Im Zuge der Verfassungsänderung entstand bereits 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Deren Zuständigkeitsbereich wurde 1975 durch die Rahmenvereinbarung Forschungsförderung ausgeweitet, entsprechend wurde die Kommission 1976 in Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) umbenannt.¹²¹ In den kommenden Jahren setzte die BLK deutliche Impulse für Bildung und Forschung.

Im Folgenden wird zunächst der Bereich Bildung betrachtet. Hatte mit der bereits 1948 gegründeten Kultusministerkonferenz (KMK) bereits lange vor der Verfassungsänderung ein horizontales Koordinationsgremium der Fachseite der Länder bestanden, so kam mit der BLK nun ein weiteres föderatives Gremium hinzu. Die neu gegründete BLK besaß jedoch eine andere Ausrichtung und Aufgabe. Im Wesentlichen als Gremium zur Weiterentwicklung des Bildungs- und Forschungssystems konzipiert, wurden von ihr Wissenschaft und bildungspolitische Experten eingebunden, Programme und Modellversuche initiiert, evaluiert und vielfach in die Fläche gebracht. Eine weitere Leistung der BLK bestand darin, den ständigen Austausch zwischen Bund und Ländern zu stärken. Dies führte zu mehr Transparenz auf beiden Seiten und zu einer allmählichen Annäherung von Bund und Ländern. Gerade in Reaktion auf die Veröffentlichung der *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS)-Ergebnisse im Jahr 1998 und der *Programme for International Student Assessment* (PISA)-Ergebnisse im Jahr 2000 kam es zu ganz konkreten Programmen, mit denen das Bildungsniveau in Deutschland gehoben und der offensichtlichen Ungleichheit von Bildungschancen nach sozialer Herkunft gemeinsam begegnet werden sollte.¹²² Eine Fülle von Modellprogrammen wurde initiiert und durchgeführt.¹²³ Außerhalb des BLK-Rahmens ist an erster Stelle das Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ (IZBB) zu nennen. Es wurde 2003 verabschiedet und enthielt zwei Programmberiche: den quantitativen Ausbau und die qualitative Verbesserung der Angebote in Ganztagsschulen.¹²⁴ Gefördert wurde der Auf- und Ausbau von knapp 7 200 Ganztagsschulen in allen Bundes-

ländern mit einem Finanzierungsvolumen von etwa 4 Milliarden Euro. Dieses Programm lief zwischen 2003 und 2007 und wurde kostenneutral bis 2009 verlängert.¹²⁵ Das zweite Programm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ (GTL) startete im Jahr 2003 und wurde bis 2014 verlängert.¹²⁶ Es dient der inhaltlichen Weiterentwicklung der Ganztagschulangebote. Das GTL-Programm wird von der Deutschen Kinder- und Jugend-Stiftung (DKJS) getragen, da der Bund auch 2003 keine schulpolitische Kompetenz besaß und eine vermittelte Finanzierung gefunden werden musste.¹²⁷ Es ist das einzige Schulentwicklungsprogramm Deutschlands, an dem sich noch alle Länder und der Bund beteiligen und in dem ein regelmäßiger horizontaler Austausch zwischen den Bundesländern stattfindet.¹²⁸ Weitere Programme, wie etwa die Sprachförderung von Migranten, konnten aufgrund der 2006 erfolgten erneuten Verfassungsreform und der damit einhergehenden Auflösung der BLK nicht mehr im ursprünglich geplanten Umfang in die Praxis umgesetzt werden.

Im Bereich der Forschungsförderung entwickelte sich die Zusammenarbeit von Bund und Ländern schon vor der Verfassungsreform von 1969 und damit wesentlich früher und zudem entschlossener.¹²⁹ Die Forschung zur zivilen Kernenergie lag in der genuinen Zuständigkeit des Bundes und führte 1955 zur Gründung des Atomministeriums. Mit der Luft- und Raumfahrt kamen ab 1963 weitere Großtechnologien hinzu, die schließlich wesentliche Tätigkeitsfelder des späteren Bundesforschungsministeriums bildeten. 1964 wurden mehrere mit Wissenschaftsförderung befasste Referate aus dem Innenministerium ausgegliedert und dem Forschungsministerium zugeordnet. Im selben Jahr konnte nach sechsjähriger Vorbereitungszeit ein Bund-Länder-Abkommen zur „Förderung von Wissenschaft und Forschung“ verabschiedet werden.¹³⁰ Die 1966 eingesetzte Troeger-Kommission entwickelte Vorschläge, die schließlich zur Finanzverfassungsreform von 1969 führten und die Bundeskompetenz stärkten. Dies war unter anderem notwendig geworden, da die Länder den massiven und raschen Hochschulneubau nur mit Bundeshilfe finanzieren konnten. In der Folge entstand ein Dickicht von Vereinbarungen, Kooperationsformen und Finanzierungsmodalitäten, die schließlich in den Verfassungszusätzen Artikel 91a und 91b GG aufgefangen wurden. Im Bereich der Forschung war die Föderalismusreform 1969 damit „nichts anderes ... als die verfassungsrechtliche Institutionalisierung,

Legalisierung und Intensivierung von zuvor verfassungswidrigen Kooperationspraktiken“.¹³¹

In den nächsten Jahren entwickelte sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern stetig weiter. Vor der Verfassungsreform von 1969 konzentrierten sich die Investitionen des Bundes noch auf die Förderung der anwendungsorientierten und kostenintensiven Großforschung. Bereits im Haushaltsjahr 1969/70 initiierte der Bund eine Reihe von Programmen zur Entwicklung neuer und innovativer Technologien auch jenseits der Großforschung.¹³² Darunter waren Programme im Bereich Umweltschutz und Umweltgestaltung, Biotechnologie, Biomedizin, Verkehrs- und Transporttechnologien, neue Kommunikationstechnologien, Gesundheitstechniken sowie ein sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm zur Humanisierung des Arbeitslebens.¹³³ Eine wesentliche Änderung bestand auch in der gemeinsamen Finanzierung von ausgewählten Forschungseinrichtungen – den Einrichtungen der sogenannten Blauen Liste – durch Bund und Länder.¹³⁴ Die Anzahl der Einrichtungen der Blauen Liste, die heute zur Leibniz-Gemeinschaft gehören, erhöhte sich seit 1969 kontinuierlich und verdoppelte sich fast, als nach der Wiedervereinigung viele Forschungseinrichtungen der neuen Länder hinzukamen.¹³⁵

Föderalismusreform 2006

Im Zuge der Verfassungsreform von 1969 sollte unter anderem der „Bildungskatastrophe“ und der „technologischen Lücke“ begegnet werden. Seitdem war auf dem Gebiet der Forschung einiges erreicht worden. Im Bereich der Bildung galt es jedoch nach wie vor, große Herausforderungen zu meistern. Dennoch wurde infolge der erneuten Föderalismusreform von 2006 der Artikel 91b Abs. 2 GG ersatzlos gestrichen.¹³⁶ Für den Bildungsbereich bedeutete dies den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und deren gemeinsamer Finanzierung.¹³⁷ Bund und Länder können jetzt nur noch aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich zusammenarbeiten. Dazu gehört auch das Bildungsmonitoring als Teil der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsberichterstattung. Sogar die Finanzhilfen des Bundes an die Länder für besonders bedeutsame Investitionen im Bildungsbereich wurden abgeschafft. Nach Artikel 104b GG kann der Bund den Ländern derartige

Finanzhilfen nur gewähren, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Bereich der Schulpolitik besitzt der Bund diese Befugnisse nicht mehr (Kooperationsverbot).¹³⁸ Darüber hinaus liegt seit der Föderalismusreform die Regelungskompetenz des Laufbahnrechts und der Besoldung von Landesbeamten (und daher auch von Lehrern) bei den Ländern.¹³⁹ Damit tritt im Bildungsbereich an die Stelle des kooperativen Föderalismus vor 2006 ein Wettbewerbs- oder „Gestaltungsföderalismus“.¹⁴⁰ Im Bereich der Forschungsförderung bleiben die kooperativen Strukturen zwischen Bund und Ländern dagegen weitgehend erhalten.

Im Folgenden geht die Expertenkommission zunächst auf die heutige Situation des Föderalismus im Bereich der Forschungsförderung ein. Der Schwerpunkt liegt in diesem Gutachten auf der von Bund und Ländern gemeinsam getragenen institutionellen Forschungsförderung im außeruniversitären Bereich. Die Untersuchung der Forschungsförderung im Bereich der Universitäten und Fachhochschulen folgt im Gutachten 2012 und wird hier nur hinsichtlich der (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen des kooperativen Föderalismus in der Forschungsförderung gestreift.¹⁴¹ Die Analyse der institutionellen Forschungsförderung führt die Expertenkommission zu der Empfehlung, die bereits mit Erfolg betriebene Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen weiter auszubauen und einen einheitlichen Finanzierungsschlüssel für alle außeruniversitären Forschungsorganisationen einzusetzen.

Die Expertenkommission kommentiert dann die Lage des Föderalismus im Bereich der Bildung. Denn Innovationen brauchen nicht nur eine angemessene Forschungsförderung, sie brauchen auch Menschen, die gut gebildet sind und ihre Potenziale entfalten können. Gute Bildungspolitik ist die Voraussetzung guter Innovationspolitik. Die Expertenkommission spricht sich für eine ausgewogene Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern aus, die zur Lösung zentraler Probleme im Bildungsbereich beiträgt. Konkret empfiehlt sie die Rücknahme des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern. Darüber hinaus befürwortet sie, an den vor der Föderalismusreform 2006 erreichten Status eines kooperativen Föderalismus anzuknüpfen. Dabei sollten allerdings deutlich ambitioniertere Ziele als früher verfolgt und Reformen im Bildungswesen wissenschaftsbasiert vorangetrieben werden.

Föderalismus in der institutionellen Forschungsförderung

Die grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der institutionellen Forschungsförderung blieb nach der Föderalismusreform 2006 weitgehend unverändert. So sieht auch der neu gefasste Artikel 91b GG ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung vor.¹⁴² Zwar wurde die primäre Kompetenz der Länder im Hochschulbereich durch den Wegfall der Bundesrahmenkompetenz für die Hochschulen und die größere Eigenständigkeit im Hochschulbau gestärkt. In Angelegenheiten überregionaler Bedeutung obliegt jedoch auch die Förderung von Forschungsvorhaben an Hochschulen weiterhin gemeinsam dem Bund und den Ländern. Die Neufassung erlaubt nunmehr auch die Zusammenarbeit in Forschung und Lehre.¹⁴³ Allerdings ist hier anders als im außeruniversitären Bereich eine explizite Zustimmung aller Länder zu einem etwaigen Engagement des Bundes erforderlich.¹⁴⁴

Neu aus der Föderalismusreform hervorgegangen ist die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) von Bund und Ländern, die im Jahr 2008 auf Grundlage des neuen Artikels 91b GG mit ihrer Arbeit begann. In der GWK sind die für Wissenschaft und Forschung sowie die für Finanzen zuständigen Minister bzw. Senatoren der Länder und des Bundes vertreten. Als Nachfolgeorganisation der BLK erörtert die GWK alle den Bund und die Länder gemeinsam betreffenden Fragen der Forschungsförderung, der wissenschafts- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems. Ebenso erarbeitet die GWK die Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen im Bereich der institutionellen Forschungsförderung.

Kooperation zwischen Bund und Ländern in der institutionellen Forschungsförderung

Die gemeinsame institutionelle Forschungsförderung von Bund und Ländern erfolgt über vermittelnde Organisationen. Deren Finanzierungsmodalitäten sind im sogenannten GWK-Abkommen¹⁴⁵ festgeschrieben und in separaten, auf die jeweiligen Forschungseinrichtungen bezogenen „Ausführungsvereinbarungen“¹⁴⁶ geregelt. Die universitären und die außeruni-

versitären Forschungsförderung sind dabei in jeweils eigenen Organisationen angesiedelt, eine deutsche Eigenheit, die aus der nach wie vor bestehenden, deutlichen Trennung von Forschung an Hochschulen und an außeruniversitären Einrichtungen resultiert: Für die Forschungsförderung im universitären Bereich kommt der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) eine zentrale Rolle zu. Ihre Mittel werden vom Bund und von allen Ländern gemeinsam nach dem Königsteiner Schlüssel¹⁴⁷ aufgebracht. Als größte Selbstverwaltungsorganisation der deutschen Wissenschaft besteht die Kernaufgabe der DFG in der wettbewerblichen Auswahl und Finanzierung von Forschungsprojekten an Hochschulen und Forschungsinstituten.¹⁴⁸ Im Bereich der außeruniversitären Forschungsförderung, die mit etwa drei Vierteln der insgesamt 6,3 Milliarden Euro den quantitativ bedeutsameren Teil der von Bund und Ländern gemeinsam getragenen institutionellen Forschungsförderung ausmacht,¹⁴⁹ arbeiten Bund und Länder vor allem über die großen Forschungsorganisationen zusammen, namentlich über die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF), die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) und die Max-Planck-Gesellschaft (MPG).

Die mangelnde Zusammenarbeit von universitären und außeruniversitären Forschung wurde zunehmend als Hemmnis für die Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftsstandorts Deutschland kritisiert und eine Überwindung derselben wiederholt gefordert.¹⁵⁰ Nicht zuletzt die Exzellenzinitiative und der Pakt für Forschung und Innovation setzten wichtige Impulse in diese Richtung. Sie bewirkten einen Trend hin zu einer stärkeren Vernetzung und Kooperation von Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen durch gezielte Anreize.¹⁵¹ Die enger werdende Zusammenarbeit beeinflusst zweifellos die etablierte (Finanzierungs-)Praxis des kooperativen Föderalismus in der Forschungsförderung. Um die heute bereits existierenden Formen der Kooperation zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu veranschaulichen, werden nachfolgend drei umfassende Kooperationsmodelle dargestellt. Sie zeigen, dass länderfinanzierte Hochschulen und außeruniversitäre Einrichtungen, die von Bund und Ländern finanziert werden, erfolgreich zusammenarbeiten. Unterschiedliche Finanzierungsschlüsse der außeruniversitären Einrichtungen erschweren allerdings den Aufbau effizienter Kooperationsmodelle.

TAB 01

Kooperationsformen zwischen Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen

Modell	Kooperationsform	Grad der Institutionalisierung der Kooperation
GRC	Kooperation im Rahmen eines gemeinsamen Koordinationsgremiums unter Wahrung der Autonomie der kooperierenden Einrichtungen	Gering
JARA	Kooperation im Rahmen gemeinsamer fachlicher Sektionen und einer partnerschaftlichen Führungsstruktur	Mittel
KIT	Institutionelle Zusammenführung in einer Rechtsperson	Hoch

Quelle: eigene Darstellung.

Neue Modelle der Kooperation zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen

Als prägnante Beispiele für die skizzierte Entwicklung sind der Göttingen *Research Council* (GRC), die Jülich-Aachen *Research Alliance* (JARA) und das Karlsruhe *Institute of Technology* (KIT) zu nennen. Bei bedeutsamen Unterschieden im Detail zeigt sich an diesen Orten eine neue Qualität der institutionalisierten Zusammenarbeit.

Im Rahmen des 2006 gegründeten GRC stellten die Universität Göttingen und sieben außeruniversitäre Forschungseinrichtungen – die Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, fünf Max-Planck-Institute und ein Leibniz-Institut – ihre bisherige Zusammenarbeit auf ein institutionelles Fundament. Beim GRC handelt es sich um ein Gremium zur Koordination und einvernehmlichen Beschlussfassung. Die verschiedenen Einrichtungen arbeiten in zentralen Angelegenheiten von einrichtungsübergreifender Bedeutung zusammen. Dabei bleibt ihre jeweilige institutionelle Selbstständigkeit gewahrt und bestehende interne *Governance*-Strukturen werden unverändert beibehalten. Unter den hier skizzierten Kooperationsmodellen weist das in Göttingen praktizierte damit den geringsten Institutionalisierungsgrad auf.

Im KIT und in der JARA arbeiten jeweils die Universität und ein großes Helmholtzzentrum zusammen: Im KIT haben sich die Universität Karlsruhe und das Forschungszentrum Karlsruhe (FZK) zusammengeschlossen, in der JARA kooperieren die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (RWTH) und das Forschungszentrum Jülich. In bei-

den Kooperationsmodellen errichteten Universität und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen jeweils gemeinsame *Governance*-Strukturen.

Bei der JARA wurde auf eine vollständige Fusion von Universität und außeruniversitärer Einrichtung verzichtet, so dass die Organisationsstruktur auf einer rechtlich und organisatorisch weniger komplexen Grundlage fußt als jene des KIT. Der sogenannte JARA-Vertrag bildet lediglich einen formalen Rahmen für die Einrichtung gemeinsamer themenbezogener Sektionen. Diese JARA-Sektionen werden jeweils gemeinsam von einem Aachener und einem Jülicher Direktor geleitet. Die derzeit vier Forschungsbereiche stellen das Kernstück der Kooperation zwischen den beiden Einrichtungen dar. Darauf hinaus wurden die Führungsebenen der RWTH Aachen und des Forschungszentrums Jülich stärker miteinander verschränkt.

Das KIT weist von den hier skizzierten Kooperationsmodellen den höchsten Institutionalisierungsgrad und infolgedessen auch die komplexeste Organisationsstruktur auf. Im Juli 2009 verabschiedete der Landtag von Baden-Württemberg das sogenannte KIT-Zusammenführungsgesetz und besiegelte damit bundesweit erstmals die institutionelle Zusammenführung einer Universität und einer außeruniversitären Forschungseinrichtung. Durch eine juristisch sehr aufwendige Rechtskonstruktion verfügen die vormals eigenständigen und – mit Blick auf den hohen Bundesanteil an der Finanzierung des ehemaligen Forschungszentrums Karlsruhe – höchst unterschiedlich finanzierten Einrichtungen nun über eine gemeinsame *Governance*-Struktur. Intern bleibt das KIT auch künftig in einen Universitätsbereich und

Finanzierungsmodalitäten in der institutionellen Forschungsförderung¹⁵²

TAB 02

Bund-Länder-Schlüssel	Aufteilung des Länderanteils
Fraunhofer-Gesellschaft	
90:10	$\frac{2}{3}$ entsprechend dem Verhältnis des Zuwendungsbedarfs der Einrichtungen der Fraunhofer-Gesellschaft, die in einem Land ihren Sitz haben, $\frac{1}{3}$ alle Länder nach Königsteiner Schlüssel ¹⁵³
Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren	
90:10	in der Regel das Land, in dem sich der Sitz befindet (Sitzland), abweichende Regelungen bei einzelnen Zentren
Max-Planck-Gesellschaft	
50:50	50 Prozent Sitzland, 50 Prozent alle Länder nach Königsteiner Schlüssel
Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz	
Überwiegend 50:50 sieben von 86 Einrichtungen abweichend	in der Regel: 75 Prozent Sitzland, 25 Prozent alle Länder nach Königsteiner Schlüssel Einrichtungen, die in erheblichem Umfang wissenschaftliche Infrastrukturaufgaben wahrnehmen: 25 Prozent Sitzland, 75 Prozent alle Länder nach Königsteiner Schlüssel Bauinvestitionen: Sitzland

Quelle: GWK (2010: 7).

einen Großforschungsbereich unterteilt. Diese sind durch gemeinsame Kompetenzfelder, Zentren und Schwerpunkte eng miteinander verzahnt.

Am KIT werden mit dem hohen Institutionalisierungsgrad auch die derzeitigen verfassungsrechtlichen Grenzen der Kooperation zwischen Universität und außeruniversitärer Einrichtung in besonderer Weise sichtbar: Die Vorgaben des Artikels 91b GG verlangen, dass die Finanzierung der beiden Bereiche des KIT aus separaten Budgets erfolgt.¹⁵⁴

Trotz erheblicher Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung ähneln sich die Kooperationsmodelle. An allen drei Standorten wird

- über strategische und forschungsrelevante Fragen gemeinsam entschieden,
- die Berufung von Lehrstuhlinhabern und Institutsleitern gemeinsam geplant oder zumindest abgestimmt,
- das (leitende) wissenschaftliche Personal der außeruniversitären Forschungseinrichtung stärker in die Lehre der Universitäten einbezogen,
- in einrichtungsübergreifenden Forschungsschwerpunkten, Forschungszentren oder Arbeitsgruppen

- die Integration von universitärer und außeruniversitärer Forschung vorangetrieben und
- eine stärkere Zusammenarbeit bei der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses angestrebt.

Die Expertenkommission begrüßt diese Formen der intensiven institutionalisierten Zusammenarbeit. Sie empfiehlt, zukünftig verstärkt derartige Kooperationsmodelle zwischen Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen zu entwickeln, bei Wahrung der jeweiligen regionalen oder fächerspezifischen Eigenheiten. Bislang arbeiten Hochschulen entweder nur mit 50:50 finanzierten oder nur mit 90:10 finanzierten außeruniversitären Einrichtungen zusammen. Künftig sollten jedoch auch institutionalisierte Kooperationen von Hochschulen mit außeruniversitären Einrichtungen angeschoben werden, die unterschiedliche Finanzierungsschlüssel haben. So gibt es regionale Zentren, in denen auch eine Zusammenarbeit zwischen Fraunhofer-, Helmholtz-, Leibniz- und Max-Planck-Instituten sinnvoll wäre. Um solche umfassenden Kooperationsformen zu vereinfachen, liegt es nahe, die Finanzierungsmodalitäten der außeruniversitären Einrichtungen zu vereinheitlichen.

Finanzierungsmodalitäten der außeruniversitären Forschungsförderung

Die Finanzierungsmodalitäten der Forschungsorganisationen weichen stark voneinander ab. Unterschiede finden sich beim Anteil an der Gesamtfinanzierung, der für die jeweilige Forschungsorganisation vom Bund bzw. von den Ländern aufgebracht wird (Bund-Länder-Schlüssel), sowie bei der Aufteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder (siehe Tabelle 02). Bei multilateral finanzierten Forschungsorganisationen übernimmt das Sitzland der gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtung nur einen bestimmten Prozentsatz des Länderanteils (Sitzlandquote). Der Rest wird anhand des Königsteiner Schlüssels auf alle Länder verteilt. Der Anteil jedes Bundeslandes berechnet sich dabei jeweils zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl und zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen.¹⁵⁵

Reformbedarf bei der geltenden Finanzierungspraxis

Die Finanzierungsmodalitäten der einzelnen Forschungsorganisationen sind komplex und heterogen. Historisch war eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Forschungseinrichtungen entsprechend Artikel 91b GG dann vorgesehen, wenn die von ihnen betriebene Forschung von „überregionaler Bedeutung“ ist. Für die gegenwärtige Finanzierungspraxis der Forschungsförderung ist dieses Unterscheidungskriterium jedoch mit erheblichen Problemen behaftet: In der Praxis sind regionale und gesamtstaatliche Interessen eng miteinander verwoben. Entsprechend dürfte es verhältnismäßig selten vorkommen, dass Forschung tatsächlich von ausschließlich regionaler Bedeutung ist. Das Kriterium der überregionalen Bedeutung begründet zudem lediglich, ob der Bund überhaupt an der Finanzierung von Forschungseinrichtungen partizipieren darf. Damit ist aber noch nichts über die konkrete quantitative Ausgestaltung der Finanzierung gesagt. Warum der Bund bei einigen Forschungsorganisationen 90 Prozent (FhG und HGF), bei anderen aber nur 50 Prozent (MPG, WGL) der Gesamtfinanzierung übernimmt, lässt sich aus diesem Kriterium nicht ableiten. Die Zuordnung von Forschungsorganisationen bzw.-einrichtungen zu unterschiedlichen Schlüsseln der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern ist vielmehr historisch gewachsen und lässt sich nicht

durchgängig logisch ableiten. Die unscharfe Begründung von Finanzierungsschlüsseln schafft daher erhebliche Ermessensspielräume.

Wie groß diese Ermessensspielräume sind, illustriert der aktuelle Fall der Umwandlung des an der Universität Kiel angesiedelten IFM-GEOMAR. Zuvor gehörte das Institut für Meeresforschung der Leibniz-Gemeinschaft an, entsprechend übernahmen Bund und Länder die Kosten zu gleichen Teilen. Nun wird es als Einrichtung der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) zu 90 Prozent vom Bund finanziert. Der Fall IFM-GEOMAR zeigt die Gefahren einer finanzpolitischen Instrumentalisierung der Forschungsförderung: Weder die Institutsleitung noch die Leibniz-Gemeinschaft oder der Wissenschaftsrat waren an der Entscheidung über den Wechsel der Forschungsorganisation beteiligt. Auf eine überzeugende wissenschaftspolitische Begründung dieses Beschlusses wurde verzichtet. Dies offenbart die vorwiegend politische Natur dieser Entscheidung und verweist damit auf die Anfälligkeit der geltenden Zuordnungskriterien für politische Koppelgeschäfte. Das Inkrafttreten der Schuldensbremse und das Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 werden insbesondere in den neuen Bundesländern die Haushaltssituation deutlich verschärfen. Gerade vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, dass der Präzedenzfall von Schleswig-Holstein einer Dynamik Vorschub leistet, die „Helmholtzifizierung“ von je zur Hälfte durch Bund und Länder finanzierten Forschungseinrichtungen als haushaltspolitisches Sparmodell zu nutzen, um so finanzielle Engpässe zumindest ein Stück weit zu kompensieren.¹⁵⁶

Die „Helmholtzifizierung“ von Forschungseinrichtungen zur Entlastung klammer Länderhaushalte ist jedoch nicht nur wegen der Gefahr vermehrter politischer Koppelgeschäfte problematisch. Die finanziellen Vorteile¹⁵⁷ für die Sitzländer würden zudem durch spürbare Einbußen hinsichtlich der Autonomie der betroffenen Forschungseinrichtungen teuer erkauft. Denn im Unterschied zu den Forschungseinrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft, die ihre Forschungsschwerpunkte und -themen weitgehend selbst definieren (*bottom-up*), wird die Forschungsagenda von Helmholtz-Einrichtungen in höherem Maße von den Zuwendungsgebern bestimmt (*top-down*).

Ein einheitlicher Finanzierungsschlüssel ist nötig und umsetzbar

Aus vielen Gründen ist eine einheitliche institutionelle Forschungsförderung anzustreben.¹⁵⁸ Bereits heute zeigt sich an einigen Standorten eine enge Zusammenarbeit zwischen länderfinanzierten Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit unterschiedlichen Finanzierungsschlüsseln. Ein einheitlicher Finanzierungsschlüssel würde derartige Kooperationen erleichtern. Die außeruniversitäre Forschung in Deutschland ist institutionell arbeitsteilig aufgebaut. International wird dies als Stärke des außeruniversitären Forschungssystems angesehen. Die zu beobachtende Tendenz, aufgrund haushaltspolitischer Engpässe einiger Bundesländer einen finanzpolitisch motivierten Transfer zwischen den Forschungsorganisationen vorzunehmen, führt damit in die falsche Richtung. Mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse und dem Auslaufen des Solidarpakts II könnte sich diese Fehlentwicklung weiter verschärfen.

Die Expertenkommission sieht hier dringenden Reformbedarf und empfiehlt die Einführung eines einheitlichen Finanzierungsschlüssels über alle Forschungsorganisationen und Forschungseinrichtungen hinweg. Den skizzierten Problemen könnte so entgegengewirkt und die Finanzierungspraxis der außeruniversitären Forschungseinrichtungen wesentlich transparenter und praktikabler gestaltet werden.

Doch wie könnte ein solcher einheitlicher Finanzierungsschlüssel aussehen? Da sich die Finanzierungsschlüssel der außeruniversitären Forschungseinrichtungen aus zwei Komponenten zusammensetzen – dem Bund-Länder-Schlüssel und der Aufteilung des Länderanteils zwischen Sitzland und allen anderen Bundesländern – müssen dazu zwei Fragen erörtert werden:

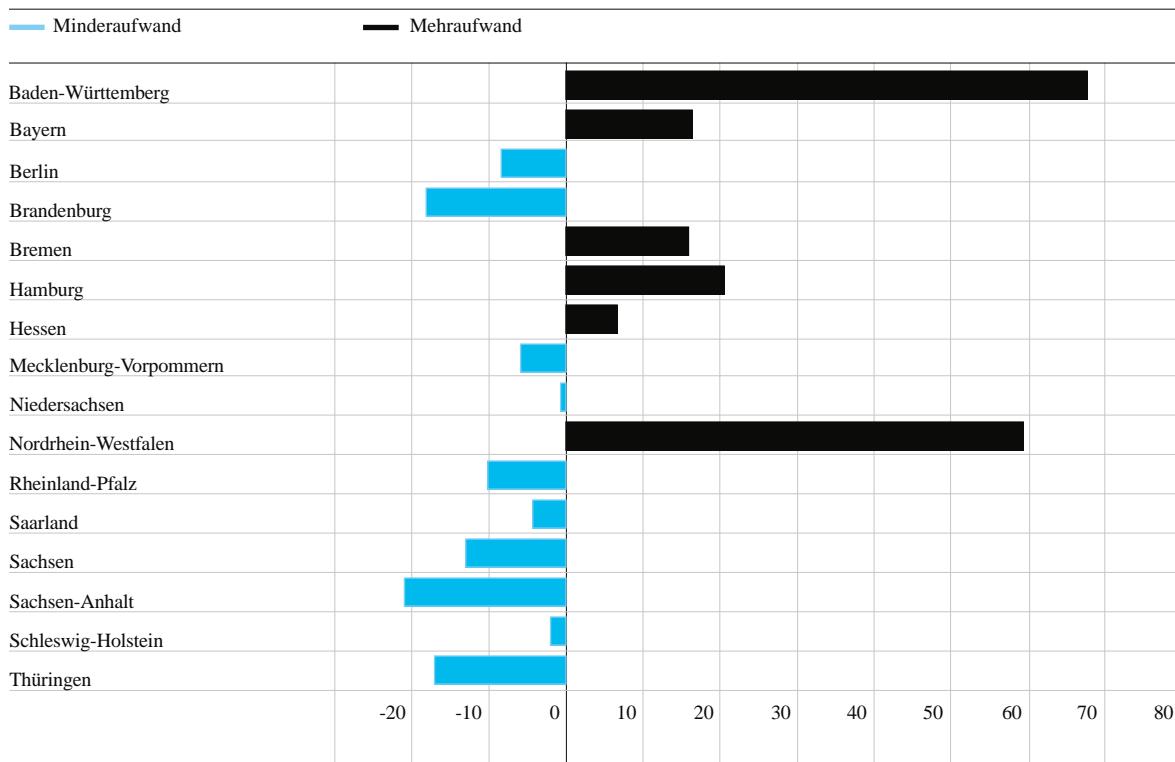
- In welchem Verhältnis sollten die jeweils von Bund und Ländern getragenen Anteile in einem einheitlichen Finanzierungsschlüssel stehen?
- Mit welchem Anteil sollten sich die Sitzländer außeruniversitärer Forschungseinrichtungen am Gesamt-Länderanteil beteiligen, also wie hoch sollte die einheitliche Sitzlandquote sein?

Die erste Frage lässt sich auf zwei Ebenen behandeln: programmatisch unter Bezug auf die Wissenschaftsfreiheit und pragmatisch unter Bezug auf den

Status quo der Gesamtausgaben von Bund und Ländern für die Forschungsförderung. Programmatisch ist ein Schlüssel zu finden, bei dem eine paritätische Zusammensetzung der Entscheidungsgremien von Bund und Ländern akzeptiert werden kann. Dies spricht gegen einen Schlüssel, der dem Bund einen sehr hohen Finanzierungsanteil zuschreiben würde. Einen Schlüssel von grob 70:30 könnte der Bund, angesichts der finanziellen Restriktionen der Länder und ihrer Finanzierung der Hochschulen, als ausreichende Beteiligung für paritätisch zu treffende Entscheidungen ansehen. Ein pragmatisches Vorgehen orientiert sich an der faktischen Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern. Diese liegt gegenwärtig bei 71,8:28,2.¹⁵⁹ Insofern würde sich eine Vereinheitlichung der Finanzierungsschlüssel aller außeruniversitären Forschungseinrichtungen auf in etwa 70:30 anbieten, denn dadurch müsste die Relation der Aufwendungen von Bund und Ländern nur unwesentlich verändert werden.

Die zweite Frage lässt sich vor allem programmatisch beantworten. Es sollte eine Sitzlandquote gewählt werden, die zwar den jeweiligen Sitzländern außeruniversitärer Forschungseinrichtungen eine eindeutige Verantwortung für deren Finanzierung beläßt. Gleichzeitig sollte die Sitzlandquote sicherstellen, dass sich auch finanzschwache Länder weiterhin Spitzenforschung in außeruniversitären Forschungseinrichtungen leisten können. Die Expertenkommission ist daher bei den nachfolgenden Berechnungen von einer Sitzlandquote von 25 Prozent des Länderanteils ausgegangen.¹⁶⁰ Der restliche Länderanteil von 75 Prozent würde auf alle Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel umgelegt. Die gemeinsame (und damit solidarische) Finanzierung von drei Vierteln des Länderanteils durch alle Bundesländer berücksichtigt die Auffassung der Expertenkommission, dass Forschung meist eine herausgehobene gesamtstaatliche Bedeutung zukommt und eine Konzentration außeruniversitärer Forschungseinrichtungen auf finanzstarke Länder zu vermeiden ist. Die Finanzierung von 75 Prozent des Länderanteils über den Königsteiner Schlüssel scheint vor diesem Hintergrund ein probates Mittel, denn so werden die finanzstarken Länder proportional in größerem Umfang an den Gesamtaufwendungen für Forschungsförderung beteiligt als bisher. Eine Umstellung der Finanzierungsschlüssel auf einen einheitlichen 70:30-Schlüssel würde für den Bund eine finanzielle Entlastung um jährlich 85 Millionen Euro

ABB 01 Mehr- bzw. Minderaufwendungen der Bundesländer bei Vereinheitlichung der Finanzierungsschlüssel auf 70:30 und einheitlicher Sitzlandquote von 25 Prozent (in Millionen Euro)¹⁶¹



Bezugsjahre: HGF (zzgl. FZD), FhG: 2009; MPG: 2010; WGL: 2011)

Quelle: BMBF (2010e). Eigene Berechnungen.

bedeuten. Die freiwerdenden Mittel sollten auch zukünftig im System der Forschungsförderung verbleiben. Auf die Länder käme durch einen einheitlichen 70:30-Finanzierungsschlüssel insgesamt eine finanzielle Mehrbelastung in derselben Höhe (85 Millionen Euro) zu.¹⁶²

Das Verhältnis der Aufwendungen von Bund und Land hängt jedoch von der Anzahl und der Art der Forschungseinrichtungen im jeweiligen Land ab. Daraus wären nicht alle Bundesländer gleichermaßen von den entstehenden finanziellen Mehrbelastungen betroffen, die sich aus einem vereinheitlichten Finanzierungsschlüssel ergeben. Diese Mehrkosten würden sich vielmehr auf diejenigen Bundesländer konzentrieren, in denen vor allem Einrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft mit einem 90:10-Finanzierungsschlüssel angesiedelt sind. Sind in den Ländern jedoch überwiegend 50:50 finanzierte Leibniz- und Max-Planck-Institute ansässig, würden diese Länder finanziell entlastet. Wie aus Abbildung 01 ersichtlich ist, kämen durch die vorgeschlagene Umstellung auf zehn Länder geringere Aufwendungen und auf sechs Länder Mehrkosten zu.

Dabei zeigt sich, dass zu den Ländern mit Minderaufwendungen alle neuen Bundesländer einschließlich Berlin sowie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland gehören würden. Von finanziellen Mehrbelastungen wären dagegen Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bremen betroffen. Angesichts der unbestreitbaren Vorteile eines einheitlichen Schlüssels für die außeruniversitäre Forschungsförderung sollten sich Bund und Länder bemühen, mögliche Verteilungskonsequenzen zu dämpfen und zügig eine einvernehmliche Lösung zu finden. Hierbei könnte auch daran gedacht werden, die auf Seiten des Bundes frei werdenden 85 Millionen Euro übergangsweise den durch Mehrausgaben betroffenen Bundesländern zur Verfügung zu stellen.

Zusammenfassend kommt die Expertenkommission zu dem Ergebnis, dass eine Vereinheitlichung der Forschungsförderung der außeruniversitären Einrichtungen naheliegt und geboten ist. Die Expertenkommission befürwortet einen einheitlichen Schlüssel, der sich aus einer Finanzierung von etwa 70 Prozent (Bund) und 30 Prozent (Länder) zusammensetzt. Dieser Schlüssel

berücksichtigt den Umstand, dass die Länder zusätzlich hohe Ausgaben im Bereich der Hochschulen zu tragen haben. Die Kommission empfiehlt weiterhin, Finanzierungsschlüssel und Entscheidungsbefugnisse zu entkoppeln.¹⁶³ Um bei den Entscheidungsbefugnissen ein Übergewicht von Bund oder Ländern zu vermeiden, müssen die Stimmrechte zwischen Bund und Ländern paritätisch verteilt werden.

Bildungsföderalismus und Kooperationsverbot

Im Zuge der Föderalismusreform von 2006 wurde der Artikel 91b Abs. 2 GG ersatzlos gestrichen. Für den Bildungsbereich bedeutete dies den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und deren gemeinsame Finanzierung: Es besteht nun ein Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bereich der Investitionen. Nach Ansicht der Expertenkommission ergeben sich aus dem Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung Folgen, die dem Aufbau eines leistungsfähigen Bildungssystems abträglich sind. Die Ergebnisse der PISA-Erhebung 2009 fielen zwar etwas besser aus als in den Jahren zuvor. Dennoch muss und kann wesentlich mehr erreicht werden. Um hierfür die Grundlagen zu schaffen, sollte es dem Bund erlaubt sein, gemeinsam mit den Ländern eine aktive und gestaltende Bildungspolitik zu entwickeln und voranzutreiben. Der Bildungsrepublik und dem Innovationsstandort Deutschland käme dies sehr zugute.

Nach Ansicht der Expertenkommission sprechen folgende Sachverhalte für eine inhaltliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und eine Rücknahme des Kooperationsverbots im Investitionsbereich: die Ungleichheit der Lebenschancen und die Mobilitätshemmnisse aufgrund großer Struktur- und Leistungsunterschiede zwischen den Bundesländern.

Die Bildungssysteme der Bundesländer unterscheiden sich sehr. In einigen Bundesländern setzt man auf eine hohe Durchlässigkeit beim Übergang zu Gymnasien und Hochschulen, in anderen Bundesländern werden diese Übergänge stärker begrenzt.¹⁶⁴ Ebenso offenbaren sich deutliche Leistungsunterschiede: Be trachtet man die durchschnittlichen kognitiven Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern verschiedener Bundesländer, so zeigen Vergleichsstudien des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen

(IQB) zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Leistungsniveaus und der Leistungsstreuung.¹⁶⁵ Zudem stellen die Bundesländer unterschiedliche Anforderungen an ihre Schüler, was an den geringen Zusammenhängen zwischen den durchschnittlich erreichten Kompetenzen und Zertifikaten gut zu erkennen ist.¹⁶⁶ Die Bildungschancen von Kindern werden dadurch nicht nur durch ihre eigenen Fähigkeiten und durch ihre familiäre Herkunft geprägt, sie unterscheiden sich auch systematisch nach dem Bundesland, in dem sie aufwachsen. Diese Unterschiede dürften die Mobilitätsbereitschaft von Eltern mit schulpflichtigen Kindern bremsen und die Mobilität von Jugendlichen hemmen, die einen Ausbildungs- oder Studienplatz suchen. Derartige Barrieren sind dem Innovationsstandort Deutschland in hohem Maße abträglich.

Die Entwicklung von Bildungsstandards änderte daran bislang wenig. Zwar sind die Bildungsstandards das einzige Handlungsfeld, auf dem sich systematische, länderübergreifende und den Schulalltag aller Bundesländer betreffende Aktivitäten verzeichnen lassen.¹⁶⁷ Die ersten Bildungsstandards wurden 2003 und 2004 vorgelegt. Für Deutschland ist definiert, über welches Wissen Viert-, Neunt- und Zehntklässler nach der Grundschulzeit bzw. beim Haupt- und Realschulabschluss durchschnittlich verfügen sollten.¹⁶⁸ Die Implementierung der Bildungsstandards wird jedoch den Ländern und Schulen überlassen. Dies hat zur Folge, dass die Bildungsstandards in Nordrhein-Westfalen in die Lehrpläne aufgenommen wurden, während sie in Bayern nahezu unbeachtet bleiben.¹⁶⁹

Reformhemmnisse durch zunehmende Finanzierungsprobleme der Bundesländer

Die Durchsetzung des Kooperationsverbots stellt vor allem die finanzschwachen Länder vor massive Probleme. Dies gilt verstärkt, nachdem 2009 die Schuldenbremse eingeführt wurde. Es ist kein Zufall, dass sich Schleswig-Holstein 2006 in der Bundesratsabstimmung enthielt und heute für die Abschaffung des Kooperationsverbots plädiert.¹⁷⁰ Die Bildungschancen von Kindern dürfen nicht von der Finanzsituation eines Bundeslandes abhängen.

Ineffizienz in der Weiterentwicklung des Bildungssystems aufgrund fehlender Evaluationen und Übertragung von Maßnahmen

Die 16 Bundesländer stehen vor sehr ähnlichen Herausforderungen und setzen sich sehr ähnliche Ziele. Alle Bundesländer bemühen sich, dass möglichst viele Schüler ein möglichst hohes Bildungsniveau erreichen, alle kämpfen gegen Bildungsarmut. Alle wollen die frühkindliche Bildung und die Sprachförderung ausbauen, Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund und aus sozial schwachen Familien fördern und die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen verbessern.

Dabei werden zahlreiche Maßnahmen entwickelt und viele Reformen durchgeführt, ohne zu wissen, ob und wie diese wirken. Systematische Vergleiche zwischen den Bundesländern fehlen. Eine Übertragung erfolgreicher Modelle ist damit nicht möglich und wird zudem durch die Bundesländer nicht gefördert. Verschiedenste Projekte und Regelungen existieren nebeneinander. In einem Bundesland ist der Besuch des Kindergartens für ein Jahr kostenlos, in einem anderen für drei Jahre, in dem nächsten staffeln sich die Gebühren nach der sozialen Lage der Eltern. Die 16 Bundesländer setzen 24 unterschiedliche Sprachtests ein, um die Sprachfähigkeit von Kindern vor der Einschulung zu ermitteln. Doch welcher dieser Sprachtests verfügt über den höchsten prognostischen Wert? Eine neuere Studie zeigt, dass ausgerechnet der am häufigsten genutzte Sprachtest kaum Vorhersagekraft für tatsächlich auftretende Sprachprobleme besitzt.¹⁷¹

Die Intransparenz nimmt ständig zu. Neue Strukturen mit ähnlichem Inhalt, doch unterschiedlicher Bezeichnung entstehen. Ebenso verbergen sich hinter einheitlichen Bezeichnungen unterschiedliche Inhalte. So umfasst etwa die „Sekundarschule“ in Sachsen-Anhalt die Klassenstufen 5 bis 10 und ist auf den Erwerb des Haupt- oder Realschulabschlusses ausgerichtet. In Sachsen heißt die funktional entsprechende Schulf orm „Mittelschule“. Die in Berlin neu geschaffene „Sekundarschule“ führt hingegen eine eigene Oberstufe und wird daher von den Klassenstufen 7 bis 13 besucht. Die Berliner Sekundarschule entspricht wiederum in Struktur und Inhalt im Wesentlichen der Hamburger Stadtteilschule. Dieses Nebeneinanderher von Maßnahmen und Reformen wirkt sich negativ auf die Bildungsrepublik und den Innovationsstandort Deutschland aus. Die Kommission

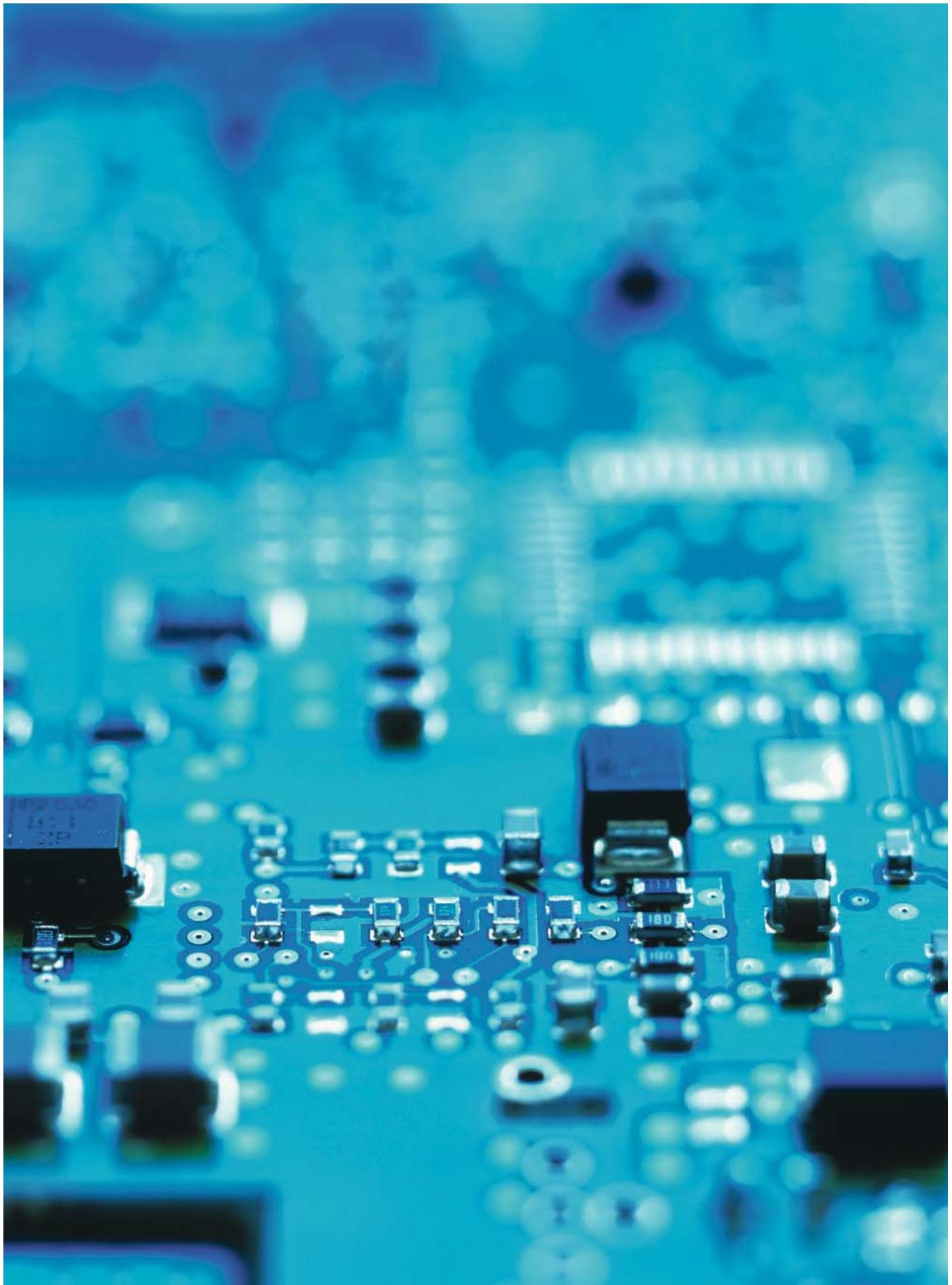
fordert höhere Transparenz, systematische Evaluationen der Maßnahmen und den Transfer erfolgreicher Programme in andere Bundesländer. Durch eine stärkere Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Wissenschaft ließe sich dieses Ziel eher erreichen.¹⁷²

Reformhemmnisse aufgrund des Stopps bestehender Investitionsprogramme

Mit der Einführung des Kooperationsverbots und dem Wegfall des Artikels 104a Abs. 4 GG können Investitionsprogramme im Bereich der Bildung nicht mehr neu aufgelegt werden. Daher ist unklar, wie etwa Ganztagschulen ab 2014 ausgebaut und inhaltlich weiterentwickelt werden sollen. Die Finanzierung des infrastrukturellen Auf- und Ausbaus von Ganztagschulen lief bereits 2009 aus. Schulpolitische Maßnahmen können durch den Bund seit 2006 nur noch stark eingeschränkt finanziert werden. Wie an der aktuellen Hartz-IV-Reform zu sehen ist, übernehmen die Arbeitsagenturen mit dem Bildungspaket für sozial schwache Kinder nun die Organisation und Finanzierung von Aufgaben, die eigentlich (Ganztags-)Schulen für alle Kinder erfüllen sollten: Mittagessen, Förderunterricht und Hausaufgabenbetreuung, nachmittäglichen Sport und Musikkurse. Die Arbeitsagentur mit diesen Aufgaben zu betrauen, kann nur eine Notlösung darstellen, denn die damit verbundene Bürokratie führt zu vielen Reibungsverlusten und verursacht zudem erhebliche Verwaltungskosten. Des Weiteren können die Arbeitsagenturen die Bedürfnisse von Schülern wahrscheinlich schlechter einschätzen als die Schulen und Lehrer vor Ort. Sie sind der Lebenswelt ihrer Schüler näher, kennen die spezifischen Problemlagen besser und dürften daher Förderangebote passgenauer konzipieren können als die Arbeitsagenturen. Gerade Ganztagschulen mit Förderangeboten am Nachmittag könnten dieser Aufgabe sehr viel besser gerecht werden. Die Expertenkommission empfiehlt daher dringend eine quantitative und qualitative Weiterentwicklung von Ganztagschulen. Dafür ist eine Aufhebung des Kooperationsverbots notwendig.

Reformblockaden aufgrund der Entscheidungsstrukturen der Kultusministerkonferenz (KMK)

Die Ursachen für die bildungspolitische Reformträchtigkeit liegen auch im Aufgabenzuschnitt und der



Platine

©Gustoimages/Science Photo Library



Ostseeregion
©ESA

Organisation der KMK selbst. Die KMK ist ein Koordinations- und kein Innovationsgremium zur wissenschaftsbasierten Planung von Innovationen im Bildungswesen. Das Einstimmigkeitsprinzip gilt nach wie vor trotz der Auflockerung bei wesentlichen Entscheidungen. Die jährlich wechselnde Präsidentschaft und die damit verbundenen, wechselseitigen parteipolitischen Interessenlagen ließen die KMK schon vor dem Kooperationsverbot reformbedürftig erscheinen. Nach der Föderalismusreform offenbart sich diese Schwäche noch deutlicher. Die Expertenkommission empfiehlt daher die Einrichtung eines Gremiums mit längerem Atem und mit *Governance-Strukturen*, die weniger blockadeanfällig sind, über einen wissenschaftlichen Unterbau verfügen und die Weiterentwicklung des Bildungssystems vorantreiben.

Der Föderalismus in Deutschland hat sich bewährt. Die Einführung des Kooperationsverbotes blockiert jedoch die Entwicklung hin zu einer Bildungsrepublik Deutschland und bremst damit auch die Dynamik des Innovationsstandorts Deutschland. Ein kooperativer Föderalismus bei gleichzeitiger Effizienz- und Leistungssteigerung ist möglich. Dies zeigt sich im Bereich der Forschungsförderung. Daher empfiehlt die Expertenkommission dringend die Rücknahme des Kooperationsverbots. Ein zentrales Politikfeld wie die Bildungspolitik muss als Mehrebenenaufgabe verstanden werden. Impulse des Bundes können dringend benötigte Reformen im Bildungswesen auslösen.¹⁷³ Allerdings werden die Aufhebung des Kooperationsverbots und eine Stärkung kooperativer Strukturen die Probleme allein nicht lösen. Bildungspolitische Maßnahmen müssen folgen. Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems bedarf es nicht zuletzt konkreter bildungspolitischer Zielsetzungen und eines entschlossenen gemeinsamen Handelns.

B 2 EUROPÄISCHE DIMENSION DER F&I-POLITIK

Seit dem Jahr 2000 wird im Rahmen der Initiative Europäischer Forschungsraum (EFR) versucht, die Leistungsfähigkeit des F&I-Standorts Europa zu erhöhen. Dazu wurden auf Ebene der Mitgliedsstaaten und der EU Zielvorgaben und Förderinstrumente entwickelt, die neben einer verstärkten Kooperation und Koordination einen verbesserten Informationsaus-

tausch zwischen den Akteuren im F&I-Bereich¹⁷⁴ zum Ziel haben. Als Resultat dieser Entwicklung wird F&I-Politik in Europa nicht mehr ausschließlich nationalstaatlich verantwortet wie noch vor etwa zwei Jahrzehnten. Europa soll mit diesen Maßnahmen als eine weltweit führende Forschungsregion etabliert werden. Das zum Teil schon hohe Qualitätsniveau in Forschung und Innovation soll ausgebaut und das Wachstum der europäischen Wirtschaft nachhaltig gestärkt werden. EU-weit abgestimmte F&I-Aktivitäten sollen zum Kern der europäischen Wachstumspolitik werden.

Die Expertenkommission begrüßt die EFR-Initiative, da sie zu einer nachhaltigen Stärkung von Forschung und Innovation in Europa beitragen kann. Sie kommentiert in diesem Kapitel die jüngere Entwicklung der europäischen F&I-Politik und macht Vorschläge für ihre künftige Ausgestaltung.

Genese, Ziele und Instrumente des Europäischen Forschungsraums (EFR)

Die F&I-Politik in Europa war bis zum Jahr 2000 hochgradig national fragmentiert. Einzelne grenzüberschreitende Initiativen sowie die 1984 gestarteten Rahmenprogramme (RP) für Forschung und technologische Entwicklung, die Programme EUREKA und COST und eine geringe Zahl gemeinsamer Forschungszentren¹⁷⁵ stellten die Ausnahmen dar. Lediglich in den Bereichen Nuklearforschung, Raumfahrt und Verteidigung kam es bis zum Jahr 2000 zu einer intensiven Kooperation. Im Kern blieb aber die F&I-Politik eine nationale Angelegenheit der Mitgliedsstaaten.¹⁷⁶

In den vergangenen zehn Jahren hat die F&I-Politik auf EU-Ebene eine große Dynamik entfaltet und beträchtlich an Bedeutung gewonnen. Durch die im Jahr 2000 gestartete Initiative zur Errichtung des EFR erfolgte eine Neuorientierung mit dem Ziel einer kohärenten europäischen Innovationspolitik. Abbildung 02 zeigt die bisherigen Schritte dieser Initiative.

Die seit 2000 neu ausgerichtete europäische F&I-Politik zielt dabei auf drei Kernbereiche:¹⁷⁷

- die Schaffung eines Europäischen Forschungsraumes mit verbesserten Kooperationsstrukturen, belebtem Wettbewerb und einem optimierten Resourceneinsatz,