

Sitzt die Wissenschaft in der Föderalismusfalle? Zur Wissenschaftsfinanzierung in der Zukunft

Hinter dem vom Veranstalter der diesjährigen „*Bitburger Gespräche*“ gewählten Titel stecken zumindest zwei unausgesprochene Vermutungen. Die eine Vermutung ist die, dass die die Wissenschaft beinhaltende Kulturhoheit der Länder im bundesrepublikanischen Staatsaufbau für die Wissenschaft negative Implikationen enthalte. Die andere Vermutung legt nahe, dass hiervon die gesamte Wissenschaft gleichermaßen betroffen sei. Im Folgenden soll thesenartig die Auffassung erläutert werden, dass Wissenschaftspolitik entgegen jeder normierten Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern stets und in wachsendem Maße Gegenstand mehr oder weniger intensiver Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern war und ist, dass aber hiervon die Einrichtungen der außeruniversitären Forschung jedenfalls bislang weit mehr profitieren konnten als die Hochschulen.

I. Nach dem Grundgesetz folgt im Verhältnis der Gebietskörperschaften die Finanzierung den jeweiligen Aufgaben. Die Wissenschaftspolitik ist ein Beispiel dafür, dass im föderalen Miteinander die Aufgabenzuschreibung auch der Finanzierungsbereitschaft folgen kann.

Bildung, Wissenschaft und Forschung sind in der jungen Bundesrepublik nach Verfassungslage und Verfassungswirklichkeit Angelegenheiten der Länder. In dieser vermeintlich klaren Situation hat sich der Bund bereits Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre vorsichtig und in zunächst kleinen Schritten auf das föderal verminte Gelände vorgewagt. *Stefan Lange* hat diese frühe Phase des Bundesengagements sehr zutreffend als „gesetzesfreie Dotationswirtschaft“ bezeichnet und eingehend dargestellt, wie Bundeskompetenzen auf diesem Politikfeld allein durch Finanzierung und Institutionalisierung einseitig begründet wurden.¹ Stehen noch 1958 bescheidene 34 Mio. DM für Hochschulen im Bundeshaushalt, hat sich

¹ *Stefan Lange*, Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben, in: Seckelmann/Lange/Horstmann (Hrsg.) Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 111 ff.

dieser Betrag 1967 mit 554 Mio. DM weit mehr als verzehnfacht. Ebenfalls in diesen Zeitraum fällt Ende 1962 die Einrichtung eines Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung – eine leicht krude Begrifflichkeit, die ihren Sinn wohl eher in der Abgrenzung zu einer sich ebenfalls entwickelnden Ressortforschung hat –, in dessen Organisationsplan auch ein Referat für Hochschulen und wissenschaftliche Akademien steht. Mit der Grundgesetzänderung 1969 werden in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG eine Zuständigkeit des Bundes für Rahmenvorschriften über allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens und in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau begründet. Die Literatur zum deutschen Föderalismus spricht in diesem und ähnlich gelagerten Fällen vom sogenannten „goldenen Zügel“, den der Bund den Ländern über die zunächst einseitige, freiwillige und zum Teil „gesetzlose“ Finanzierung und durch nachträgliche Umsetzung in (Verfassungs-)Recht anlegt. Erst 1976 macht der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz mit dem Hochschulrahmengesetz Gebrauch. 1977 folgt „eine weitere Phase der Hochschulexpansion“² durch den sogenannten Öffnungsbeschluss, die bis heute fälschlicherweise oft gescholtene Kapazitätsverordnung und schließlich in den Jahren 1989, 1991, 1996 die Hochschulsonderprogramme I, II und III sowie das Hochschul- und Wissenschaftsprogramm (HWP) 1999. Diese Programme leiten zusammen rund 12 Mrd. € zum Zwecke der Offenhaltung und Weiterentwicklung in die deutschen Hochschulen. Angesichts der großen Herausforderungen der deutschen Einheit auch auf dem Gebiet der Wissenschaftspolitik wendet sich der Bund danach primär diesen Aufgaben zu und die gemeinsamen Bund-/Länderprogramme zur Förderung der Hochschulen enden erst einmal; mit Ausnahme des sogenannten Hochschulentwicklungsprogramms für die neuen Länder und Berlin (HEP). Nur den Außenstehenden mag verwundern, dass kurz nach der Föderalismusreform I im Jahr 2006, der einerseits die vom Bundesverfassungsgericht bereits sturmreif geschossene Hochschulrahmengesetzgebung und das Hochschulbauförderungsgesetz zum Opfer fielen und die andererseits die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Hochschulpolitik auf die Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen beschränkte, im August 2007 sogleich eine deutlich weitergehende Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 folgt. Die weitgehend hälftig zwischen Bund und Ländern finanzierten Hochschulpakete I bis III haben rund 38,5 Mrd. € zur Unterstützung der erheblichen Expansion des Hochschulsektors in die deutschen Hochschulen gegeben. Mit der im Juni 2019 von der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten der Länder beschlossenen Fortsetzung des Hochschulpakts durch den sogenannten Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken* wird das finanzielle Engagement des Bundes in Höhe von 1,88 Mrd. € p.a. bis 2023 zunächst fortgeschrieben und sich ab 2024 auf 2,05 Mrd. € p.a. erhöhen.

² Jürgen Enders, Differenzierung im deutschen Hochschulsystem, in: Simon/Knie/Hornbostel/Zimmermann (Hrsg.) Handbuch Wissenschaftspolitik, 2., vollständig bearbeitete Auflage, Wiesbaden 2016, S. 505.

Aus dem „goldenen Zügel“ ist spätestens zu diesem Zeitpunkt eine goldene Fessel geworden, jedenfalls wird sich der Bund der Verantwortung zur Mitfinanzierung der deutschen Hochschulen kaum noch entziehen können.

II. Die nach Hans-Günter Hennecke „sich ausbreitende Bundeskompetenz im Bereich Wissenschaft, Forschung und Lehre“³ liegt in der Natur der Sache. Das Politikfeld ist zu wichtig, um es den Ländern allein zu überlassen. Das Engagement des Bundes in finanzieller und gestalterischer Hinsicht ist zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit deutscher Hochschulen und Forschungseinrichtungen vielmehr geboten.

Nicht ganz von ungefähr beginnt das wissenschaftspolitische Engagement des Bundes auf dem Gebiet der Forschung, und hier zuerst auf dem der Atomforschung mit Gründung des Kernforschungszentrums Karlsruhe im Jahr 1956. Die institutionelle Förderung von Forschung auf Wissenschaftsgebieten, die hohen Investitionsbedarf mit sich bringen oder nur in internationalen Kooperationen umzusetzen sind, überfordert ein einzelnes Bundesland und liegt in aller Regel auch nicht im primären landespolitischen Fokus. Einrichtungen der Großforschung sind deshalb immer schon auf Initiative und mit weit überwiegender Finanzierung durch den Bund zustande gekommen, dessen Engagement kraft Sachzusammenhang oder aus der Natur der Sache gerechtfertigt wird. Neben dem Auf- und Ausbau der Großforschungseinrichtungen – heute zusammengefasst in der Helmholtz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren, die der Bund heute wie auch die Fraunhofer Gesellschaft sogar zu 90 % finanziert – beteiligt er sich früh an der Finanzierung der Max-Planck-Gesellschaft. Bereits 1955 liegt der Anteil des Bundes an der Finanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, deren Aufgabenstellung damals wie heute primär die Förderung der in den deutschen Hochschulen betriebenen Forschung ist, bei über 60 %. Neben der außeruniversitären Forschung als weitestgehend unbestrittener Bundesdomäne begegnet auch das kontinuierlich steigende Engagement des Bundes für die an Hochschulen betriebene Forschung letztendlich keinem ernsthaften Widerstand. In der Diskussion um die Entflechtung bei den Gemeinschaftsaufgaben ist der Bund 2004 sogar bereit gewesen, die Finanzierung und institutionelle Förderung der außeruniversitären Forschung und der DFG im Gegenzug für die Übernahme der alleinigen Verantwortung der Länder für den Hochschulbau gänzlich zu übernehmen. Vielleicht zeigt sich gerade an diesem, letztlich nicht kompromissfähigen Entflechtungsvorschlag, dass Entflechtung in einem prinzipiell verflochtenen Akteursfeld wie dem von Wissenschaft, Lehre und Forschung kein wirklicher Beitrag zur Steigerung

³ Hans-Günter Henneke, *Sich ausbreitende Bundeskompetenzen im Bereich Wissenschaft, Forschung und Lehre, nicht aber im Bildungswesen*, in: *Der Landkreis* 1–2, 2017, S. 11.

von Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung ist. Seine Umsetzung hätte vielmehr die Axt an den Strukturbaum der deutschen Universität mit seiner organisatorischen Verflechtung von Lehre und Forschung gelegt.

Der Versuch, über den Weg der Forschungsförderung Finanzmittel des Bundes in deutsche Universitäten zu leiten, um diese auf Augenhöhe mit europäischen und internationalen Spitzenuniversitäten zu bringen, kommt kurioserweise zeitgleich mit der Entflechtungsdebatte auf die politische Agenda. Mit der Bundesministerin *Bulmahn* sind nicht nur ideologisch oder wissenschaftspolitisch umstrittene Themen wie das Studiengebührenverbot und die Juniorprofessur verbunden, sondern auch die Förderung weniger, international mit der ETH Zürich und Oxford konkurrenzfähiger deutscher Universitäten. Im sogenannten „Brain-Up-Wettbewerb“ wollte das BMBF bis zu fünf Universitäten ermitteln, die mit je 50 Mio. € jährlich zwischen 2006 und 2010 dieses hochgesteckte Ziel erreichen sollten. Die Vereinbarung gemäß Art. 91b GG über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an den deutschen Hochschulen vom Juli 2005 sieht dagegen drei unterschiedliche Förderlinien mit einer erwartbar breiteren Streuung in der deutschen Hochschullandschaft vor, die dann in der ersten Förderrunde mit 18 Graduiertenschulen, 17 Exzellenzclustern und drei Zukunftskonzepten auch eintrifft. Aus der letztgenannten Förderlinie, die der *Bulmahn'schen* Ursprungsidee am nächsten kommt, werden in der zweiten und dritten Runde des Wettbewerbs erst sechs und dann sogar 11 prämierte Zukunftskonzepte. Die Entscheidung über die sogenannten Exzellenzuniversitäten steht noch aus, stolze 57 Exzellenzcluster aber sehen ihrer, wenn auch um ein Viertel abgesenkten, Förderung entgegen. An diesem Beispiel wird ein zentrales Manko der Bund-/Länder-Zusammenarbeit nach Art. 91b Abs. 1 GG deutlich: das Verfahrenserfordernis der Zustimmung aller 16 Länder.

Ein Webfehler der Exzellenzinitiative und der ihr nachfolgenden Exzellenzstrategie dagegen ist es, die für die Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit deutscher Universitäten notwendigen hochschulrechtlichen Rahmenbedingungen außer Acht zu lassen. An der Stärkung von Governance und Differenzierung im deutschen Hochschulsystem setzen deshalb konsequenterweise die Empfehlungen der *Imboden-Kommission* aus dem Jahr 2016 an. „Es hat sich gezeigt, dass der Exzellenzwettbewerb stellenweise Rückwirkungen auf die Landeshochschulgesetze hatte (...). Es besteht die Hoffnung, dass sich im Zuge des durch die Exzellenzinitiative derart angestoßenen Wettbewerbsföderalismus die institutionellen Rahmenbedingungen des gesamten deutschen Universitätssystems verbessern werden.“⁴ Kein Wunder, dass zwar die Empfehlungen bezüglich der Sistierung der Förderlinie Graduiertenschulen, der Einführung einer Universitätspauschale und einer längerfristigen Finanzierung der Exzellenzcluster in der „Exzellenzstrategie“ von Bund und Ländern umgesetzt wurde, nicht aber die

⁴ Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative (IEKE), Endbericht, Berlin 2016, S. 22.

Empfehlungen zur Ablösung der Zukunftskonzepte. „Die Exzellenzprämie (Förderlinie B) unterstützt den Differenzierungsprozess top down, in dem sie der Universitätsleitung zusätzliche Mittel an die Hand gibt. In diesem Punkt entspricht sie der bisherigen dritten Förderlinie (Zukunftskonzept) doch gleichzeitig unterscheidet sie sich in einem grundsätzlichen Punkt von ihr: Die Exzellenzprämie soll nicht auf Antrag, sondern einzig aufgrund der vergangenen Leistung vergeben werden.“⁵ Den Empfehlungen der Kommission folgend wäre zum einen relativ klar gewesen, welche der deutschen Universitäten in den Genuss der Förderung gekommen wären und welche Anpassungsbedarfe es im Hinblick auf das Hochschulrecht in einigen Bundesländern gegeben hätte.

III. Der Beitrag der KMK zu Innovationen auf dem Gebiet der Wissenschafts- und Hochschulpolitik ist überschaubar. Er liegt primär in der Bewältigung der Probleme, die es ohne die sich aus der Kulturhoheit der Länder ergebende Gestaltungsvielfalt gar nicht geben würde. Fragen der Wissenschafts- und Hochschulfinanzierung jedenfalls spielen in der Länderkoordinierung keine wesentliche Rolle.

Die Einrichtung der Ständigen Konferenz der Kultusminister stammt bereits aus dem Februar 1948 und ist damit älter als das Grundgesetz. Ihre Aufgabe ist von Beginn an die Regelung von Angelegenheiten der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung, die mehrere oder alle Länder betreffen, mit dem Ziel gemeinsamer Willensbildung, auch für die Zusammenarbeit mit den Bundesorganen, so die erste Geschäftsordnung. Die heutige Aufgabenbeschreibung legt dagegen größeren Wert auf die Beseitigung von Mobilitätshemmnissen – die es bei größerer Homogenität der länderrechtlichen Regelungen ebenfalls nicht geben würde –, ist aber im Wesentlichen dieselbe geblieben. So heißt es auf der aktuellen Homepage der KMK: „Eine wesentliche Aufgabe der Kultusministerkonferenz besteht darin, durch Konsens und Kooperation für die Lernenden, Studierenden, Lehrenden und wissenschaftlich Tätigen das erreichbare Höchstmaß an Mobilität zu sichern, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland beizutragen und die gemeinsamen Interessen der Länder im Bereich Kultur zu vertreten und zu fördern.“ Ob die KMK wirklich der Ort „gemeinsamer Willensbildung“ und Interessenvertretung gegenüber dem Bund war und ist, etwa durch wirksame Zurückweisung von mit gemeinschaftlich oder bundesseitig finanzierten Förderprogrammen verbundenen Gestaltungsansprüchen, mag bezweifelt werden.

Konstitutiv für die Entscheidungsprozesse in der KMK ist das Einstimmigkeitsprinzip, das die Wahrung der Interessen aller Länder sicherstellen soll, de facto aber eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners (*Fritz W. Scharpf*) fördert. In

⁵ IEKE, Endbericht, S. 43.

der Geschäftsordnung der KMK heißt es: „Bei Abstimmungen hat jedes Land eine Stimme. Für Beschlüsse, die der Herstellung der notwendigen Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen dienen, für Beschlüsse mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte und Beschlüsse, die die Kultusministerkonferenz selbst betreffen oder zur Errichtung gemeinsamer Einrichtungen ist Einstimmigkeit erforderlich.“⁶ Das Einstimmigkeitserfordernis gilt auch bei der Aufhebung von Beschlüssen, weshalb die Vereinbarung aus dem Jahr 1978 immer noch existiert, wonach „von der Berufung abzusehen (ist), wenn Einwendungen damit begründet werden, dass die Professorin oder der Professor innerhalb der letzten drei Jahre in ein Amt der Besoldungsgruppen C 4 oder W 3 ernannt oder ihre oder seine Besoldung aus Anlass ihrer oder seines Verbleibens erhöht worden ist“.⁷ Aufgrund des in vielen Ländergesetzgebungen – aber eben noch nicht überall – geregelten Berufsrechts der Hochschulen ist diese Vereinbarung de facto Schall und Rauch, was zu ihrer Aufhebung allerdings offenbar nicht ausreicht. Auch wenn sich das Einstimmigkeitsprinzip in der KMK selbst nicht gerade als Motor hochschulpolitischer Entwicklung erwiesen hat, so hat es doch Eingang in die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Bund-/Länderverhältnisses in Art. 91b GG gefunden und erlaubt eine Mitwirkung des Bundes bei der Förderung von Hochschulen nur dann, wenn alle Länder dem zustimmen.

Typische Themen in den Gremien der KMK sind hochschulrechtlicher Natur und betreffen das Personal- und Dienstrecht, die Anerkennung von Abschlüssen sowie Studien- und Prüfungsleistungen, die Organisation von Lehre und Studium, das Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsregime, kapazitäts-, zugangs- und zulassungsrechtliche Fragen und als es für kurze Zeit in einigen deutschen Ländern Studiengebühren gibt auch diese. Womit sich die KMK dagegen kaum beschäftigt sind Fragen der Hochschulfinanzierung, die Situation der Hochschulliegenschaften oder Governance- und Steuerungsfragen. Mit Wegfall der Bundeskompetenz zur Rahmengesetzgebung im Zuge der Föderalismusreform I ist die Differenziertheit der Länderregelungen dagegen zweifellos größer geworden, weswegen die KMK durchaus viel Mühe darauf verwendet, den Überblick über die unterschiedlichen Hochschulgesetzgebungen in den Ländern zu behalten und sie im Sinne der Mobilität von Lehrenden und Studierenden möglichst homogen zu halten. Ohnehin ist die Rahmengesetzgebung des Bundes spätestens mit der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Juniorprofessur und zum Verbot von Studiengebühren aus dem Jahr 2004 mit ihrer Beschränkung auf den sogenannten Erforderlichkeitsgrundsatz in ihrem Gestaltungsanspruch arg beschnitten worden. Geblieben ist dem Bund allerdings die konkurrierende Gesetzgebung in Angelegenheiten der Zulassung zum Studium und der Studienabschlüsse, auf die das Bun-

⁶ KMK, Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss v. 19. November 1955 i.d.F. v. 29. August 2014, A.I.6.

⁷ KMK, Vereinbarung über die Besetzung von Professoren- und Professorinnenstellen, i.d.F. v. 2002, Nr. 1, Abs. 2.

desverfassungsgericht in seiner jüngsten NC-Entscheidung ebenso hinterhältig wie zwecklos verwiesen hat. „Die Länder sind verpflichtet, bis spätestens dahin Neuregelungen zu schaffen, welche die verfassungsrechtlichen Beanstandungen beseitigen, wenn und soweit der Bund bis dahin nicht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG) Gebrauch gemacht hat.“⁸ Trotz der Probleme, die die Länder haben werden, den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts in der vorgegebenen Zeit umzusetzen, ist ein gesetzgeberischer Eingriff des Bundes nicht zu erwarten.

IV. Das in der Föderalismusreform I dominante Entflechtungsparadigma lässt sich jedenfalls in der Wissenschaftspolitik nicht mit der häufig beschworenen „Blockadegefahr“ der Politikverflechtung begründen, worauf Arthur Benz in zutreffender Weise hingewiesen hat.⁹ Die aus der Sache heraus gebotene Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen auf dem Gebiet der Wissenschaftspolitik hat bislang selbst dann funktioniert, wenn eine verfassungsmäßige Neuordnung ihr gerade einen ordnungspolitischen Riegel vorschieben wollte.

Die Wissenschaftspolitik ist seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland ein lebhaftes Beispiel dafür, dass sich im föderalen Staat auch jenseits vermeintlich klarer Aufgabenzuweisungen an die Gliedkörperschaften Formen und Regelungen kooperativer Aufgabenwahrnehmung ihren Weg suchen. Mit der grundsätzlichen Entscheidung für die Kulturhoheit der Länder aus Art. 30 GG, die bereits in der Weimarer Verfassung normiert wird und die ihre tiefen Wurzeln in der deutschen Geschichte hat, ist keineswegs das letzte Wort gesprochen. Im Gegenteil zeichnet sich die Wissenschaftspolitik durch ihren sogenannten „Mehrebenencharakter“¹⁰ aus, hat also lokale und regionale Aspekte ebenso zu adressieren wie nationale und internationale und fordert die Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen geradezu heraus. „Dass in einem Bundesstaat Vertreter des Bundes und der Gliedstaaten ihre Entscheidungen abstimmen müssen und deswegen zusammenarbeiten, ergibt sich nicht aus den Kompetenzen, sondern aus den Aufgaben.“¹¹

⁸ BVerfG, Urteil des Ersten Senats v. 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 – Rn. 253.

⁹ Arthur Benz, Kooperativer Föderalismus am Beispiel der Wissenschaftspolitik – die politikwissenschaftliche Perspektive, Vortrag auf der Tagung „Perspektiven der Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Wissenschaftspolitik“ des Vereins für Wissenschaftsrecht e. V. am 30.11.2017 in Mainz.

¹⁰ Fritz W. Scharpf, Verfassungsreform mit Vetospielern, in: Seckelmann/Lange/Horstmann (Hrsg.) Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 31.

¹¹ Benz, ebenda.

Über die horizontale Kooperation in der KMK hinaus wird in Folge der Verfassungsänderung von 1969 mit der Bund-/Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) im Juni 1970 eine Plattform für die vertikale Kooperation zwischen Bund und Ländern geschaffen. Ihre wesentliche Aufgabe im Bereich der Bildungsplanung, nämlich die Erarbeitung eines Bildungsgesamtplans mit entsprechenden budgetären Festlegungen, wird bereits 1982 wieder aufgegeben und auf die Förderung von Modellversuchen im Bildungswesen reduziert. Anders geht es dem Ausschuss für gemeinsame überregionale Forschungsförderung, der seine Arbeit weitgehend ungestört fortsetzen kann und eine im internationalen Vergleich zweifellos relativ große und vielfältige außeruniversitäre Forschungslandschaft pflegt. Mit dem sogenannten Kooperationsverbot durch den im Zuge der Verfassungsreform im Jahr 2006 geänderten Art. 91b GG entfällt der Rest der vermeintlichen Bildungsplanung in der Bund-/Länder-Zusammenarbeit endgültig, die BLK wird aufgelöst und ab Januar 2008 in der Gemeinsamen Wissenschaftsministerkonferenz (GWK) neu begründet. Deren Aufgabe ist es offiziell, die etablierte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gemeinsamen Forschungsförderung fortzusetzen. Genauso wichtig aber wird die Koordination der faktischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern, die im August 2007 in die erste von mittlerweile vier Vereinbarungen zum Hochschulpakt mündet, der mit erheblichen Bundesmitteln den quantitativen Ausbau des deutschen Hochschulsystems fördert. Mit Blick auf die in der Zeit von Juli 2005 bis September 2010 insgesamt sechs zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsabkommen, über die Mittel des Bundes an Hochschulen fließen, läuft – hierauf hat *Hans-Günter Henneke* zu Recht verwiesen – das „vermeintliche(n) Kooperationsverbot im Bereich Bildung und Wissenschaft in Sache schlicht ins Leere“. ¹² Wenn überhaupt von „Blockade“ im Wissenschaftsbereich gesprochen werden kann, dann bezieht diese sich primär auf Fälle, in denen die Bundespolitik politisch-ideologisch nicht mit Ländermehrheiten korrespondierte wie beim Versuch eines gescheiterten Studiengebühren-Moratoriums unter „Zukunftsminister“ *Rüttgers* oder bei dem letztendlich vom Bundesverfassungsgericht kassierten Studiengebührenverbot.

¹² *Hans-Günter Henneke*, Der Landkreis 1–2, S. 13.

V. Die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes im Bereich der außeruniversitären Forschung war nie wirklich umstritten. Sie hat aber einerseits die im internationalen Vergleich feststellbare Tendenz zur Auslagerung der Forschung aus den Universitäten in Deutschland maßgeblich befördert und andererseits die finanzielle Schieflage zwischen außeruniversitären Einrichtungen und Hochschulen verschärft. Dennoch ist es mit den Pakten für Innovation und Forschung gelungen, die „Versäulung“ innerhalb des Systems der außeruniversitären Forschung aufzubrechen, während mit der Exzellenzinitiative die Zusammenarbeit von Hochschul- und außeruniversitärer Forschung gestärkt wurde.

Auch in der Forschungsfinanzierung hat sich der Bund in der Geschichte der Bundesrepublik auf kulturhoheitlich geschütztes Länderterritorium vorgetastet. Die erste Vereinbarung zur Finanzierung überregionaler Forschungseinrichtungen wird 1949 noch als reines Länderabkommen geschlossen, dessen Mittel einigen überregional bedeutsamen Forschungseinrichtungen, ganz wesentlich aber der Finanzierung der Max-Planck-Gesellschaft dient.

Der Bund hat dabei die Investition in die außeruniversitäre Forschung auch als Drohkulisse verwendet, um sich eine stärkere Einflussnahme auf die universitäre Forschung zu sichern. So heißt es bereits 1969 im Bundesbericht Forschung ziemlich unverblümt: „Für den Bund ist von besonderer Bedeutung, ob diejenigen Forschungsthemen, die er unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Entwicklung für besonders förderungsbedürftig hält, in Sonderforschungsbereichen wahrgenommen werden können. Wenn dies gelingt, kann die oftmals gefürchtete Entwicklung, dass für die Bearbeitung dieser Themen statt an wissenschaftlichen Hochschulen Forschungskapazitäten außerhalb der Hochschulen aufgebaut werden müssten, wesentlich begrenzt und auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben.“¹³ Nichtsdestoweniger zeichnet das deutsche Wissenschaftssystem heute eine große, vielfältige und gewissermaßen auch arbeitsteilige außeruniversitäre Forschungslandschaft aus.

Insgesamt können sich die öffentlichen Aufwendungen für Zwecke der Forschungsförderung auch im internationalen Vergleich sehen lassen. Mit den Pakten für Forschung und Innovation wird die außeruniversitäre Forschung und über die DFG auch die Hochschulforschung im Zeitraum 2005 bis 2020 mit rd. 10,8 Mrd. € gefördert werden. Über die Exzellenzinitiative werden einschließlich der Auslauffinanzierung bis 2019 4,6 Mrd. € zur Förderung der Spitzenforschung an deutschen Hochschulen eingesetzt. In ihrer Nachfolge wird die Exzellenzstrategie

¹³ Bundesbericht Forschung III, Deutscher Bundestag 5. Wahlperiode, BT-Drucksache V/4335, S. 58.

jährlich über 500 Mio. € hierfür bereitstellen. „Dank des Pakts für Forschung und Innovation konnten die außeruniversitären Forschungseinrichtungen zusammen mit der DFG seit dessen Einführung im Jahr 2005 eine Steigerung der Zuwendungen von Bund und Ländern in Höhe von 60,5 Prozent erreichen (...). Die Ausgaben von Bund und Ländern für die Hochschulen wuchsen im gleichen Zeitraum lediglich um 45,6 Prozent (...). Mit insgesamt rund 5,8 Milliarden Euro beteiligte sich der Bund 2013 nominal stärker an der Finanzierung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der DFG als an der Finanzierung der Hochschulen, wo sein Beitrag im gleichen Jahr bei rund 4,9 Milliarden € lag (...). Allerdings hat er seit 2005 sein Engagement mit einer Zuwachsrate von 163 Prozent im Bereich der Hochschulen deutlich stärker gesteigert als im außeruniversitären Forschungsbereich und bei der DFG (plus 66,5 Prozent). Die Steigerungsraten der Bundesländer lagen bei der außerhochschulischen Forschung und der DFG mit zusammen 48,2 und bei den Hochschulen insgesamt mit 32,6 Prozent unter den Zuwachsraten des Bundesengagements.“¹⁴ *Christiane Konegen-Grenier* stellt deshalb zu Recht fest, dass die nicht unerheblichen Steigerungen im letzten Jahrzehnt wesentlich dem Bundesengagement und seiner Hebelwirkung zu verdanken sind.

Die relative finanzielle Besserstellung der außeruniversitären Forschung einerseits und das Interesse der Länder an einer Bundesmitfinanzierung ihrer Forschungsausgaben andererseits haben die Flucht starker Forschungsbereiche aus der Universität in die außeruniversitäre Forschung sicherlich gefördert. Besonders beliebt, weil ohnehin relativ universitätsnah, ist hierfür die Leibniz Gemeinschaft. Enthielt die sogenannte *Blaue Liste* der nach Art. 91b GG gemeinsam geförderten Forschungseinrichtungen noch 46 Einrichtungen, deren Zahl bei der Vereinsgründung der Wissenschaftsgemeinschaft Wilhelm Gottfried Leibniz (WGL) 1991 auf 32 schrumpfte, so sind mittlerweile 95 Einrichtungen unter ihrem Dach versammelt. Waren dies zu Beginn in der Regel ehemals rein landesfinanzierte Forschungseinrichtungen, die aufgrund ihrer überregionalen Bedeutung in den Genuss der Bundesmitfinanzierung kamen, so kommen in zunehmendem Maße heute Ausgliederungen forschungsstarker Bereiche aus den Universitäten hinzu. Der Wissenschaftsrat hat zu Recht beklagt, es gebe „derzeit keine Möglichkeit, herausragende Leistungsbereiche langfristig an Hochschulen zu halten“¹⁵ und deshalb die Einrichtung Bund-/Länder-finanzierter sogenannter *Liebig-Zentren* in Universitäten empfohlen, die neben hochschulinterner Schwerpunktbildung auch die Einbindung außeruniversitärer Forschungsgruppen zum Ziel haben sollten. Diese Überlegungen sind ähnlich wie die Idee eines *Leibniz on Campus* noch nicht aufgegriffen worden. Die Verwaltungsvereinbarung zur Exzellenzstrategie vom Juni 2016 hat die projektbezogene Förderung der Exzellenzcluster nur verlängert, nicht aber verstetigt. Ob dies auch angesichts der Wettbewerbsergebnisse ein sinn-

¹⁴ *Christiane Konegen-Grenier*, Hochschulfinanzierung 2020. Strategien nach Ende des Hochschulpakts und der Exzellenzinitiative, Köln 2014, S. 11.

¹⁵ Wissenschaftsrat, Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, Köln 2013, S. 64.

voller Weg universitärer Schwerpunktbildung in der Forschung ist, kann bezweifelt werden. Vor dem Hintergrund der Gesamtentwicklung kommt *Hans-Willy Hohn* aber dennoch zu einem optimistischen Ausblick. „Bund und Länder haben sich vor diesem Hintergrund zu einer weitreichenden Lockerung des Kooperationsverbots bei der Förderung der universitären Forschung entschlossen und damit prinzipiell die Tür für eine offene, kontingente Zukunft des deutschen Forschungssystems aufgestoßen. Mit ihr sind völlig neue forschungspolitische Gestaltungsspielräume entstanden, die mittel- bis langfristig sowohl einen grundlegenden institutionellen Umbau der Hochschulforschung als auch des außeruniversitären Sektors bewirken könnten.“¹⁶

VI. Dass es sich bei den Hochschulpakten um „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ – wie es bis zur Grundgesetzänderung 2015 heißt – gehandelt hat, ist mehr als fraglich. Vielmehr dürfte die Erkenntnis eine Rolle gespielt haben, dass demographische Entwicklung, doppelte Abiturjahrgänge und steigende Bildungspartizipation den quantitativen Ausbau des deutschen Hochschulsystems in einer Weise erfordert, die die Länderhaushalte überfordert hätte.

Die Hochschulpakete haben ab 2007 erhebliche Bundesmittel in die deutschen Hochschulen geleitet, an der im internationalen Vergleich feststellbaren Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen hat dies aber nichts geändert. War früheren OECD-Berichterstattungen immer gemein, dass sie für Deutschland eine vermeintlich zu geringe Partizipation an tertiärer Bildung diagnostizierten, hat sich das Bild heute deutlich verändert. Mit einer Anfängerquote im Erststudium von 49% liegt Deutschland nur noch geringfügig unter dem EU-Durchschnitt von 56%, beim Masterstudium mit immerhin 29% sogar noch zwei Prozentpunkte darüber.¹⁷ Ob die politische Forderung nach steigenden Übergangsquoten in die deutschen Hochschulen angesichts des im internationalen Vergleich zweifellos leistungsfähigen Systems beruflicher Bildung und dem immer drastischer werdenden Fachkräftemangel wirklich angemessen war, mag dahinstehen. Der internationale Vergleich der hierfür aufgewendeten Ressourcen aber macht deutlich, dass Deutschland in dieser Hinsicht nach wie vor deutlich hinterherhängt. Bei den Aufwendungen pro Bildungsteilnehmer im Tertiärbereich stagniert Deutschland in den Vergleichsjahren 2005, 2011 und 2015 zum Vergleichsjahr 2010 (= 100) bei 86,

¹⁶ *H. W. Hohn*, in: Simon/Knie//Hornbostel/Zimmermann (Hrsg.) Handbuch Wissenschaftspolitik, 2., vollständig bearbeitete Auflage, Wiesbaden 2016, S. 570.

¹⁷ OECD, Bildung auf einen Blick 2018, S. 263.

99 und 88, während der EU-Durchschnitt mit 90, 104 und 115 einen klar positiven Gradienten aufweist.

Dennoch kommen die Hochschulpakete in zweifacher Hinsicht einem Paradigmenwechsel in der bundesrepublikanischen Geschichte der Hochschulfinanzierung gleich. Das betrifft zum einen das Verhältnis der Länder untereinander und wird in der Bereitschaft sichtbar, die besondere Situation der ostdeutschen Länder mit zurückgehender Bevölkerungszahl ebenso zu berücksichtigen wie das vermeintlich überproportionale Studienplatzangebot der Stadtstaaten. Schönheitsfehler der bisherigen Hochschulpakete aber ist, dass sie in Ermangelung valider und zwischen den Ländern vergleichbarer Studienplatzkapazitäten die Mittelallokation primär an der Entwicklung der Studienanfängerzahlen gegenüber dem relativ willkürlich gewählten Bezugsjahr 2005 orientieren. Das hat zur Folge, dass die Frage der Auslastung der kapazitativen zur Verfügung gestellten Studienplätze bei der Mittelverteilung keine Rolle spielt und sich die Betreuungsverhältnisse in den Ländern durchaus unterschiedlich entwickeln und teilweise verschlechtern. Dennoch: „Mit dem Hochschulpaket ist erstmalig der Einstieg in einen länderübergreifenden Finanzierungsmodus gelungen.“¹⁸

Einiges spricht auch dafür, dass einige Länder die erheblichen Bundeszuweisungen über den Hochschulpaket genutzt haben, um sich eigener Finanzierungslasten zu entledigen. So stellen *Dieter Dohmen* und *René Krempkow* fest: „Mit Ausnahme von Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, die auch bei den Landeszuschüssen Zuwächse von 19 bis 36 Prozent verzeichnen, sowie des Saarlands mit einem geringen Plus, wenden die Länder im Jahr 2010 geringere Beträge je Studierende/n auf als zehn Jahre zuvor. Einen relativ geringen Rückgang an Landesmitteln für Lehre und Forschung je Studierende/n weisen noch Rheinland-Pfalz mit –1,0 Prozent und Sachsen mit –4,5 Prozent aus, gefolgt von Bayern mit –6,1 Prozent. Brandenburg weist mit –31 Prozent den höchsten Rückgang auf; Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt senken die Landesmittel um über 20 Prozent.“¹⁹ Ob dahinter gezieltes fiskalisches Handeln oder einfach nur unerwartet steigende Studiennachfrage steht, lässt sich kaum belegen, hat aber sicherlich zusammen mit dem Verhalten einiger Länder nach dem sogenannten BAföG-Kompromiss zu einem allgemeinen Misstrauen des Bundes gegenüber den Ländern beigetragen.

Eine grundlegende Problematik der Hochschulpakete ist die Befristung der den Hochschulen von Bund und Ländern zur Verfügung gestellten Mittel. Eigentlich sollte es auf der Hand liegen, dass die Hochschulen aus temporär zur Verfügung stehenden Mitteln zum Aufwuchs von Lehrkapazität keine dauerhaft vorgehaltenen Stellen schaffen, falls sie überhaupt haushaltsrechtlich dazu in der Lage wären.

¹⁸ *Christiane Konegen-Grenier*, Hochschulfinanzierung 2020. Strategien nach Ende des Hochschulpakts und der Exzellenzinitiative, Köln 2014, S. 15.

¹⁹ *Dieter Dohmen/René Krempkow*, Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung 2000 bis 2025, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, e. V., Sankt Augustin/Berlin 2014, S. 27.

Arbeitsrechtlich problematisch ist zusätzlich, dass Stellen in der Studienadministration, die als Folge der Bologna-Reform an den Hochschulen aufgebaut werden mussten, vielfach nicht aus den Länderhaushalten, sondern über Hochschulpaktmittel finanziert wurden. Die bisherige Erfahrung seit 2007 hat gezeigt, dass die Hochschulpakete letztlich keine zeitlich begrenzten Bund-/Länder-Förderprogramme sind, aus denen der Bund sich nach bewältigtem Studierendenberg wieder zurückziehen kann. Mit dem zwischen Bund und Ländern im Juni 2019 beschlossenen Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken* wird diesem Gesichtspunkt mit erfreulicher Klarheit insoweit Rechnung getragen als diese Vereinbarung grundsätzlich unbefristet ist. Aus Sicht der Hochschulen sicherlich positiv ist auch der Modus der Mittelallokation, der sich nach einer Übergangsphase von Auslauf- und Sockelfinanzierung nach den Parametern Studienanfänger im ersten Hochschulse semester, Studierende in der Regelstudienzeit plus zwei Semester und Absolventen richtet, wobei die Länder in ihrer Entscheidung über die Weiterverteilung natürlich grundsätzlich frei sind.

Mit Blick auf das erfahrungsgeschwängerte Misstrauen des Bundes gegenüber den Ländern ist die Regelung zu den Verpflichtungserklärungen interessant, in denen Länder sich zu bestimmten Maßnahmen wie der Verbesserung der Betreuungsrelationen und dem Ausbau dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse verpflichten sollen. Es steht allerdings zu befürchten, dass hieraus ein weiterer bürokratischer Berichtsaufwand ohne wirkliche Bindungswirkung generiert wird, den im Wesentlichen die Hochschulen zu tragen haben. 2013 hatte die HRK noch ihrer Sorge Ausdruck gegeben, dass die erst in den beiden letzten Jahrzehnten gewonnene Handlungsautonomie der Hochschulen durch ihre Unterfinanzierung bedroht sei. „Die vermehrte Einräumung von Autonomierechten zugunsten der Hochschulen schafft neue Entscheidungsräume und ermöglicht den Hochschulen die Beweglichkeit, die sie im Wettbewerb um die besten Köpfe benötigen. Neben der Stärkung der Autonomie ist eine ausreichende Grundfinanzierung durch den Staat notwendig, damit die Hochschulen ihre Aufgaben erfüllen können. Die zu beobachtende Tendenz real rückläufiger Grundmittel führt andernfalls zu einer massiven Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Hochschulen, welche die Autonomiegewährung konterkarieren würde.“²⁰ Mittlerweile besteht Anlass zur Sorge, dass die an sich wünschenswerte Mitfinanzierung des Bundes über die Hochschulpakete, mehr noch aber über Programme wie den Qualitätspakt Lehre, das Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, das Professorinnenprogramm und auch die Exzellenzstrategie alle wenn auch in der Hochschulpolitik der Länder unterschiedlich stark ausgeprägten Anstrengungen um Haushaltsflexibilisierung, Finanzautonomie und Deregulierung konterkarieren wird.

²⁰ Hochschulrektorenkonferenz, Entschlüsselung „Finanzierung der Hochschulen“ der 11. Mitgliederversammlung am 22. November 2011.

VII. Wie ernst die Länder ihre Verantwortung für die Hochschulen nehmen, zeigt sich auch daran, wie sie im Hochschulbau mit den Kompensationsmitteln des Bundes nach Wegfall der Zweckbindung 2013 umgegangen sind. Angesichts des großen Sanierungs- und Baubedarfs im Hochschulfbereich dürfte in den Ländern der Entflechtungsüberschwang, dem die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zum Opfer fiel, ebenso großer Ernüchterung gewichen sein.

Unbestritten hatte das frühere HFBG-Verfahren seine Defizite, die Achim Wiesner in den drei Schlagworten Fiktionalisierung, Asymmetrisierung und Bürokratisierung zusammenfasst. Fiktionalisierung, weil die Länder die Rahmenplanung mit einer Vielzahl von Bauvorhaben in der sicheren Erwartung aufgebläht haben, dass der Bund sie nicht finanzieren werde. Asymmetrisierung, weil Länder angesichts der immer eingeschränkteren Finanzierungsbereitschaft des Bundes einseitig Vorhaben (vor-)finanziert haben und Bürokratisierung durch die angesichts der Vielzahl der Vorhaben notwendige „Rahmenplantechnik“. Es ist deshalb auch nicht wirklich verwunderlich, dass Bund und Länder sich von dieser Gemeinschaftsaufgabe im Zuge des Föderalismuskompromisses 2006 sang und klanglos verabschieden. Jedenfalls trifft dies für die hieran beteiligten Staatskanzleien der Länder zu. Die Haltung der Wissenschaftsressorts spielt, wenn sie überhaupt einbezogen werden, dabei keine entscheidende Rolle. Von der rund 1 Mrd. €, die der Bund in der Vergangenheit in den Hochschulbau investierte, bleiben 300 Mio. € für die sogenannten Forschungsbauten erhalten und knapp 700 Mio. € wandern in die bis 2019 den Ländern zugesagten Entflechtungsmittel, letzteres ohne die Länder auf eine Komplementärfinanzierung zu verpflichten. „An der Grundmatrix der Unterfinanzierung des Hochschulbaus in Deutschland haben sich bislang keine wesentlichen Veränderungen ergeben: War es zuvor für den Bund politisch unattraktiv, seinen Hochschulbauetat auszudehnen, hat sich dies für den Bereich der wenigen, auf Forschungsexzellenz orientierten Forschungsbauten nun geändert, so dass hier eine höhere Bundesfinanzierung denkbar erscheint. (...) Zugleich ist für die Länder und dort die Finanzminister der AHB (Allgemeiner Hochschulbau, WKG) allerdings weniger attraktiv geworden, da zumindest bis Ende 2019 die pauschalierten Bundesmittel auch ohne Gegenfinanzierung zur Verfügung stehen.“²¹

Nach der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau investieren die Länder unter Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes bis 2025

²¹ Achim Wiesner, Der alte und der neue Hochschulbau – die immerwährende Gemeinschaftsaufgabe, in: Seckelmann/Lange/Horstmann (Hrsg.) Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 209 f.

durchschnittlich etwa 2,3 Mrd. € jährlich in den Erhalt der baulich-technischen Hochschulinfrastruktur, ohne dass hierin die erheblichen Bauinvestitionen der Universitätsklinika enthalten sind. Damit bleiben die Ausgaben der Länder jedoch um rd. 900 Mio. € pro Jahr hinter dem Mittelbedarf zurück, der nach seriösen Untersuchungen allein für einen Bestandserhalt erforderlich wäre. Der Sanierungsstau, der bereits für die Jahre 2008 bis 2012 mit ca. 4,4 Mrd. € ermittelt wurde, dürfte 2025 auf gigantische 20 Mrd. € angewachsen sein. Werden in diesen Untersuchungen neben dem reinen Bestandserhalt auch die unverzichtbaren Aufwendungen zur baulichen Ausstattung eines deutlich gewachsenen und moderneren Hochschulsystems mit zusätzlichen Forschungs- und Lehrflächen berücksichtigt, setzt selbst die KMK das Finanzierungsdefizit für den Hochschulbau letztlich auf 35 Mrd. € zum Jahr 2025.²² Angesichts dieses Szenarios kann es kaum verwundern, dass die Länder anders als 2006 den Hochschulbau mittlerweile als „nationale Aufgabe“ begreifen und das Engagement des Bundes einfordern, der sich von dieser ungeliebten Aufgabe jedoch grundgesetzlich und über die Finanzreform 2017 entledigt geglaubt hat. „In der Sache kann es aber in der Tat nicht so sein, dass der Bund den Ländern bis 2019 Entflechtungsmittel mit seit 2014 nur noch bestehender investiver Zweckbindung in Höhe von jährlich 2.568,9 Mio. €, davon allein 695,3 Mio. € wegen Abschaffung der früheren Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, zahlt, und sich gleichzeitig am allgemeinen Hochschulbau beteiligt. Wenn dieses Argument aber zutrifft, gilt es auch über 2019 hinaus, da die derzeitigen Entflechtungsmittel ab 2020 in Umsatzsteuerfestbeträge überführt werden.“²³

Richtigerweise geht der bereits angesprochene KMK-Beschluss davon aus, dass neben reinen Finanzierungsfragen die Verfahren des öffentlichen Bauens im Hochschulbereich überprüft werden müssen, dass die Kosteneffizienz von Bauvorhaben verbessert und die Eigenverantwortung der Hochschulen gestärkt werden muss. „Es gibt noch keine breite empirisch gesicherte Bestätigung, aber erfolgversprechende Beispiele dafür, dass trotz weiterhin zu beachtender zentraler Regularien eine Verlagerung der Bauherrnereignenschaft auf die Hochschulen zum Aufbau schlanker Strukturen und Abläufe im Baumanagement führt.“²⁴ Eine Reihe von Ländern hat modellhaft Hochschulen die Eigenverantwortung mit offenbar gutem Erfolg übertragen, andere Länder führen die optionale Übernahme einzelner Bauvorhaben ein. Wie ernst die Wissenschaftsminister die Lage des Hochschulbaus mittlerweile sehen wird deutlich, wenn sie nicht davor zurückschrecken, Spenden, Sponsoring oder private Drittmittel als mögliche Finanzierungsquelle in Betracht zu ziehen. Wie wenig sie sich selbst zutrauen, um für eine entsprechende Priorität-

²² Zukunftspakt für den Hochschulbau unabdingbar, Thesen der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Bereich der baulich-technischen Infrastruktur der Hochschulen, Flensburg 2017.

²³ Hans-Günter Henneke, Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen. Zur ausgefallenen Föderalismusreform 2017, Wiesbaden 2017, S. 102.

²⁴ Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich, Beschluss der Kultusministerkonferenz v. 11. Februar 2016, S. 11.

tensetzung in ihren Länderhaushalten zu sorgen, wird im folgenden Zitat deutlich: „Die Länder werden durch den neuen Bund-/Länder-Finanzausgleich neue finanzielle Spielräume in ihren Haushalten erlangen. Von Wissenschaftsseite wird es nach Abschluss der Vereinbarung notwendig sein, diese Spielräume auch für den Hochschulbau zu nutzen. Falls der Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz nicht mit dem Bund geeint werden kann, müssten die Entflechtungsmittel verstätigt und zumindest um die laufenden Preissteigerungen erhöht werden. Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass die 2013 ausgelaufene Zweckbindung für den Hochschulbau bundesweit verankert wird.“²⁵

Wie sieht die Zukunft der Wissenschaftsfinanzierung voraussichtlich aus? Gewisse Tendenzen in der Entwicklung der ewigen Gemeinschaftsaufgabe Wissenschaftsförderung lassen sich heute absehen. Die institutionelle Mitfinanzierung der deutschen Hochschulen durch den Bund ist mit der Verstätigung des Hochschulpaktes unumkehrbar, ob sie je wieder den Hochschulbau umfassen wird, ist dagegen äußerst zweifelhaft. Die Probleme und der Finanzbedarf auf diesem Feld sind ebenso groß wie ihre Lösung politisch wenig attraktiv. Die Bedeutung der Drittmittelfinanzierung für die Hochschulforschung wird weiterhin steigen, aber der Trend zu ihrer Auslagerung aus den Universitäten kann gestoppt werden. Die Ergebnisse der jüngsten Runde der Exzellenzstrategie werden Anlass geben, Verfahren einer kontinuierlicheren Schwerpunktförderung in der universitären Forschung zu entwickeln. Auch wenn die Empfehlungen der *Imboden*-Kommission zur Förderung von Differenzierung und Governance nicht umgesetzt werden, werden einzelne Länder den Wettbewerb in Wissenschaftspolitik und Hochschulfinanzierung nutzen, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Hochschulen zu verbessern. Im besten Fall entfällt das Einstimmigkeitserfordernis in Art. 91b GG und ermöglicht einen wettbewerblich ausgerichteten Föderalismus auf dem Gebiet der Wissenschaftspolitik. Aufgabe von Bund, Ländern und Hochschulen wird es aber auf jeden Fall sein, Strukturen und Verfahren der Wissenschafts- und Forschungsförderung zu vereinfachen und zu entbürokratisieren.

²⁵ Ebenda, S. 13 f.