

Haike Meinhardt

Der politische Blick auf die Wissenschaft

Neue BuB-Serie / Teil 1 – Das Wissenschaftssystem und die Hochschulen

Die Wissenschaft, oder genauer, das deutsche Wissenschaftssystem als eines der gesellschaftlichen Funktionssysteme, ist in den letzten beiden Jahrzehnten nach einer vorhergehenden langen Phase der Stabilität verstärkt in Bewegung geraten.¹ Zum einen geht diese Dynamik auf die großen Veränderungsprozesse zurück, die die Gesellschaft, und damit auch den Wissenschaftsbetrieb, insgesamt betreffen: Globalisierung, Digitalisierung und Technologisierung sind die bestimmenden Faktoren; mit ihnen modifizieren sich die Verfahren und Methoden der Erkenntnisproduktion, verändert und beschleunigt sich die wissenschaftliche Kommunikation, werden neue Forschungsfragen und Forschungsfelder (Beispiel Digital Humanities) identifiziert und verändern sich institutionelle Strukturen (Beispiel cross-institutionelle Forschung).

Im Kontext dieses Transformationsprozesses fallen aber auch ganz andere Schlagworte wie europäische Harmonisierung und Internationalisierung, leistungsorientierte Mittelvergabe und neue Bewertungsverfahren, Evaluation und Akkreditierung, Exzellenz und Innovation, Profilbildung und Vernetzung et cetera. Auch diese Begriffe stehen für einen Wandlungsprozess. Die Impulsgeber dieses Wandlungsprozesses aber sind keine generellen evolutionären Schübe, sondern es ist die Politik, genauer gesagt es sind die Akteure der Wissenschaftspolitik auf nationaler und supranationaler Ebene.

Nun hat Wissenschaftspolitik in Deutschland eine lange Tradition, sie hat seit Ende des 19. Jahrhunderts die Strukturen des deutschen Wissenschaftssystems maßgeblich mitgeprägt. Der Aufbau und die Entwicklung des gesamten außeruniversitären Forschungssektors, die Förderung des Hochschulausbaus und Hochschulbaus, die Gründungswelle des neuen Hochschultyps Fachhochschule, die Hochschulreformen (Stichwort Gesamthochschulen) et cetera gehen auf sie zurück. Die Politik hat Wissenschaft und Forschung also seit vielen Jahrzehnten zu ihrem Gegenstand gemacht, hat sie zu gestalten und zu regulieren gesucht. Ein so starker politisch induzierter Interventionsdruck, wie er derzeit und seit etwa zwei Jahrzehnten von der Politik ausgeht, ist jedoch eine neue Erscheinung.

Es hat sich also etwas verschoben, doch diese Verschiebung ist komplex und mehrdimensional und kennt viele Ursachen, Ebenen und Aspekte. Sie betrifft zum einen die politische Wahrnehmung von Wissenschaft, also den Blick der Politik auf die Wissenschaft selber. Unmittelbar damit verbunden ist das Verhältnis von Politik und Wissenschaft. Sie betrifft zum zweiten ein innerpolitisch verändertes Verständnis der Gestaltungspotenziale und Reichweite von Wissenschaftspolitik. Unmittelbar damit verbunden sind wissenschaftspolitische Steuerungsphilosophien. Und sie zeigt sich zum dritten in neuen Anliegen und Zielen. Unmittelbar damit verbunden sind die entsprechenden Förderstrategien.

In der folgenden Serie wird diesen Dimensionen

Neue BuB-Serie: Wissenschaftspolitik im Wandel

Wissenschaft und Wissenschaftspolitik in Deutschland befinden sich in einer grundlegenden Transformation. In der neuen BuB-Serie geht Haike Meinhardt diesem Wandel nach und versucht, ein Gesamtbild der Veränderungen wie der daraus resultierenden Herausforderungen für das Wissenschaftssystem zu entwerfen. Dafür stellt sie in den ersten Beiträgen die grundlegende Struktur und die Akteure des Wissenschaftssystems vor sowie die Anforderungen und Herausforderungen, denen sich die einzelnen Teilbereiche gegenübersehen. In den weiteren Folgen werden das institutionelle Arrangement der Wissenschaftspolitik, die wesentlichen förderpolitischen Agenden der letzten Jahre sowie die derzeit die Wissenschaftspolitik bestimmenden Leitideen aufgezeigt – und natürlich stehen hier die jeweiligen Auswirkungen auf Bibliotheken immer im Blickfeld.

nachgegangen und versucht, ein Gesamtbild der Veränderungen wie der daraus resultierenden Herausforderungen für das Wissenschaftssystem zu entwerfen. Dafür werden in den ersten Beiträgen die grundlegende Struktur und die Akteure des Wissenschaftssystems vorgestellt sowie die Anforderungen und Herausforderungen, denen sich die einzelnen Teilbereiche gegenübersehen. Daran anschließend werden das institutionelle Arrangement der Wissenschaftspolitik, die wesentlichen förderpolitischen Agenden der letzten Jahre sowie die derzeit die Wissenschaftspolitik bestimmenden Leitideen aufgezeigt – hier kommt auch die europäische Ebene ins Spiel. Die letzten Beiträge werden umreißen, welche konkreten Ziele das Förderhandeln derzeit dominieren und welche strukturellen wie inhaltlichen Veränderungen im Wissenschaftssystem zu erwarten sind – bis hin zu den wissenschaftlichen Informationsinfrastrukturen.

Die grundlegende Struktur des deutschen Wissenschaftssystems – Hochschulbereich

Das deutsche Wissenschaftssystem ist, auch im internationalen Vergleich, durch einige Besonderheiten geprägt, die so in anderen, auch anderen föderal verfassten, Ländern nicht zu finden sind. Grundlegend strukturbildend ist die Zweiteilung in einen weitgehend föderalstaatlichen Hochschul- und Universitätsbereich, für den in erster Linie die Bundesländer zuständig sind, und einen außerordentlich ausdifferenzierten *außeruniversitären* Wissenschaftssektor, der, wiewohl zu nennenswerten Anteilen gemeinschaftlich von Bund und Ländern finanziert, eher zentralstaatlicher Steuerung und Einflussnahme unterliegt.

Die vom Wissenschaftsrat als »Organisationszentren des Wissenschaftssystems²« bezeichneten Einrichtungen sind die Hochschulen. Sie sind in Deutschland zahlreich und in unterschiedlichen Ausprägungen vorhanden. Insgesamt 397 Einrichtungen (ohne Verwaltungsfachhochschulen) umfasst dieser Bereich, darunter 104 Universitäten, 216 Fachhochschulen, 55 Kunsthochschulen, 16 Theologische Hochschulen und 6 pädagogische Hochschulen; rund ein Drittel (119) werden privat getragen, neun Prozent (37) von kirchlichen Einrichtungen.³ Kennzeichnend für den Hochschulbereich, insbesondere für die klassischen Universitäten, aber zunehmend auch für die Fachhochschulen, ist die Doppelfunktion von Lehre und Forschung. Bei den Universitäten ist es die akademische Lehre und idealerweise die Exzellenzforschung; bei den Fachhochschulen die anwendungsorientierte Lehre und (teils der Lehre nachrangig) die Anwendungsforschung.

Aufgabenzuwächse und die »Pakte«

Der *Bildungsfunktion* beziehungsweise der Anforderung der Nachwuchsqualifizierung kommt dabei im Hochschulbereich wachsende Bedeutung zu, vor allem, weil im Zuge der Bildungsexpansion die Studierendenzahlen rasant steigen.⁴ Heute nehmen rund sechzig Prozent eines Jahrgangs ein Studium auf.⁵

Verglichen mit 1995 stieg die Zahl der Studienanfänger um 93 Prozent.⁶ Damit ist auch in Deutschland eine Zielstellung erreicht, die maßgeblich auf internationale Leitideen zurückgeht, wie sie vor allem die OECD propagieren und verankern konnte: hohe Studierendenquoten als Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität⁷ eines Landes. Damit werden diese zu einem Quasi-Standard für entwickelte Gesellschaften. Diese Entwicklung wurde durch die Bundes-Förderlinien »Hochschulpakt 2020⁸« oder »Qualitätspakt Lehre⁹« finanziell unterfüttert.

BuB-Serie: Wissenschaftspolitik im Wandel

Parallel dazu wird aber auch *Forschungsstärke* eingefordert und gefördert, beispielsweise durch die Exzellenzinitiative (jetzt Exzellenzstrategie¹⁰) der Bundesregierung oder das Programm »Forschung an Fachhochschulen«.¹¹ Auch hier bestimmt die Orientierung an internationalen Vergleichsstudien die Agenda. Ausdrückliches Ziel der Exzellenzinitiative war es, zumindest einige Universitäten Deutschlands in den Kreis der internationalen Spitzenuniversitäten zu führen.¹²

Zur dritten, nicht traditionellen, Leistungsdimension der Hochschulen wurde seit einigen Jahren »*Transfer*« beziehungsweise »*Innovation*« erklärt, der »Austausch mit Wirtschaft und Gesellschaft«, (um) »aus Forschungsergebnissen innovative Produkte, Dienstleistungen und gesellschaftliche Anwendungen¹³« werden zu lassen – gefördert durch die Programmlinie »Innovative Hochschule¹⁴«.

Finanzierungsmodalitäten und die Konsequenzen

Mit den wachsenden Aufgaben haben die Zuwendungen an die Hochschulen allerdings bei Weitem nicht Schritt halten können. Die beständig klammen Länder haben die institutionelle Grundfinanzierung der Hochschulen nicht in erforderlichem Maße gesteigert. In der Konsequenz sind die Hochschulen in wachsendem Maße auf externe Quellen angewiesen. Nach der neuesten Studie¹⁵ finanzieren sich die Hochschulen inzwischen zu 50 Prozent aus Drittmitteln. Diese speisen sich wiederum aus drei Quellen: Unter ihnen finden sich die Zuwendungen privater Geldgeber – in der Regel solche aus der Forschungs Kooperation mit der Wirtschaft (Mittel aus der Vertragsforschung). Daneben sind vor allem öffentliche Gelder bedeutsam; hierzu gehören Mittel, welche die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) sowie Bund und Länder für Forschungsprojekte verausgaben (Projektmittel). Zu den öffentlichen Drittmitteln gehören aber genauso Gelder, die aus den sogenannten Förderlinien stammen, also Fördermittel.

Zu dieser Entwicklung gehört, dass sich die Länder seit Mitte der 90er-Jahre nach und nach aus der direkten Administration der Hochschulen im Rahmen der neuen Philosophie des New Public Management verabschiedeten. Einher mit

Sparzwängen und Wirtschaftlichkeitsregimes für die Hochschulen ging nun eine Steuerung auf Landesseite, die auf Zielvereinbarungen und Output-Messung setzte, entsprechende Controlling-Verfahren, Leistungsindikatoren und Evaluationen einforderte und eine indirekte staatlich induzierte Ökonomisierung vorantrieb, welche auch die Selbstverwaltungsorgane der Hochschulen schwächte und die Hochschulleitungen stärkte.¹⁶

Die Konsequenzen dieser Entwicklungen sind vielfältig und können hier nicht ausgeführt werden (beispielsweise verschlechterte Studienbedingungen und Betreuungsrelationen Hochschullehrer-Student, Bürokratisierung et cetera). An dieser Stelle sollen die strukturellen Auswirkungen interessieren, die dann auch wieder auf das gesamte Wissenschaftssystem ausstrahlen.

Wenn Hochschulen im Schnitt nur noch rund zur Hälfte ihre Einnahmen als Grundmittel erhalten, so müssen diese notwendigerweise vorrangig in Bereiche fließen, für die naturgemäß keine Drittmittel zur Verfügung stehen; das ist ganz klar die Verwaltung. Dazu gehören aber auch Infrastruktureinrichtungen wie die Bibliotheken, die, bis auf eventuelle DFG-Projektmittel, kaum auf Drittmittel zurückgreifen können.

Es sind Lehre, Transfer und vor allen anderen die Forschung, die wachsend durch »Fremdmittel« finanziert werden. Zu beobachten ist also eine gewaltige Schlagseite innerhalb der Hochschulen und eine Externalisierung der Forschung, die die Freiheit der Wissenschaft bedroht und auch ethische Fragen

aufwirft. Zu beobachten ist damit aber auch eine Schwächung der Forschung an Hochschulen beziehungsweise der Hochschulen selber, denn die Finanzierung aus Drittmitteln geht mit aberwitzigen Kurzbefristungsquoten des Personals einher und ist damit kurzatmig und wenig attraktiv. Die Hochschulen sind im Ergebnis in wachsendem Maße mit temporären Mitteln, die zudem aufwendig bei den zahlreichen Mittelgebern akquiriert werden müssen, und erheblichen Planungsunsicherheiten konfrontiert.

Wachsender Bundeseinfluss

Der Bundesregierung ist die Stärkung der Hochschulen ein wichtiges Anliegen. Dass davon trotz der Pakte nicht die Rede sein kann, ist den bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen geschuldet: Mit jedem ihrer Pakte, entlastete sie de facto die Länder, denen die Konsolidierung ihrer Haushalte oder die Finanzierung anderweitiger Aufgaben wichtiger waren und die sich nun einen Teil des notwendigen finanziellen Aufwuchses für die Hochschulen sparten. Inzwischen machen unter den Einnahmen der Hochschulen die (direkten und indirekten) Bundesmittel rund 15 Prozent aus!¹⁷

Kann diese Entwicklung korrigiert werden? Dafür bestehen Chancen, auch wenn kaum zu erwarten ist, dass die Länder ihre Ausgaben für die Hochschulen freiwillig den Bedarfen

1 Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems. Drs. 3228-13. Braunschweig, 2013; S. 6; www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3228-13.pdf

2 Wissenschaftsrat, 2013. S. 28

3 Allerdings ist der Anteil der Studierenden an privaten oder kirchlichen Hochschulen mit rund neun Prozent gering. Vgl. Wissenschaftsrat: Basisdaten zu Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland. Köln, 2018, S. 1. www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Basisdaten.pdf

4 Vgl. Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre. Positionspapier. April 2017. www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/6190-17.pdf

5 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Hochschulen auf einen Blick, 2016. Wiesbaden, 2016. S. 12. www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/BroschuereHochschulenBlick0110010167004.pdf?__blob=publicationFile

6 Dohmen, Dieter; Lena Wrobel: Entwicklung der Finanzierung von Hochschulen und Außeruniversitären Forschungseinrichtungen seit 1995. Endbericht einer Studie für den Deutschen Hochschulverband. Berlin, März 2018, S. 35. www.hochschulverband.de/fileadmin/redaktion/download/pdf/FiBS_DHV_Hochschulfinanzierung_180328_final.pdf

7 Vgl. Kreckel, Reinhard: Rahmenbedingungen von Hochschulpolitik in Deutschland. In: Handbuch Wissenschaftspolitik. Dagmar Simon, Andreas Knie, Stefan Hornbostel, Karin Zimmermann (Hrsg.). 2. Auflage. Wiesbaden: Springer, S. 59ff., hier S. 70. Inzwischen wird die begrenzte Aufnahmefähigkeit von Akademikern durch den Arbeitsmarkt von der deutschen Bildungspolitik problematisiert. Vgl. Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Autorengruppe Bildungsberichterstattung

(Hrsg.). Bielefeld: Bertelsmann, 2016, S. 123. www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016/pdf-bildungsbericht-2016/bildungsbericht-2016

8 Vgl. BMBF: Hochschulpakt 2020. www.bmbf.de/de/hochschulpakt-2020-506.html

9 Vgl. BMBF: Qualitätspakt Lehre. www.bmbf.de/de/qualitaetspakt-lehre-524.html

10 Vgl. BMBF: Exzellenzstrategie. www.bmbf.de/de/die-exzellenzstrategie-3021.html

11 BMBF: Forschung an Fachhochschulen. www.forschung-fachhochschulen.de/programm/forschung-an-fachhochschulen

12 Vgl. Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative. Endbericht. Berlin: Januar 2016. S. 8. www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Imboden-Bericht-2016.pdf

13 Wanka, Johanna: Vorwort. In: Innovative Hochschule. Eine Förderinitiative von Bund und Ländern. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.). Berlin, 2016. o.S. www.bmbf.de/pub/Innovative_Hochschule.pdf

14 Ebd.

15 Vgl. Dohmen 2018. S. 116ff.

16 Vgl. Kreckel, 2016, S. 73

17 Vgl. Dohmen 2018, S. 117

18 Vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. S. 33. www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1

19 Ebd.

entsprechend steigern, zumal sie ab 2019 die Bestimmungen der Schuldenbremse einhalten müssen. Aber seit der Änderung des Grundgesetzartikels 91b (Januar 2015) kann der Bund (im Zusammenwirken mit den Ländern) Hochschulen ohne eine zeitliche Einschränkung in Bezug auf Forschung und Lehre(!) unterstützen. Im neuen Koalitionsvertrag wird darauf Bezug genommen und eine Verstärkung der bisherigen Bundesmittel für diese Förderlinien angekündigt. Zusätzlich will der Bund seinen Einfluss nun dafür nutzen, eine Art Zweckbindung durchzusetzen¹⁸, um zu verhindern, dass die Länder weiterhin die Bundesmittel nutzen, um sich zuungunsten der Hochschulen zu entlasten.

Für die Hochschulen, inklusive ihrer Bibliotheken, ist der wachsende Einfluss der zentralstaatlichen Ebene derzeit ein günstiges Szenario.

Der Bund darf darüber hinaus jetzt Hochschulen auch institutionell unterstützen, beispielsweise exzellente Forschungsinstitute und Forschungsinfrastrukturen(!). Da zugleich die Förderung von Forschungsdateninfrastrukturen und Open Access Zielstellung sind, könnten Hochschulen und Wissenschaftliche Bibliotheken davon profitieren.¹⁹

Das finanzielle Gefälle von Bund und Ländern wird in naher Zukunft bestehen bleiben; die Länder werden dem hier

Dr. Haike Meinhardt, ist Professorin am Institut für Informationswissenschaft der Technischen Hochschule Köln. Zu ihren Schwerpunkten in Forschung und Lehre gehören die Themen Konzeptionen und Dienstleistungen Öffentlicher Bibliotheken, Strukturen des Wissenschafts- und Informationssystems, Bibliotheks- und Wissenschaftspolitik sowie Bibliotheksgeschichte.



aufgezeigten wachsenden Engagement des Bundes keinen Widerstand entgegensetzen können oder wollen. Der Bund wiederum wird damit echten hochschulpolitischen Gestaltungsspielraum erhalten – das ist eine wirklich substanzielle Veränderung dieses eigentlich föderalstaatlich verfassten Politikfeldes. Für die Hochschulen, inklusive ihrer Bibliotheken, ist der wachsende Einfluss der zentralstaatlichen Ebene derzeit ein günstiges Szenario. Sie können mit etwas mehr finanzieller Stabilität rechnen und erwarten, dass ihre »Innovationsfelder« eine stärkere förderpolitische Beachtung erhalten.

ANZEIGE



Das Beste aus zwei Welten: Studiofotografie und Scantechnologie

Zeutschel ErgoLED: flexible LED-Beleuchtung

Wechselbare Aufnahmesysteme

Ergonomisches Arbeiten

Zeutschel ScanStudio

Scanner und Fotostudio in einem

Komplett modular, flexibel wie nie
 Kamera mit Wechselobjektiven, aufrüstbare digitale Backs und eine Vielzahl an Aufnahmesystemen nicht nur für gedruckte Originale, sondern für alle Arten von Durchlichtvorlagen – alles für die Digitalisierung in höchster Qualität. Zusammen mit der frei einstellbaren LED-Beleuchtung bietet das Digitalisierungssystem nie geahnte Flexibilität und sorgt für schatten- und reflexfreie Ergebnisse in einer Qualität, die sogar die etablierten Digitalisierungsrichtlinien übertrifft.

Die Perfect Book 3.0 Software, durchdachte Automatikfunktionen und ein ergonomisches Arbeitsplatzdesign tun ihr übriges, um Zeutschel ScanStudio zur zukunftssicheren Systemlösung für höchste Qualität und Produktivität zu machen.

Sie möchten mehr erfahren?
 Schreiben Sie an info@zeutschel.de

Besuchen Sie uns:
Deutscher Bibliothekartag, Berlin
 12.–15.06.2018 · Stand Nr. B241



ZEUTSCHEL

www.zeutschel.de/ScanStudio