

Haike Meinhardt

# Der politische Blick auf die Wissenschaft

## Teil 2 – Das Wissenschaftssystem: der außeruniversitäre Wissenschaftsbereich

**Nachdem in der letzten Folge die grundlegend duale Struktur des deutschen Wissenschaftssystems in einen universitären Sektor und einen außeruniversitären Bereich dargestellt wurde und die Entwicklungen im Hochschulbereich näher beleuchtet wurden, soll in dieser Ausgabe der außeruniversitäre Wissenschaftssektor betrachtet werden.**

Die Genese der außeruniversitären Forschungslandschaft<sup>1</sup> in Deutschland geht maßgeblich auf die in Fragen der Wissenschaftspolitik geteilte Verantwortung von Bund und Ländern zurück. Wissenschaft, betrieben an den Hochschulen, war seit der Reichsgründung 1871 den Einzelstaaten überantwortet. Als zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Klagen über die mangelnde Leistungskraft der Universitäten und die Befürchtung, im internationalen Vergleich, insbesondere mit den USA, zurückzufallen, immer vernehmbarer wurden (diese Klagen kamen übrigens maßgeblich auch aus der Wirtschaft), wurde das Reich erstmals forschungspolitisch tätig. 1911 wurde die erste zentralstaatliche Forschungsorganisation, die Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft, gegründet, die Vorgängereinrichtung der heutigen Max-Planck-Gesellschaft (MPG, seit 1948). Damals wurde die Gesellschaft weitgehend privatwirtschaftlich finanziert, agierte wirtschaftsnah, allerdings bei inhaltlicher Autonomie der Wissenschaftler (Vorbild waren die US-amerikanischen Stiftungsuniversitäten)<sup>2</sup>.

Nach der forschungspolitischen Zentralsteuerung und Gleichschaltung zur Zeit des Nationalsozialismus wurden nach dem Zweiten Weltkrieg die föderalen Strukturen revitalisiert. Dezentralität in der Forschungspolitik war das ausdrückliche Diktum auch der westlichen Besatzungsmächte.

Die Verankerung der »Kulturhoheit« der Länder (die diesen die alleinige Zuständigkeit in der Wissenschaftspolitik überantwortete) sowie der »Wissenschaftsfreiheit« in die Verfassung waren sozusagen die Bollwerke gegen eine erneute potenzielle zentralstaatliche Lenkung und potenzielle Politisierung der Wissenschaft<sup>3</sup>.

### Wissenschaftspolitisches Engagement

Der Bund konnte sich nur nach und nach und in kleinen Schritten ein eigenes wissenschaftspolitisches Engagement erarbeiten. Aufgrund der Rahmenbedingungen konzentrierte er sich darauf, zeitlich begrenzte Forschungsprojekte zu fördern (was er auch in Bezug auf die Hochschulen durfte) und ergänzend zu den Ländern beziehungsweise ergänzend zur Hochschulforschung eigene Akzente zu setzen. Das war überall dort der Fall, wo Forschung besonders kostenintensiv, weil außergewöhnlich ressourcenverbrauchend, risikoreich oder langfristig war (und damit die Mittel der Länder übersteigend), besonders anwendungsorientiert und industrienahe (und damit originär – die Fachhochschulen gab es anfangs noch nicht – kein Anliegen der Hochschulforschung) und/oder von besonderer Spezifik beziehungsweise überregionaler Bedeutung. Dieser Prozess zog sich über mehrere Jahrzehnte hin. Wegmarken waren die Gründung eines Bundesministeriums für Atomfragen 1955 als Vorläuferministerium des Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung 1963 (!), schließlich auch rechtliche Weichenstellungen, die die kooperative Verantwortung von Bund und

## BuB-Serie: Wissenschaftspolitik im Wandel

Wissenschaft und Wissenschaftspolitik in Deutschland befinden sich in einer grundlegenden Transformation. In der 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.

Ländern in der Forschungsförderung (Gemeinschaftsaufgaben) ab 1969 verfassungsmäßig absicherten.

Im Ergebnis entstanden leistungsfähige außeruniversitäre Forschungsstrukturen<sup>4</sup>, die von Bund und Ländern in unterschiedlichem Maße gemeinschaftlich finanziert werden. Die DFG als Selbstverwaltungseinrichtung der Wissenschaft ermöglicht insbesondere (grundlagenorientierte) Projektforschung: Die MPG ist Trägerorganisation der Grundlagenforschung, die Ressourcenintensiven Groß- und Vorsorgeforschungseinrichtungen gehören zur (späteren) Helmholtz-Gemeinschaft (HGF), die Institute der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) betreiben angewandte Forschung in enger Anbindung an Wirtschaft und Industrie (Auftragsforschung), das Akademienprogramm der Akademien der Wissenschaften hat seine Spezifik vor allem in einer ausgeprägten (meist geisteswissenschaftlichen) Langfristforschung und die (späteren) Leibniz-Institute

## BuB-Serie: Wissenschaftspolitik im Wandel

(WGL) sind eine Gemeinschaft überregional bedeutsamer heterogener Forschungs- und Infrastruktureinrichtungen mit einem Schwerpunkt auf der anwendungsbezogenen Grundlagenforschung auf vielfältigen thematischen Feldern.

In inhaltlicher Hinsicht sah der Bund seine Rolle vor allem darin, durch seine Forschungsförderung einen Beitrag zur Zukunftsvorsorge zu betreiben und zentrale Innovationsbereiche wissenschaftlich zu adressieren. Dabei spielte auch die Orientierung an internationalen Entwicklungen (zentralstaatliche Förderung der Weltraum- und Hochtechnologieforschung der Großmächte) eine Rolle.<sup>5</sup>

Mit der deutschen Wiedervereinigung wurden die (positiv evaluierten) Zentralinstitute der Akademie der Wissenschaften der DDR als deren außeruniversitäres Forschungspendant in das System eingegliedert (insbesondere als weitere Leibniz-Institute) und neue Forschungsinstitute (allein 18 der MPG) gegründet. Im Ergebnis wurden damit die duale Wissenschaftsstruktur und die außeruniversitäre Forschungslandschaft im Osten Deutschlands analog reproduziert und für Gesamtdeutschland institutionell stabilisiert.<sup>6</sup>

### Föderal verflochtene Entscheidungsstrukturen

Die außeruniversitären Forschungseinrichtungen konnten im Laufe der Jahre ein hohes Maß an Autonomie und Steuerungskompetenz innerhalb ihrer Domänen und gegenüber den staatlichen Akteuren aufbauen, gestützt durch das Grundrecht auf »Wissenschaftsfreiheit« und begünstigt durch die föderal verflochtenen Entscheidungsstrukturen. Entsprechend den jeweiligen wechselseitig exklusiven Forschungsaufgaben hatten sie damit jeweils Alleinstellungsmerkmal für ihre »Mission«, die mit je adäquaten Governance-Strukturen der einzelnen Gesellschaften einherging.<sup>7</sup>

Bis weit in die Neunzigerjahre hinein stellte die Politik diese auf Arbeitsteilung und Komplementarität hin angelegte ausdifferenzierte Forschungslandschaft im Großen und Ganzen nicht infrage. Das änderte sich ab Mitte der 1990er-Jahre als die »Leitlinien zur strategischen Orientierung der deutschen Forschungslandschaft«<sup>8</sup> von Bund und Ländern eine kritische Betrachtung der Forschungslandschaft einleiteten, die dann durch die von Bund und Länder in Auftrag gegebenen Systemevaluationen der außeruniversitären Forschungsorganisationen Auftrieb erhielten, die Januar 2001 mit der Evaluation der HGF abgeschlossen wurden<sup>9</sup>. Die bislang als Stärke geltende funktionale Gliederung wurde nun massiv infrage gestellt: Diagnostiziert wurden starre Segmentierung, eine Versäulung, eine »Dominanz institutioneller Eigeninteressen«<sup>10</sup> und mangelnde Flexibilität. Diese Defizite, so der immer wieder geäußerte Befund, führe dazu, dass das Potenzial der Wissenschaft nicht ausreichend zum Tragen komme und Deutschlands Innovationsfähigkeit auf entscheidenden Feldern nicht ausreichend gegeben sei. Wettbewerbsfähigkeit wurde vor allem den traditionellen Bereichen Fahrzeug- und Maschinenbau konzidiert, dagegen hinkte Deutschland in Elektronik, Informatik und Kommunikation – also den wachstumsstarken Sektoren – hinterher.<sup>11</sup>

2003 kündigte die damalige Bundesregierung an, verstärkt in Bildung und Forschung zu investieren – allerdings unter etwas geänderten Vorzeichen: Mit dem schließlich 2005 ins Leben gerufenen »Pakt für Forschung und Innovation« wurden den außeruniversitären Forschungsorganisationen langfristig jährliche Mittelsteigerungen ihrer Haushalte um drei Prozent (von 2011 bis 2015 sogar um fünf Prozent) nunmehr bis 2020 zugesichert. Im Gegenzug mussten sich diese allerdings auf verbindliche forschungspolitische Ziele und auf wettbewerbliche Verfahren verpflichten, die in jährlichen Monitoring-Berichten anhand von Indikatoren überprüft werden. Damit verbindet sich die Hoffnung, insgesamt die Leistungsfähigkeit und Dynamik des Wissenschaftssystems zu steigern und die oben genannten Schwächen auszugleichen.

**Es entstanden leistungsfähige außeruniversitäre Forschungsstrukturen, die von Bund und Ländern in unterschiedlichem Maße gemeinschaftlich finanziert werden.**

Zu diesen Zielen gehören die Erzielung von wissenschaftlicher Exzellenz (beispielsweise gemessen durch das Publikationsaufkommen), die Stärkung von Kooperation und Vernetzung sowohl organisationsintern als auch mit weiteren Akteuren aus Wissenschaft und Wirtschaft (Indikatoren sind gemeinsame Forschungsprojekte und Publikationen, gemeinschaftliche Berufungen von Wissenschaftlern et cetera), die strategische Erschließung neuer Forschungsbereiche und das Verfolgen neuer und unkonventioneller Forschungsansätze (über sogenannte Foresight-Methoden), der Transfer und die Verwertung von Forschungsergebnissen (messbar beispielsweise über Patentanmeldungen, Ausgründungen oder Lizenzvereinbarungen),

eine stärkere Internationalisierung (Beteiligungen an europäischen Forschungsvorhaben), die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses et cetera.<sup>12</sup>

Rund 13 Jahre Pakt haben zuvörderst erst einmal zu einer wahrnehmbaren Stärkung und zu einem – im Vergleich zu den Hochschulen – überproportionalen Wachstum der außeruniversitären Forschungsorganisationen geführt, da sie rund zwei Drittel aller Mittel der gemeinschaftlichen Forschungsförderung vereinnahmen konnten<sup>13</sup>. Diese finanzielle Privilegierung, die auch von der Wissenschaftspolitik inzwischen kritisch gesehen wird<sup>14</sup>, hat die oft beklagte Dichotomie innerhalb des Wissenschaftssystems eher verfestigt.

Daneben aber hat die Verpflichtung auf die oben genannten forschungspolitischen Zielvereinbarungen auch gegenteilige

### Die Kooperation von Bibliotheken und der außeruniversitären Organisationen könnte zukünftig eine größere Rolle spielen

Konsequenzen: Fast alle Indikatoren zeigen einen sehr viel höheren Kooperations- und Vernetzungsgrad sowohl zwischen den Forschungsinstituten innerhalb der Organisationen als auch organisationsübergreifend. Gemeinschaftliche Berufungen und Forschungsprojekte mit Hochschulen<sup>15</sup>, Verbundforschung mit der Wirtschaft, in der Region oder mit internationalen Partnern sind zahlreich zu beobachten. In Einzelfällen entstanden durch Fusionen von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen neue Typen von Forschungsorganisationen<sup>16</sup>. Die vormalig beklagte »Versäulung« und die Dualität zwischen universitär und außeruniversitär sind nicht mehr in dem Maße wie vormalig zu konstatieren. Damit einher gehen Prozesse einer gewissen Entdifferenzierung – Domänengrenzen und Profile sind nicht mehr so scharf gezogen.

1 Die privatwirtschaftlich ausgerichtete Forschung, die politischer Einflussnahme weitgehend entzogen ist, wird hier nicht mit betrachtet.

2 Vgl. Lengwiler, Martin: Kontinuitäten und Umbrüche in der deutschen Wissenschaftspolitik (1900-1990). In: Handbuch Wissenschaftspolitik, 2016, S. 3ff.

3 Auch die MPG wurde anfänglich alleine durch die Länder finanziert.

4 Auch wenn die Gründungsgeschichte dieser Einrichtungen teils zurückreicht bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Die sog. Ressortforschungseinrichtungen von Bund und Ländern werden hier nicht mit betrachtet.

5 Vgl. Köbel, Matthias: Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) als wissenschaftspolitischer Akteur. In: Simon, Dagmar u.a.: Handbuch der Wissenschaftspolitik. Wiesbaden: Springer VS, 2016, S. 534 ff.

6 Vgl. Mayer, Karl Ulrich: Produktive Pfadabhängigkeiten. Ein Diskussionsbeitrag zum Verhältnis universitärer und außeruniversitärer Forschung im Kontext der Exzellenzinitiative. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2012; S. 18ff. (Wissenschaftspolitik im Dialog; 3)

7 Vgl. Hohn, Hans-Willy: Governance-Strukturen und institutioneller Wandel des außeruniversitären Forschungssystems Deutschlands. In: Handbuch Wissenschaftspolitik, S. 549 ff.

8 Vgl. BMBF: Innovationen durch mehr Flexibilität und Wettbewerb, Leitlinien zur strategischen Orientierung der deutschen Forschungslandschaft. Bonn, 1996

9 Vgl. Wissenschaftsrat: Systemevaluation der HGF-Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren. Berlin: 19.01. 2001, online abrufbar unter [www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4755-01.pdf](http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4755-01.pdf)

10 Vgl. Forschungsförderung in Deutschland. Bericht der internationalen Kommission zur Systemevaluation der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft. Herausgegeben im Auftrag der internationalen Kommission zur Systemevaluation der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft. Hannover, 1999, S. 7., online abrufbar unter [www.dfg.de/download/pdf/dfg\\_im\\_profil/reden\\_stellungnahmen/archiv\\_download/evaluation\\_forschungsfoerderung\\_99.pdf](http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/reden_stellungnahmen/archiv_download/evaluation_forschungsfoerderung_99.pdf)

11 Vgl. Vogel, Christoph: Deutschland im internationalen Technologiewettlauf. Bedeutung der Forschungs- und Technologiepolitik für die technologische Wettbewerbsfähigkeit. Berlin: Duncker und Humblot, 2000, S. 448. (Volkswirtschaftliche Schriften; H. 510)

12 Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK): Jahresbericht 2006. S. 9ff., online abrufbar unter [www.blk-bonn.de/papers/jb2006.pdf](http://www.blk-bonn.de/papers/jb2006.pdf) sowie Ders.: Pakt für Forschung und Innovation. Monitoring 2007, online unter [www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Monitoring-Bericht-PFI-2007.pdf](http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Monitoring-Bericht-PFI-2007.pdf)

13 Husung, Hans-Gerhard: Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) / Die Förderung von Wissenschaft und Forschung als Gestaltungsaufgabe von Bund und Ländern: Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) - gekürzte und überarbeitete Fassung eines Beitrags im »Handbuch Qualität in Studium und Lehre«. S. 4., online abrufbar unter [www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Die\\_Gemeinsame\\_Wissenschaftskonferenz.pdf](http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Die_Gemeinsame_Wissenschaftskonferenz.pdf)

14 Inzwischen ist erklärtes Ziel, die finanziellen Aufwüchse für den Hochschulbereich wie für die außeruniversitären Forschungsorganisationen möglichst anzugleichen.

15 Die Kooperation von Hochschulen und »Außeruniversitären« wurde vor allem auch durch die Exzellenzinitiative gefördert beziehungsweise durch das für beide Sektoren geltende Ziel der »Exzellenz«.

16 Beispielsweise der Zusammenschluss der Technischen Universität Karlsruhe und des Forschungszentrums Karlsruhe zum Karlsruher Institut für Technologie (KIT) – Die Forschungsuniversität in der Helmholtz-Gemeinschaft oder die Kooperation des Forschungszentrums Jülich mit der RWTH Aachen in der Jülich Aachen Research Alliance (JARA).

17 Vgl. Mittermaier, B., Tunger, D., Meier, A., Glänzel, W., Thijs, B. & Chi, P.-S. (2016). Erfassung und Analyse bibliometrischer Indikatoren für den PFI-Monitoringbericht 2017; online abrufbar unter <http://hdl.handle.net/2128/15276>

18 Vgl. GWK: Pakt für Forschung und Innovation. Monitoring-Bericht 2017. S. 2, online abrufbar unter [www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/GWK-Heft-52-PFI-Monitoring-Bericht-2017\\_\\_1\\_1\\_.pdf](http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/GWK-Heft-52-PFI-Monitoring-Bericht-2017__1_1_.pdf)

Aller Voraussicht nach dürften sich diese Prozesse von Annäherung und Kooperation bei gleichzeitiger, nicht ganz spannungsfreier, Profilierung fortsetzen. Damit dürfte auch ein stärkeres Zusammenwirken von Infrastruktureinrichtungen der jeweiligen Wissenschaftsorganisationen noch stärker ins Blickfeld geraten. Die Kooperation von Bibliotheken und Informationseinrichtungen der Hochschulen und der außeruniversitären Organisationen könnte zukünftig eine größere Rolle spielen und hätte sicherlich das Potenzial, dass diese wechselseitig voneinander profitieren.

### Stärkere Relevanz von Bibliotheken

Der »Pakt für Forschung und Innovation« mit seinen jährlichen Monitoring-Berichten ist ein ausgezeichnete »Anzeiger« für wissenschaftspolitische Weichenstellungen. Und die weisen nunmehr auch sehr deutlich in Richtung einer stärkeren Relevanz von Bibliotheken und Infrastruktureinrichtungen. Zum einen werden diese zukünftig einen Beitrag zum Monitoring selber leisten können oder müssen. Das Indikatorenset, das über die Jahre erheblich verfeinert und komplexer wurde, sieht beispielsweise nunmehr auch bibliometrische Analysen vor, um die Erreichung der Zielvereinbarungen abzubilden<sup>17</sup>. Die »Vermessung« der Forschungsorganisationen könnte zukünftig also ein deutlich bedeutsamer Beitrag von Bibliotheken und Informationseinrichtungen für ihre Organisation werden.

Als der Pakt 2016 zum dritten Mal fortgeschrieben wurde, fanden sich in ihm auch Passagen zur Förderung der Digitalisierung für die Wissenschaftsinformation und -kommunikation. Dieses Anliegen wird im Monitoring nunmehr zu einer eigenen Zielgröße »Nutzbarmachung und Nutzung Digitaler Information, Digitalisierungs- und Open Access-Strategien«<sup>18</sup>. Dieses ureigene bibliothekarische Aufgabenfeld und Anliegen wird nun also notwendiges Element der Forschungsstrategien der Wissenschaftsorganisationen werden müssen. Bibliotheken werden in dieser Hinsicht also gefordert und gefördert werden (auch durch Förderprogramme der DFG) und ihre Rolle als Partner, Unterstützer und auch als Erfolgsfaktor für die Forschungsorganisation zeigen können.

**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.



ANZEIGE

## Missing Link | Internationale Versandbuchhandlung

Westerstrasse 114-116 | D-28199 Bremen | fon: (0421) 50 43 48 | fax : (0421) 50 43 16

**Erwerbungspartner, mit denen Sie rechnen können**



[info@missing-link.de](mailto:info@missing-link.de) | [www.missing-link.de](http://www.missing-link.de)