

Die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung

Guido Speiser

Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, Projektförderung – der Bund engagiert sich immer stärker im Hochschulsektor. Der zu Beginn des Jahres 2015 geänderte Grundgesetzartikel 91b gestattet dem Bund nun auch die institutionelle Mitfinanzierung von Hochschulen. In diesem Beitrag sollen sowohl die bisherige Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung als auch mögliche, künftige Entwicklungspfade beleuchtet werden. Dazu wird zunächst der in den vergangenen Jahren geleistete Beitrag des Bundes aus unterschiedlichen methodischen Perspektiven analysiert und gezeigt, dass das tatsächliche Bundesengagement höher ausfällt als die offiziellen Zahlen ausweisen. Im Anschluss werden künftige Szenarien in den Blick genommen. Im Zeitraum bis 2020, so die Argumentation, wird sich das Bundesengagement etwa im bisherigen Wachstumskorridor bewegen. Nach diesem Zeitpunkt sind zwei Entwicklungspfade plausibel, die jedoch beide grundlegende Fragen zum föderalen Macht- und Finanzierungsgleichgewicht aufwerfen.

1 Einleitung

Die Hochschulen gehören seit jeher zum ureigenen Gestaltungsbezirk der Länder. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts von 1957 ist die Kulturhoheit, die sich insbesondere auf den Hochschulsektor bezieht, das „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“. Und doch ist der Bund im Hochschulsektor zunehmend aktiv geworden. Augenfällig wird dieses Engagement bei den wesentlich vom Bund mitgetragenen Wissenschaftspakten. Erst am 16. Juni 2016 wurden drei neue Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern geschlossen, allen voran die Exzellenzstrategie zur Förderung der universitären Spitzenforschung. Weniger im Rampenlicht stehen weitere, aber gleichfalls bedeutende Mittelflüsse des Bundes, die direkt oder indirekt die Hochschulen erreichen. Dazu zählen Projektfördermittel, die Entflechtungsmittel für die 2006 abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und das gemeinschaftlich getragene Forschungsbauten-Programm.

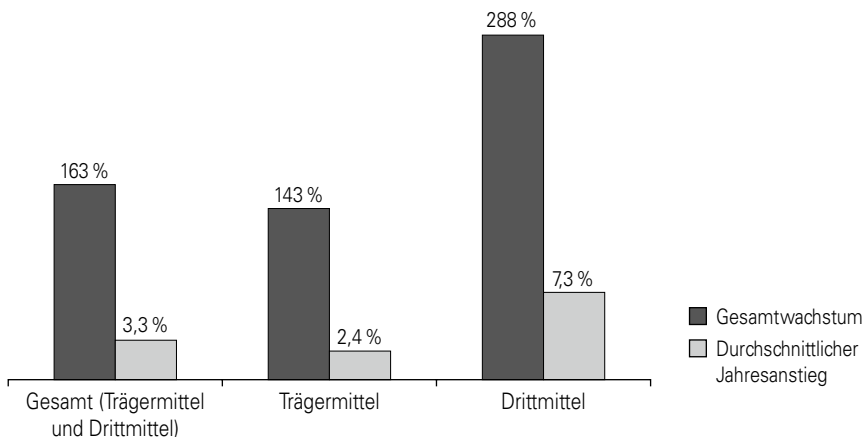
Vielfach erörtert werden Architektur, Zusammenspiel und Begrenzungen der großen Wissenschaftspakte. Die Debatten werden vor allem dann intensiv geführt, wenn die Verlängerung oder Neuauflage eines Paktes ansteht; danach flauen sie regelmäßig wieder ab. Dabei bleibt das Gesamtbild der öffentlichen Hochschulfinanzierung weniger gut ausgeleuchtet. Gerade eine systemische Perspektive kann aber Aufschluss

über die Makro-Entwicklung und eventuell sich entwickelnde, tektonische Verschiebungen geben. Der vorliegende Aufsatz will einen Beitrag dazu leisten, diese grundlegenden Aspekte näher zu untersuchen. Zu den Leitfragen zählen: Wie hat sich die Beteiligung des Bundes an der Hochschulfinanzierung insgesamt entwickelt und wie geeignet sind die Metriken zur Messung dieser Mittelflüsse? Wie hat sich das Verhältnis von Landes- und Bundesanteilen an der Hochschulfinanzierung verändert? Betrachtet werden sollen somit die öffentlichen Finanzierungsquellen, weniger die mit den Quellen verbundenen Finanzierungsmodi. Auf diesen analytischen Teil aufbauend sollen Überlegungen zu plausiblen Entwicklungspfaden in der Zukunft angestellt werden. Da der Zeitraum um das Jahr 2020 einen möglichen Einschnitt in die Bundesbeteiligung an der Hochschulfinanzierung darstellt, wird zwischen den Zeiträumen vor und nach 2020 unterschieden. Beide aufgezeigten Entwicklungspfade nach 2020 führen zu grundlegenden Überlegungen dazu, wie das föderale Zusammenspiel in der Wissenschaftsfinanzierung künftig auszubalancieren ist.

2 Die bisherige Rolle des Bundes

2.1 Hochschuleinnahmen

Abbildung 1: Einnahmeentwicklung der Hochschulen zwischen 1998 und 2013 nach Mittelarten



Quellen: (*Statistisches Bundesamt 2015b*), eigene Berechnungen, nominelle Werte. Trägermittel berechnen sich aus den Gesamtausgaben abzüglich Verwaltungseinnahmen, Drittmitteln und der anderen, nicht vom Träger stammenden Zuweisungen und Zuschüsse (*Statistisches Bundesamt 2015b: 167*); im Folgenden synonym mit „Grundfinanzierung“ gebraucht, nicht jedoch mit „Laufenden Ausgaben (Grundmittel)“. Erfasst sind alle nach Landesrecht anerkannten Hochschulen, unabhängig von ihrer Trägerschaft (Land, Bund, privat, kirchlich).

Die beiden zentralen Einnahmearten der Hochschulen haben sich im betrachteten Zeitraum positiv entwickelt. Nicht dargestellt sind weitere Einnahmearten der Hochschulen. Dies sind zum einen geringfügige, nicht von den Hochschulträgern stammende

Zuweisungen und Zuschüsse, und zum anderen die Verwaltungseinnahmen. Darunter fallen Studiengebühren, die rechnerisch bis 2013 noch eine kleine Rolle spielten, als Einnahmequellen aber nun ausgelaufen sind, sowie insbesondere Vergütungen der Krankenkassen an Universitätskliniken. Letztere sind keine disponiblen Ressourcen der Hochschulen, die für Forschung, Lehre oder andere, frei wählbare Zwecke eingesetzt werden können.

Im hier gewählten Bezugssystem ist die oft pauschal vorgebrachte These der „sinkenden Grundfinanzierung der deutschen Hochschulen“ nicht richtig. Die vielfach geteilte Einschätzung, dass die Grundfinanzierung im Verhältnis zur erheblich gewachsenen Aufgabenlast nicht ausreicht, bleibt davon allerdings unberührt. Überdies verlief die dargestellte Aufwärtsentwicklung bei Träger- und Drittmitteln in den Bundesländern unterschiedlich (*Statistisches Bundesamt 2015b: 16ff.; Gaethgens 2012: 20*), und insgesamt auch nicht linear. Hier wie auch in den folgenden Überlegungen zur Bundesfinanzierung der Hochschulen wird auf eine länder- oder gar einrichtungsspezifische Differenzierung aber verzichtet. Die unterschiedliche Dynamik der beiden Einnahmearten hat zu einer dramatischen Verschiebung der hochschulischen Einnahmestruktur geführt. 1998 beliefen sich die weit überwiegend von den Ländern aufgebrachten Trägermittel auf 15,2 Milliarden Euro. Dies entsprach einem Anteil von 86 Prozent an der Summe aus Trägermitteln und Drittmitteln. 2013 lag der Wert bei 21,8 Milliarden Euro bzw. nur noch 75 Prozent. Der Anteil der Drittmitteleinnahmen hingegen stieg von 14 Prozent auf 25 Prozent. Die Drittmittelquote, also das Verhältnis von Drittmitteln zu Trägermitteln, ist damit stark gestiegen (vgl. *DFG 2015a: 27; Vogt 2014: 97*). Weder die komplexen Ursachen dieser Veränderung noch ihre mutmaßlichen, oft kritisch beurteilten Folgen sollen hier diskutiert werden (vgl. *Marquardt 2011: 2ff.; DFG 2013: 5; Hochschulrektorenkonferenz 2013: 8; Wissenschaftsrat 2015a: 24ff.; Dienel 2005: 13ff; Vogt 2014: 98; Kühl 2013; Schimank 2014: 13ff./37f.; Brandt et al. 2012: 27*). Von Interesse ist vielmehr die Höhe der von den Hochschulen vereinnahmten Bundesmittel. Zu betrachten ist dafür zunächst die erheblich gestiegene Bedeutung des Bundes als Drittmittelgeber, die sich in einem weit aufgefächerten, hier nicht näher darzustellenden Drittmittelangebot zeigt. 1998 machten die dem Bund zugerechneten Drittmittel noch 21 Prozent aller Drittmitteleinnahmen aus. 2003 stieg der Wert auf 24 Prozent, fiel dann 2008 wieder auf 20 Prozent, um 2013 mit 26 Prozent seinen Höchststand zu erreichen (*Statistisches Bundesamt 2015b, eigene Berechnung*). Da im gleichen Zeitraum die Drittmitteleinnahmen insgesamt gestiegen sind, bedeutet dies eine erhebliche, absolute Steigerung der hochschulbezogenen Drittmittelförderung durch den Bund. Diese Entwicklung fügt sich in einen generell veränderten Quellenmix des hochschulischen Drittmittelaufkommens ein (*Statistisches Bundesamt 2015b: 28ff.; DFG 2015a: 28; Winde 2012: 41*).

Die in der Hochschulfinanzstatistik erfassten Drittmittel des Bundes entsprechen allerdings nicht den Mitteln, die der Bund *insgesamt* für die Hochschulen aufwendet. Dies liegt in der Erfassungsmethode begründet: Als Drittmittel zählen Mittel, die „zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt (Grundausstattung) von öffentlichen und privaten Stellen eingeworben werden“ (*Statistisches Bundesamt 2015b: 165f.*). Dazu zählen unter anderem Projektfördermittel der öffentlichen Hand, der Wirtschaft und der DFG (einschließlich der Programmpauschale), Wissenschaftspreise sowie Stiftungslehrstühle und -professuren. Nicht als Drittmittel gelten unter anderem Konjunkturpaket-II-Mittel, Kompensationsmittel nach Art. 143c GG, Investitionsmittel des Bundes, Mittel der indirekten Forschungsförderung und die Mittel für die erste Säule des Hochschulpakts 2020 (also die Programmlinie zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger). Sofern Hochschulen Einnahmen aus solchen Quellen generieren, werden diese nicht als Drittmittel, sondern in anderen Einnahmekategorien verbucht, vor allem als Trägermittel. Einen Teil dieser Einnahmen finanziert aber – anteilig oder vollständig – der Bund. Augenfällig, aber quantitativ von untergeordneter Bedeutung ist dies bei den wenigen, vom Bund getragenen Hochschulen, also den Verwaltungsfachhochschulen und den beiden Bundeswehruniversitäten. Weniger gut erkennbar und wesentlich umfangreicher sind hingegen Mittelflüsse des Bundes an die Landeshochschulen. Als Einzelgröße stechen dabei die Hochschulpaktmittel der ersten Säule heraus, für die der Bund 2013 rund 1,8 Milliarden Euro aufgewendet hat (*GWK 2014: 16*). Im Ergebnis heißt dies: Neben den ihm zugeordneten Drittmitteln finanziert der Bund weitere Einnahmepositionen der Hochschulen mit. Dies ist in der Hochschulfinanzstatistik nicht erkennbar.

Ferner gibt es auch unter den als Drittmitteln erfassten Hochschuleinnahmen solche, die der Bund ganz oder anteilig finanziert, die aber anderen Drittmittelgebern zugeschlagen werden (vgl. *Statistisches Bundesamt 2015b: 28ff.*). Dies trifft insbesondere für die DFG-Mittel zu, die als eigene Drittmittelkategorie ausgewiesen werden. Im Jahr 2014 finanzierten die Länder den Gesamthaushalt der DFG zu 32,5 Prozent, der Bund aber zu 67,4 Prozent (*DFG 2015b: 202/216*). Im Anteil des Bundes sind sowohl dessen Anteile an der institutionellen Finanzierung der DFG als auch zusätzliche Bundeszuwendungen berücksichtigt, unter anderem für die Exzellenzinitiative (Bundesanteil an den geförderten Projekten: 75 Prozent), die Großgeräteförderung (Bundesanteil: 50 Prozent) und die Programmpauschale (Bundesanteil bis Ende 2015: 100 Prozent; ab 2016: 91 Prozent) (*Bundesregierung 2009: Art. 2; Bundesregierung 2014a: Art. 9 Abs. 2; GWK 2015: Artikel 2*). Neben den Drittmitteln, die dem Bund offiziell zugeordnet werden, finanziert dieser also auch weitere Drittmittelpositionen mit.

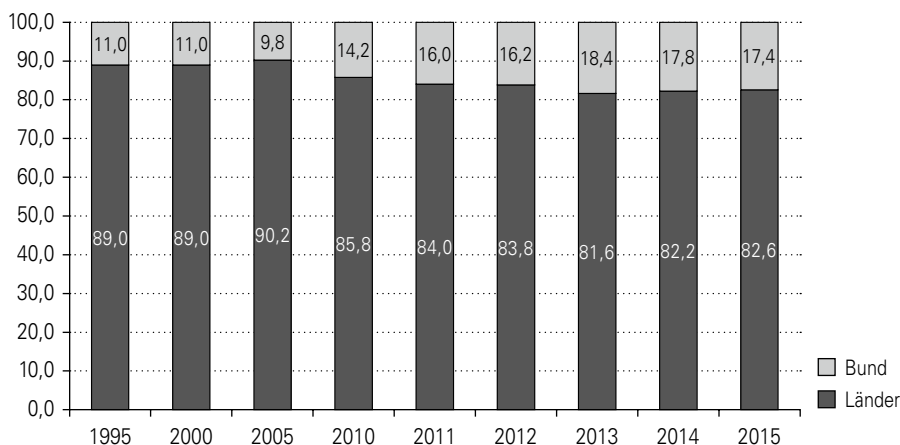
Festzuhalten ist somit, dass die Hochschulfinanzstatistik keine umfassende Auskunft über die insgesamt von den Hochschulen vereinnahmten Bundesmittel geben kann. Die in der Literatur zu findenden Berechnungen zum Anteil des Bundes an der Hoch-

schulfinanzierung bauen zumindest partiell auf der Hochschulfinanzstatistik auf und erben insoweit die hier geschilderten, systematischen Probleme (*Dohmen und Krempkow 2014; BDA et al. 2013*).

2.2 Öffentliche Ausgaben für Hochschulen

Um den Bundesanteil an der Hochschulfinanzierung zu ermitteln, lässt sich alternativ die Jahresrechnungs- bzw. Haushaltsansatzstatistik heranziehen. Im Gegensatz zur Hochschulfinanzstatistik, die die Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen betrachtet, werden dabei die Bildungsausgaben der öffentlichen Sektoren erfasst. Die Anteile des Bundes und der Länder an den Hochschulausgaben haben sich danach wie folgt entwickelt:

Abbildung 2: Öffentliche Ausgaben für Hochschulen (in %)



Quellen: (*Statistisches Bundesamt 2015a*), eigene Berechnungen. 2013: vorläufiges Ist; 2014, 2015: Soll. Erfasst werden die Gesamtausgaben für alle Hochschularten, inklusive der öffentlichen Zuschüsse zu den privaten Hochschulen.

Im betrachteten Zeitraum ist ein Anstieg der Bundesausgaben zu verzeichnen, der allerdings nicht ganz linear verläuft. In absoluten Zahlen wendete der Bund im Jahr 1995 rund 1,8 Milliarden Euro für die Hochschulen auf, die Länder 14,5 Milliarden Euro. Das Verhältnis verschob sich im Jahr 2010 (3,2 Milliarden Euro Bund, 19,3 Milliarden Euro Länder), und nochmals im Jahr 2015 (5,0 Milliarden Euro Bund, 23,7 Milliarden Euro Länder). Auch hier ist auf die aggregierte Betrachtungsweise hinzuweisen, die auf eine regionale und maßnahmenbezogene Differenzierung verzichtet. Für die Aussagekraft und Beurteilung dieser Daten ist aber wiederum die Erfassungsmethode entscheidend. Das Statistische Bundesamt berücksichtigt die Titel in den Haushaltsrechnungen bzw. den Haushaltsplänen von Bund und Ländern, denen die für die

Hochschulen vorgesehene Oberfunktion -13 zugeordnet ist. Als Oberfunktion werden die ersten beiden Stellen der dreistelligen Haushaltsfunktion bezeichnet, die den Aufgabenbereich eines Titels verschlüsselt. Mit der Oberfunktion -13 werden alle Titel mit den Funktionen -137 (DFG, Exzellenzinitiative), -139 (unter anderem Hochschulpakt 2020, Kompensationsmittel für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau), -133 (verschiedene Ausgaben für Hochschulen und Berufsakademien) sowie -134 (unter anderem Zuschüsse zu privaten Hochschulen) erfasst. Jedem Titel wird nur eine Funktion und damit auch nur eine Oberfunktion zugeordnet. Die Funktion wird nach dem Schwerpunktprinzip vergeben, ausschlaggebend ist der primäre Verwendungszweck des Titels (*Statistisches Bundesamt 2015a: 113*). Damit bleiben ggf. vorliegende, sekundäre Verwendungszwecke außer Acht. Dies führt dazu, dass Titel mit der Oberfunktion -13 vollständig berücksichtigt werden, die tatsächlich nur zum Teil an die Hochschulen fließen.¹ Ein analoges Zurechnungsproblem ergibt sich bei solchen Mitteln, die die Hochschulen zunächst vereinnahmen, aber an Dritte weiterreichen. Beispielsweise werden die für ein Exzellenzcluster veranschlagten Mittel vollständig erfasst (Funktion -137). Ein Teil dieser Mittel wird aber an die Kooperationspartner des Clusters weitergereicht, etwa an außeruniversitäre Forschungsorganisationen. Aufgrund des Schwerpunktprinzips werden also *nicht nur* die intendierten Mittel erfasst, d. h. die tatsächlich an die Hochschulen fließenden und dort verfügbaren Mittel.

Die Erfassungsmethode zieht auch den umgekehrten, und mutmaßlich größeren Effekt nach sich. Wird einem Titel nicht die Oberfunktion -13 zugeordnet, bleibt dieser Titel vollständig unberücksichtigt, auch wenn er anteilig an die Hochschulen fließt.² Dies trifft beispielsweise für die Ausgaben für die Verwaltungshochschulen und die Bundeswehruniversitäten sowie für Teile der Ausgaben für die Wehrforschung zu. Quantitativ am bedeutsamsten findet sich das Phänomen bei den meist wettbewerblich vergebenen Projektfördermitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), denen größtenteils die Funktion -165 zugeordnet ist („Forschung und experimentelle Entwicklung“, rund 5,8 Milliarden Euro im Jahr 2013). Diese Mittel werden nicht erfasst (*Statistisches Bundesamt 2015a: 64*), tatsächlich fließt aber ein erheblicher Teil an die Hochschulen. Das Schwerpunktprinzip führt also vor allem dazu, dass *nicht alle* intendierten Mittel erfasst werden.

¹ Dies trifft allerdings nicht, wie das Statistische Bundesamt geltend macht (*Statistisches Bundesamt 2014: 58*), für die Ausgaben für den Wissenschaftsrat und das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung zu. Diese Titel haben die Funktion -165.

² Das Statistische Bundesamt nimmt im Einzelfall so genannte Umsetzungen vor: Titeln, die im Haushaltsplan eine bestimmte Funktion haben, wird eine neue Funktion zugeordnet, die den tatsächlichen Verwendungszweck der Ausgabe besser widerspiegelt. Im Bildungsfinanzbericht 2015 wurden so die Bundesausgaben für das Professorinnenprogramm und für die Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses jeweils auf die Funktion -139 umgesetzt. Insgesamt wurden so aber nur 75 Millionen Euro verschoben (*Statistisches Bundesamt 2015a: 115*).

Beide dargestellten Effekte können sowohl bei Landes- als auch bei Bundesmitteln auftreten, da die Haushaltssystematik der staatlichen Haushalte in dieser Hinsicht einheitlich angewendet wird. Die Dimensionen der möglichen Unter- oder Überausweisungen fallen jedoch verschieden aus: Auf Länderebene dürften nur überschaubar viele Mittel auf eine der beiden beschriebenen Arten „inkorrekt“ zuordnet werden. Auf Bundesebene fällt der zweite Effekt dagegen stark ins Gewicht. Ursächlich sind die nicht erfassten BMBF-Projektmittel sowie weitere, in analoger Weise mit anderen Funktionen verschlüsselte Mittel im Bundeshaushalt. Aus dem Bundeshaushalt fließen somit mehr Mittel an die Hochschulen als die Ausgabenstatistik erkennen lässt, wengleich das Volumen dieser nicht erfassten Mittel unklar bleibt.

Als weiterer Ansatz, um das Bundesengagement für die Hochschulen zu quantifizieren, kommt das Projektförderungs-Informationssystem (profi) in Betracht. Aus dieser umfangreichen, im BMBF vorgehaltenen Datenbank sind ausgewählte Statistiken öffentlich zugänglich (hier genutzt: *Bundesregierung 2015a*; *Bundesregierung 2015c*). Aus den Daten können die jährlichen Mittelflüsse des BMBF an die Hochschulen für die Projektförderung, die Exzellenzinitiative, den Hochschulpakt und den Hochschulbau berechnet werden. Für das Jahr 2013 lässt sich so ein Gesamtvolumen von 4,6 Milliarden Euro ermitteln. Demgegenüber lag das Volumen im Jahr 2009 noch bei 2,3 Milliarden Euro. Auch dieser Wert fällt jedoch, in wiederum unklarer Höhe, zu niedrig aus. Denn zum einen sind die dargestellten Unschärfen hinsichtlich der tatsächlichen Mittelverwendung durch die Hochschulen teilweise auch hier einschlägig. Zum anderen sind die über die DFG an die Hochschulen fließenden Bundesmittel nicht berücksichtigt. Schließlich sind nur Daten zum Etat des BMBF verfügbar und in die obige Rechnung eingeflossen. Alle anderen Einzelpläne des Bundes, aus denen ebenfalls Mittel an die Hochschulen fließen, bleiben unberücksichtigt.

Zwei Ergebnisse der bisherigen Untersuchung lassen sich festhalten. Erstens hat sich das finanzielle Engagement des Bund für die Hochschulen in der vergangenen Dekade massiv erhöht. Dieser Befund trifft sowohl zu, wenn die Hochschuleinnahmeseite, als auch wenn die öffentliche Ausgabenseite betrachtet wird. Gleichwohl führen aber, zweitens, die den Berechnungen jeweils zugrundeliegenden Datenerfassungs- und Modellierungsmethoden zu Ungenauigkeiten. Dies hat zur Folge, dass ein unbekannter, aber mutmaßlich bedeutender Teil der Bundesbeiträge nicht berücksichtigt wird. Das tatsächliche Bundesengagement für die Hochschulen liegt deshalb höher als es die offiziellen Zahlen ausweisen.

3 Ein Blick in die Zukunft

3.1 Einflussfaktoren und Annahmen

Die Aktivitäten des Bundes im Hochschulsektor werden von zahlreichen interdependenten Faktoren beeinflusst. Dazu zählen politische Konstellationen und Prioritäten, haushalterische Möglichkeiten, zeitgebundene Zielstellungen und Erfordernisse sowie unterschiedliche und überdies dynamische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Lagen in Bund und Ländern. Eine seit jeher hervorstechende Einflussgröße sind die rechtlichen Rahmenbedingungen. Nochmals herausgehoben sind dabei die grundgesetzlichen Bestimmungen zu den Bundeskompetenzen im Wissenschaftsbereich sowie die sich darauf beziehende, höchstrichterliche Rechtsprechung. Die Verfassungslage war und ist ein entscheidender Faktor, den Rahmen der föderalen Zusammenarbeit zu definieren und zugleich die immer wieder aufscheinenden, expansiven Tendenzen des Bundes im Hochschulsektor zu begrenzen (*Pasternack 2011: 28; Collin 2010*).

Die bis in die 1950er Jahre zurückreichende Geschichte der Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern im Hochschulsektor (*Collin 2010; Pasternack 2011; Schimank 2014: 20f.*) ist seit Anfang 2015 um ein Kapitel reicher. Nach langen politischen Auseinandersetzungen wurde Art. 91b des Grundgesetzes (GG) geändert (*Bundesregierung 2014b*). Die 1970 ins Grundgesetz eingefügte und zuletzt 2006 modifizierte Norm regelt das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich. Auf Grundlage des neuen Art. 91b Abs. 1 GG können Bund und Länder nun „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ gemeinschaftlich fördern. Die Beschränkung auf Vorhaben, die die Vorgängerregelung im Hochschulbereich vorsah, ist entfallen (*Seckelmann 2015; Wolff 2015; Speiser 2015*). Damit können Hochschulen jetzt auch institutionell gefördert werden, ebenso wie außeruniversitäre Forschungsorganisationen bisher schon. Die neue Norm sieht überdies vor, dass Maßnahmen, die „im Schwerpunkt Hochschulen“ betreffen (ausgenommen solchen zu Forschungsbauten und Großgeräten), alle Länder zustimmen müssen. Neben diesen erweiterten Gemeinschaftsaufgaben blieben die weiteren, begrenzten Bundeskompetenzen in der Wissenschaft unverändert. Dazu zählen vor allem die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, 13 und 33 GG, die aber für die Wissenschaftsförderung bislang keine direkte Wirkung entfaltet haben.

Mit der Verfassungsänderung hat die Reichweite von Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft einen historischen Höchststand erreicht. Noch nie zuvor konnten Bund und Länder den Hochschulbereich ohne gegenständliche Einschränkung gemeinschaftlich fördern. Da die Verwaltungszuständigkeit für die Hochschulen aber fast ausschließlich den Ländern zukommt, eröffnet der neue Art. 91b GG vor allem dem Bund neue Mitsteuerungs- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten. Die Betonung liegt auf „Möglichkeiten“, denn wie bislang erlaubt die Regelung eine Zusammenarbeit, verpflichtet aber

nicht dazu. Mit dem erweiterten verfassungsrechtlichen Spielraum wird die Frage umso dringlicher, welche Rolle der Bund bei der künftigen Hochschulfinanzierung spielen wird. Ist die Grundgesetzänderung ein *game changer*? Ist damit die entscheidende Hürde gefallen, die den Bund bislang an einem noch stärkeren Engagement gehindert hat? Wird sich also die in 2 dargelegte Entwicklung nicht nur fortsetzen, sondern sogar an Dynamik zulegen?

Im Folgenden sollen Antwortschizzen auf diese Fragen gegeben werden, wobei zwischen einem mittel- und einem langfristigen Betrachtungszeitraum unterschieden wird. Dabei werden Entwicklungspfade qualitativ beschrieben und hinsichtlich ihrer Plausibilität bewertet. Auf eine formalisierte, explorative Szenariotechnik (vgl. *Kosow und Gaßner 2008*) wird verzichtet. Es wird davon ausgegangen, dass es keine markanten Diskontinuitäten hinsichtlich der politischen, ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen geben wird. Die zentralen Parameter in diesen Bereichen dürften sich, ggf. innerhalb gewisser Schwankungsbreiten, so entwickeln wie in der jüngeren Vergangenheit. Dazu zählen die Entwicklungen der Volkswirtschaft und der Haushalte von Bund und Ländern (vgl. die Annahmen in: *Bundesregierung 2015b*), die geschilderte Verfassungslage, die föderalen Aushandlungs- und Entscheidungsmechanismen sowie das Ausbleiben umstürzender politischer Krisen und Ereignisse. Auch wesentliche, hochschulbezogene Faktoren werden in diesem Sinne als robust vorausgesetzt. Dazu gehören die grundlegende Struktur und Operationsmodi des Hochschulsektors, dessen weiter wachsende Aufgabenlast sowie, damit einhergehend, steigende Ressourcenbedarfe. Angenommen werden somit auch weiterhin hohe Studierenden- und Studienanfängerzahlen, die voraussichtlich erst ab 2019 wieder langsam abnehmen (*Statistisches Bundesamt 2013: 47ff.; Kultusministerkonferenz 2014: 9*).

3.2 Entwicklung bis 2020

Vor dem Hintergrund dieser Annahmen wird das Bundesengagement im Hochschulsektor mittelfristig von Maßnahmen bestimmt, die bereits vereinbart wurden und deren finanzielle Wirkungen weitgehend feststehen. Die dritte Phase des Hochschulpakts läuft von 2016 bis 2020, mit einer Ausfinanzierung des Programms zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger bis 2023. Die dritte Phase des Pakts für Forschung und Innovation mit seinen über die DFG vermittelten Wirkungen für die Hochschulen (*May & Kumoll 2013: 16*) läuft ebenfalls von 2016 bis 2020. Seit Mitte Juni 2016 steht auch die Fortsetzung der von Bund und Ländern getragenen Exzellenzinitiative fest, die künftig als Exzellenzstrategie firmieren wird (*GWK 2016*, vgl. *CDU/CSU & SPD 2015: 6*). Im Gegensatz zum laufenden Programm ist die neue Vereinbarung nunmehr auf unbestimmte Zeit geschlossen. Eine dauerhafte Förderung, die damit die erweiterten Möglichkeiten des Art. 91b GG nutzt, ist aber nur bei der institutionellen Förderlinie vorgesehen („Exzellenzuniversitäten“). Bis 2019 vereinbart sind ferner die Bundes-

anteile von 298 Millionen Euro p. a. für die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten (*Bundesregierung 2014a: §9 (2)*). Die Kompensationszahlungen des Bundes nach Art. 143c GG, darunter die Entflechtungsmittel für die einstige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (698 Millionen Euro p. a.), sind ebenfalls bis Ende 2019 fixiert. Ein Ausstieg des Bundes aus den genannten Verpflichtungen, obwohl theoretisch möglich (etwa mittels einer entsprechenden Ausübung der parlamentarischen Haushaltsrechte), wäre mit immensen Kollateralschäden verbunden. Ähnliche Mittelbindungen erzeugen viele Projektfördermaßnahmen sowie die ebenfalls jüngst vereinbarten, wesentlich vom Bund mitgetragenen Maßnahmen im Hochschulbereich. Dies sind das Bund-Länder-Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, für das der Bund bis 2032 eine Milliarde Euro aufwendet, sowie die Bund-Länder-Initiative „Innovative Hochschule“, für die der Bund bis 2027 rund 500 Millionen Euro aufbringt. Mit Blick auf diese Bindungen dürfte das Volumen der Bundesmittel, die zumindest bis 2020 an die Hochschulen fließen, die Summe der genannten Maßnahmen nicht unterschreiten.

Allerdings ist auch ein erhebliches Überschreiten nicht zu erwarten. Unter den angenommenen ökonomischen Randbedingungen und der Schuldenbremse ist ein weit übererwartungsgemäß wachsender Bundeshaushalt, an dem der Einzelplan des BMBF und damit potentiell auch die Hochschulen partizipieren könnten, unwahrscheinlich (vgl. die Planungsgrößen für den Bundeshaushalt: *Bundesregierung 2015b: 8*). Ebenso unwahrscheinlich ist ein drastisch überproportionales Wachstum des BMBF-Etats innerhalb des Gesamtetats zuungunsten anderer Politikfelder (vgl. die Planungsgrößen für den Einzelplan 30: *Bundesregierung 2015b: 30*). Denn obwohl Bildung und Forschung weiterhin Haushaltsschwerpunkte bleiben dürften, ist die Konkurrenz anderer Aufgaben bereits heute hoch, und wird künftig eher zu- als abnehmen. Schließlich ist eine massive Umschichtung innerhalb des BMBF-Etats zugunsten der Hochschulen nicht zu erwarten (vgl. Bundesministerin Wanka in: *Preuss und Osel 2015*). Die ad libitum und damit auch für die Hochschulen einsetzbaren Haushaltsanteile des BMBF sind überdies verkleinert worden: Seit 2015 trägt der Bund die BAföG-Kosten sowie seit 2016 den dreiprozentigen Aufwuchs des Pakts für Forschung und Innovation allein.

Im Ergebnis heißt dies: Bis 2020 und unter den getroffenen Annahmen dürften Höhe und Allokationsmodus der Mittel, die vom Bund an die Hochschulen fließen, in etwa dem nun vorgezeichneten Pfad entsprechen. Zu erwarten ist, dass sich der in 1 dargestellte Wachstumskorridor der Bundesausgaben für die Hochschulen verlängert. Daraus folgt zugleich, dass über die zweite Förderlinie der Exzellenzstrategie hinaus die erweiterten Möglichkeiten des Art. 91b GG nur begrenzt genutzt werden dürften: Die großen Ausgabenblöcke des Bundes für die Hochschulen bis etwa 2020 sind fixiert. Großvolumige Bundesmaßnahmen, die eine institutionelle Hochschulförderung beinhalten, sind nicht wahrscheinlich.

Neben der absoluten Entwicklung der Bundesaufwendungen für die Hochschulen ist ihr relatives Wachstum im Vergleich zu den Länderaufwendungen interessant. Verlängert sich der bisher zu beobachtende Trend, dass die Ländermittel nicht in der gleichen Geschwindigkeit wie die Bundesmittel wachsen, wird sich das Verhältnis der öffentlichen Hochschulausgaben weiter zum Bund hin verschieben. Damit wird der Bund als Hochschulfinanzier wichtiger, die Länder verlieren relativ an Bedeutung. Für diese Entwicklung sprechen die weiterhin bestehenden, schwierigen Finanzlagen vieler Länder, die ab 2020 für die Länder geltende, strikte Schuldenbremse und möglicherweise auch Substitutionseffekte von Landes- durch Bundesmittel.

3.3 Entwicklung ab 2020

Die ökonomischen Rahmenbedingungen, politischen Prioritäten und Haushaltsentwicklungen nach 2020 sind naturgemäß mit höherer Unsicherheit behaftet. Mithin sind auch Aussagen über die Hochschulfinanzierung in dieser weiter entfernten Zukunft vorsichtig zu treffen. Im Folgenden werden deshalb zwei alternative Entwicklungspfade und ihre jeweiligen Implikationen skizziert, wobei auch Misch- und Zwischenformen denkbar sind. Dabei wird zunächst angenommen, dass die zwei dargelegten, zentralen Entwicklungen sich auch über 2020 hinaus fortsetzen: Die weitere Zunahme der Bundesausgaben für die Hochschulen sowie die relative Bedeutungszunahme des Bundes als hochschulische Finanzierungsquelle. Zusätzliche Bundesmaßnahmen für die Hochschulen würden die folgenden Überlegungen nicht kompromittieren, sondern im Gegenteil weiter stützen.

Neben diesen angenommenen Kontinuitäten markiert das zeitliche Umfeld des Jahres 2020 eine Zäsur (vgl. Heil in: *Borgwardt 2016*). Der Hochschulpakt mit seinen drei Säulen (Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger, DFG-Programmpauschale, Qualitätspakt Lehre) endet 2020, wobei in der ersten Säule noch bis 2023 Auslaufkosten entstehen. Dem Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger kommt dabei eine überragende Bedeutung zu: Es ist diejenige hochschulbezogene Einzelmaßnahme, für die der Bund mit Abstand am meisten Mittel aufwendet. Auch der Pakt für Forschung und Innovation III endet 2020. Die Kompensationszahlungen des Bundes nach Art. 143c GG laufen bereits Ende 2019 aus. Die Bundesmittel für die Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten sind bis Ende 2019 fixiert, obwohl die zugrundeliegende Verwaltungsvereinbarung unbefristet gilt. Um das Jahr 2020 enden damit zentrale Programme, an denen der Bund maßgeblich beteiligt ist. Welche dieser Programme bzw. Programmteile nach ihrem jeweiligen Auslaufen als politisch disponibel anzusehen sind – welches Mittelvolumen in diesem Sinne also verfügbar wird – ist eine Frage der Beurteilung. Weiter kompliziert werden die Verhältnisse, weil ab 2020 die Schuldenbremse in den Ländern greift und derzeit über die Ende 2019 auslaufenden finanzföderalen Regelungen (Länderfinanzausgleich und

Solidarpakt II) verhandelt wird. Einzelne hochschulbezogene Finanzströme des Bundes, etwa die Kompensationszahlungen nach Art. 143c GG, könnten in diesen größeren Verhandlungsrahmen einbezogen werden. Trotz dieser Unwägbarkeiten bleibt die grundsätzliche Feststellung, dass sich um das Jahr 2020 erhebliche und strategisch bedeutsame Spielräume für den Bund ergeben. Zu diesem Zeitpunkt wäre eine Neuausrichtung der Bundeshochschulfinanzierung möglich.

Vor diesem Hintergrund sind zwei Entwicklungspfade plausibel. Die entscheidende Differenz zwischen beiden macht sich an der Frage fest, wie stark die Bundesressourcen im Hochschulsektor künftig fokussiert werden. Erstens wäre möglich, dass sich der bisherige Handlungsrahmen des Bundes auch nach 2020 fortsetzt. Dann würden weiterhin *viele* Hochschulen von Bundesmitteln profitieren. Die Breitenwirkung könnte auf unterschiedliche Weise organisiert werden. Wie bislang könnte ein Mix an Verfahren und Instrumenten genutzt werden, unter anderem die Drittmittelvergabe (Projektförderung des Bundes), die Mitfinanzierung von intermediären, Drittmittel vergebenden Organisationen (DFG) sowie die Mitfinanzierung lang laufender, faktisch als Grundfinanzierung wirkender Programme (erste Säule des Hochschulpakts³). Oder aber der Bund stiege, die erweiterten Möglichkeiten des Art. 91b GG nutzend, direkt in die Grundfinanzierung der Hochschulen ein und schränkte ggf. die genannten Formen der Mittelallokation parallel ein. Auch wenn die erste Variante im Vordergrund stünde, käme der Bund allerdings stärker in die Rolle eines Grundfinanziers der Hochschulen. Denn der Anteil der Drittmittel am hochschulischen Finanzierungsmix dürfte nicht grenzenlos zu steigern sein. Dies zeigen die weithin vertretenen Forderungen, bereits den gegenwärtigen Finanzierungsmix besser zu balancieren (*Allianz der Wissenschaftsorganisationen 2013: 3; EFI 2015: 20; HRK 2013: 7ff.; Marquardt 2011: 5ff.; Wissenschaftsrat 2013: 56ff.; Schimank 2014, 14*). Wächst die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung, müsste deshalb ein höherer Anteil der Mittel als Grundfinanzierung wirken – und zwar auch dann, wenn diese Mittel formal als Drittmittel vergeben werden.

Träte nun der Bund stärker als Finanzier des hochschulischen Regelbetriebs auf, würde dies weitreichende Fragen aufwerfen: Worin läge der wissenschaftssystemische Nutzen dieses Modells, auch und gerade im Vergleich zu den Alternativen? Welche inhaltlichen Mitsteuerungsmöglichkeiten würde der Bund für seine höheren (nominalen oder faktischen) Grundfinanzierungsanteile einfordern? Ab welchem Punkt in einem kontinuierlich sich verschiebenden Finanzierungstableau würden diese Gestaltungsansprüche unabweisbar? Wie würde die zu erwartende Aushandlung mit Ländern und

³Das Programm stützte sich bis 2015 auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. und musste deshalb als Vorhaben konzipiert werden. Sowohl Landes- als auch Bundesmittel werden in der Hochschulfinanzstatistik aber, wie in 2.1 dargestellt, als Träger- und nicht als Drittmittel verbucht. Überdies ist die für Projekte typische, thematische und zeitliche Begrenzung insgesamt kaum gegeben (vgl. *GWK 2014: 19*).

Hochschulen verlaufen, und wie ließe sich ein solches „System geteilter Governance‘ im Hochschulwesen“ (*Leibfried & Schreiterer 2015: 46*) im Einzelfall operationalisieren? Und grundsätzlich: Wie ließe sich all dies mit der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für die Hochschulen vereinbaren? Wäre es ein Schritt hin zu einem zentralstaatlich geprägten Hochschulsystem?

Der zweite Entwicklungspfad: Der Bund könnte seine für den Hochschulsektor bestimmten Mittel weitgehend auf *wenige* Adressaten fokussieren. Dies würde eine Wende in der bisherigen Ressourcenallokation bedeuten: Weg von der Breitenförderung, hin zu selektiver und hochkonzentrierter Förderung. Gefördert werden könnten etwa solche Maßnahmen, die von nationalem Interesse und zugleich besonders aufwändig sind. Beispielsweise könnte der Bund sehr wenige Universitäten fördern, um deren Leistungen in der Spitzenforschung zu maximieren. Dies wäre eine nochmalige Zuspitzung des gegenwärtig mit der Exzellenzinitiative bzw. der Exzellenzstrategie verfolgten Förderzwecks. Das Ziel eines solchen Programms wäre bewusst scharf geschnitten: Es zielte nicht auf die Mitfinanzierung des Regelbetriebs der Hochschulen (wozu ja auch die Forschung gehört), sondern auf die Zusatzfinanzierung der spezifischen Leistungsdimension Spitzenforschung an ausgewählten Institutionen. Ähnlich wie es die institutionelle Förderlinie der Exzellenzstrategie vorsieht, könnte der Bund eine langfristige, evaluationsbasierte Förderung anstreben. Das Programmziel könnte sein, weltweit führende Spitzenuniversitäten in der Forschung zu schaffen (vgl. *CDU/CSU – AG Bildung und Forschung 2015*; kritisch zur Grundidee: *Leibfried & Schreiterer 2015: 36f., 55*). Langfristig sollten die geförderten Einrichtungen vordere Plätze in Hochschulrankings einnehmen und sich zu weltweiten Attraktionspunkten für herausragende Persönlichkeiten auf allen Qualifikationsstufen entwickeln. Damit sollte der deutsche Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort als Ganzes gestärkt werden. Genau dieses nationale Interesse würde das Bundesengagement zuallererst begründen.

In anderen Wissenschaftsbereichen wären analoge, nach dem gleichen Prinzip operierende Hochschulprogramme des Bundes vorstellbar. Dazu könnte die Förderung von großen Forschungsinfrastrukturen gehören, etwa Höchstleistungsrechenzentren (vgl. *Wissenschaftsrat 2015b*), hochschulischen Zentren für spezifische Aufgaben (etwa Fernstudiengänge) oder besonders konzipierten Professuren. Stets und konsequent würde sich der Bund auf solche Maßnahmen konzentrieren, die für den Bundesstaat insgesamt bedeutsam sind – also erkennbar über die Grenzen derjenigen Bundesländer hinaus wirken oder von Nutzen sind, in denen diese Maßnahmen verortet sind. Denn eine Aufgabenwahrnehmung durch die Sitzländer – so ein zentrales Argument – führt dazu, dass deren Aufwand und Ertrag teilweise auseinanderfallen. Dies senkt den Finanzierungsanreiz der Länder und erhöht den Anreiz, von den Investitionen der jeweils anderen Länder zu profitieren. In solchen Fällen wäre, je nach Förderfall, eine

nach Art. 91b Abs. 3 GG mögliche, weitgehende oder vollständige Kostenübernahme durch den Bund zweckmäßig. Konsequenterweise könnte der Bund dann nicht nur den Förderzweck und die Programmarchitektur weitgehend bestimmen, sondern würde auch die verwaltungsmäßige Durchführung steuern. Ebenso konsequent obläge der Regelbetrieb des Hochschulsektors den Ländern. Der Bund würde sich aus der in die Breite zielenden Hochschulförderung zurückziehen, vor allem dem Hochschulpakt. A fortiori nicht erwogen würde der Einstieg in die weitflächige Grundfinanzierung oder den allgemeinen Hochschulbau.

Eine solche Neujustierung des Bundesengagements stünde vor zwei Schwierigkeiten. Zum einen ist es genau die Grundlasterrhöhung, die die Hochschulen und die sie tragenden Länder auf absehbare Zeit vor Herausforderungen stellt. Ein strategischeres Finanzierungsverhalten des Bundes würde diesem Defizit nicht hinreichend begegnen. Es wäre deshalb mit einer verbesserten Finanzausstattung der Länder zu flankieren. Systematisch am saubersten geschähe dies über eine angepasste Regelfinanzierung der Länder, also etwa eine andere Umsatzsteuerverteilung. Ob ein solcher Ansatz in der erforderlichen Dimensionierung erfolversprechend ist, mag man allerdings bezweifeln. Zum anderen müssen nach Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG Vereinbarungen, die „im Schwerpunkt Hochschulen“ betreffen (außer solchen zu Forschungsbauten und Großgeräten), alle Länder zustimmen. Diese Zustimmungserfordernis gilt unabhängig von der Kostenaufteilung, also auch in Fällen, in denen der Bund die Kosten vollständig trägt. Je selektiver der Bund nun bei der Auswahl von Förderempfängern vorgeht, desto mehr Länder dürften zur Auffassung tendieren, nicht ausreichend genug von einer wesentlich bundesgetragenen Fördermaßnahme zu profitieren. Diesen Ländern böte sich die Möglichkeit, ihr Veto-Recht für die Durchsetzung von Kompensationsgeschäften und Paketlösungen einzusetzen (*Leibfried & Schreiterer 2015: 45*). Das wiederum würde die Intention des Bundes konterkarieren, nur einen kleinen Adressatenkreis zu fördern, und überdies das insgesamt eingesetzte Volumen an Bundesmitteln erhöhen.

Nehmen wir dennoch an, dieser Entwicklungspfad prägte sich künftig deutlich aus. Auch in diesem Fall wären grundlegende Fragen zu beantworten: Welche Governance- und Steuerungsmodelle sind für wesentlich bundesgetragene Hochschuleinrichtungen und -maßnahmen denkbar? Wie verhalten sich diese zu einem weitgehend von den Ländern getragenen, sonstigen Hochschulsektor? Welche komparativen Vor- und Nachteile für das Wissenschaftssystem böte diese Konstellation? Käme sie einer Rückbesinnung auf den Wissenschaftsföderalismus gleich – würde sie also der grundgesetzlich vorgesehenen, eigenständigen Aufgabenwahrnehmung durch die Länder und der nur ausnahmsweisen und wohlbegründeten Zusammenarbeit mit dem Bund besser gerecht? Würden andererseits Ungleichheiten im Hochschulsystem verstärkt – einerseits, weil selektiv eingesetzte Bundesmittel tendenziell in die bereits

heute starken Wissenschaftsregionen flößen, andererseits, weil die autonomer agierenden Länder in einen ungleichen Wettkampf geschickt würden? Würde langfristig sogar ein Mehrklassensystem geschaffen? Schließlich: Ist eine föderale Finanzierung von Hochschulen grundsätzlich fragwürdig, weil nicht nur ausgewählte, sondern viele ihrer Leistungen – vor allem mit Blick auf die landesübergreifende Erwerbsmobilität der Absolventen und weiterer Spillover-Effekte – nicht nur den sie tragenden Ländern nützen? Läge bei einer solcherart nationalen Nutzenverteilung nicht auch eine nationale Gesamtfinanzierung des Hochschulsektors nahe?

Soweit ein Blick auf mögliche Entwicklungspfade des künftigen Bundesengagements im Hochschulbereich nach 2020. Abschließend festzuhalten ist, dass beide Pfade sowie denkbare Mischformen grundlegende Fragen zum föderalen Macht- und Finanzierungsgleichgewicht aufwerfen. Die stärkere Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung wird deshalb auch zu Diskussionen über die Architektur des Wissenschaftssystems insgesamt führen müssen.

Literatur

Allianz der Wissenschaftsorganisationen (2013): Eckpunktepapier der Allianz der Wissenschaftsorganisationen – „Paket der Pakte – Weiterentwicklung des deutschen Wissenschaftssystems“. <https://www.mpg.de/9048441/130612-allianz-paket-der-pakte.pdf> (Zugriff: 14. Juni 2013).

BDA, BDI, Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2013): Hochschulfinanzierung. Berlin

Borgwardt, Angela (2016): Alles exzellent? – Die Zukunft des Wissenschaftssystems. Ergebnisse einer Veranstaltung des Netzwerk Exzellenz an deutschen Hochschulen, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin

Brandt, Tasso et. al. (2012): Forschung an deutschen Hochschulen – Veränderungen durch neue Governance-Modelle und den Exzellenzdiskurs. In: Fraunhofer-Institut für System-/Innovationsforschung (ISI) u. a. (Hrsg.): Zur Situation der Forschung an Deutschlands Hochschulen - Aktuelle empirische Befunde. Wien, S. 3–206

Bundesregierung (2009): Verwaltungsvereinbarung zw. Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen (ExV II). In: Bundesanzeiger 24. Juni 2009. Bonn, S. 2416–2419

Bundesregierung (2014a): Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (GWK-Beschluss vom 22.11.2013). In: Bundesanzeiger 27. Februar 2014. Bonn, B4

Bundesregierung (2014b): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b). In: Bundesgesetzblatt 31. Dezember 2014. Bonn, S. 2438

Bundesregierung (2015a): BMBF Einzelplan 30 nach Förderarten. <http://foerderportal.bund.de/foekat/jsp/StatistikAction.do?actionMode=renderPDF&type=bmbf30&ressort=BMBF> (Zugriff: 8. Oktober 2015)

Bundesregierung (2015b): Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019. Berlin

Bundesregierung (2015c): Projektförderung nach Ländern und Empfängergruppen. <http://foerderportal.bund.de/foekat/jsp/StatistikAction.do?actionMode=renderPDF&type=bulgeswz&ressort=BMBF> (Zugriff: 9. Oktober 2015).

CDU/CSU - Arbeitsgruppe Bildung und Forschung (2015): Kernpunkte zur Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative. http://www.cducus.de/sites/default/files/kernpunkte-papier_weiterentwicklung_exzellenzinitiative.pdf (Zugriff: 12. Dezember 2015)

Collin, Peter (2010): Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich. In: Margrit Seckelmann u. a. (Hrsg.): Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Baden-Baden, S. 37–64

DFG (2013): Positionspapier der DFG zur Zukunft des Wissenschaftssystems. http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/reden_stellungnahmen/2013/130704_dfg-positionspapier_zukunft_wissenschaftssystem.pdf (Zugriff: 10. Dezember 2015)

DFG (2015a): Förderatlas 2015. Bonn

DFG (2015b): Jahresbericht 2014. Bonn

Dienel, Hans-Liudger (2005): Industrielles Interesse an der staatlich geförderten Forschung. Entwicklung und Konsequenzen eines forschungspolitischen Arguments im 20. Jahrhundert. In: Schwinger, Rainer (Hrsg.): Finanzierung von Universitäten und außeruniversitärer Forschung vom Mittelalter bis heute. Berlin, S. 521–549

Dohmen, Dieter; Krempkow, René (2014): Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung – von 2000 bis 2025. St. Augustin/Berlin

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2015): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Berlin

Gaethgens, Peter (2012): Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund-Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme. Berlin

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (2014): Hochschulpakt 2020 – Bericht zur Umsetzung im Jahr 2013. Bonn

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (2015): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020. <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/BLV-HSPA-III.pdf> (Zugriff: 17. April 2015)

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (2016): Weg frei für die Exzellenzstrategie, das Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und die Förderinitiative „Innovative Hochschule“. <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Pressemitteilungen/pm2016-09.pdf> (Zugriff: 27. Juni 2016)

Geschäftsführende Vorstände der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD (CDU/CSU & SPD) (2015): Innovation antreiben, Technologietransfer beschleunigen. http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/innovation_antreiben_technologietransfer_beschleunigen.pdf (Zugriff: 10. Dezember 2015)

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2013): Perspektiven des Wissenschaftssystems (Entschließung des 124. HRK-Senats). [http://www.hrk.de/positionen/gesamtliste-beschluesse/position/?tx_szcconvention_pi1\[decision\]=1021&cHash=5a4900c6b207ca4645fe9cfc8f3838e](http://www.hrk.de/positionen/gesamtliste-beschluesse/position/?tx_szcconvention_pi1[decision]=1021&cHash=5a4900c6b207ca4645fe9cfc8f3838e) (Zugriff: 21. Juni 2015).

Kosow, Hannah; Gaßner, Robert (2008): Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse. Berlin

Kühl, Stefan (2013): Was du erwirbst, wird dich manches kosten. In: Süddeutsche Zeitung, 4. Januar 2013, S. 13

Kultusministerkonferenz (KMK) (2014): Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014–2025 – Zusammenfassung der Ergebnisse. Berlin

Leibfried, Stephan; Schreiterer, Ulrich (2015): Die Exzellenzinitiative: Ein Fortsetzungsroman. Berlin

Marquardt, Wolfgang (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. Berlin

May, Thomas; Kumoll, Karsten (2013): Perspektiven und Finanzierung des deutschen Wissenschaftssystems. In: Beiträge zur Hochschulforschung 35, S/2013, S. 14–22

Pasternack, Peer (2011): Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status. In: Pasternack, Peer (Hrsg.): Hochschulen nach der Föderalismusreform. Leipzig, S. 21–60

Preuss, Roland; Osel, Johann (2015): Der Bund ist nicht der Ausputzer der Länder. Süddeutsche Zeitung, 19. Januar 2015, S. 5

Schimank, Uwe (2014): Hochschulfinanzierung in der Bund-Länder-Konstellation: Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung. Berlin

Seckelmann, Margrit (2015): „Föderalismusreform III“ im Wissenschaftsbereich?. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1. März 2015, S. 248–252

Speiser, Guido (2015): Der neue Art. 91b GG – zentrale Regelungen und praktische Bedeutung. In: Recht und Politik, 2/2015, S. 86–93

Statistisches Bundesamt (2013): Bildungsvorausberechnung. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2014): Bildungsfinanzbericht 2014. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2015a): Bildungsfinanzbericht 2015. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2015b): Finanzen der Hochschulen, Fachserie 11 Reihe 4.5. Wiesbaden

Vogt, Gerhard (2014): Der Druck wächst. In: *Forschung & Lehre*, 2/ 2014, S. 96–98

Winde, Mathias (2012): Die Fesseln der Hochschulfinanzierung. In: *Wirtschaft und Wissenschaft* 20 (2012) 3, S. 40–43

Wissenschaftsrat (2013): Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems. Braunschweig

Wissenschaftsrat (2015a): Empfehlungen zu wissenschaftlicher Integrität. Köln

Wissenschaftsrat (2015b): Empfehlungen zur Finanzierung des Nationalen Hoch- und Höchstleistungsrechnens in Deutschland. Stuttgart

Wolff, Johanna (2015): Der neue Artikel 91b GG - erweiterte Kooperation im Wissenschaftsföderalismus. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, September 2015: 771–780

Manuskript eingereicht: 20.01.2016
Manuskript angenommen: 01.07.2016

Anschrift des Autors:

Guido Speiser
Büro Berlin der
Max-Planck-Gesellschaft
Markgrafenstr. 37
10117 Berlin
E-Mail: guido.speiser@gv.mpg.de

Guido Speiser ist stellvertretender Leiter des Berliner Büros der Max-Planck-Gesellschaft. Zu seinen Arbeits- und Forschungsschwerpunkten zählen aktuelle wissenschaftspolitische Themen, mit einem besonderen Fokus auf Finanzierungs- und Strukturfragen des Wissenschaftssystems. Der vorliegende Beitrag spiegelt seine Meinung wider, nicht die der Max-Planck-Gesellschaft.