

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“ *

Hans-Gerhard Husung

Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz wurde mit dem "Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz" vom 11. September 2007 errichtet. Die Konferenz behandelt alle Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen der Forschungsförderung, der wissenschafts- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems. Sie verdankt ihre Entstehung der funktionalen Notwendigkeit, die zwischen dem Bund und 16 Ländern föderal aufgeteilten Steuerungs- und Förderungsbefugnisse des Staates in der Wissenschaftspolitik handlungs- und wirkungsorientiert in integrativen Prozessen zusammenzuführen. Funktional kaum entbehrlich, ist die GWK mit der Form eines Verwaltungsabkommens vergleichsweise niedrig institutionalisiert und muss deshalb immer wieder aufs Neue ihre Nützlichkeit unter Beweis stellen.

Für eine Einschätzung der Rolle und Bedeutung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern ist ein kurzer historischer Rückblick in die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hilfreich. Nach einer 1945/46 zunächst kommunal geprägten Phase der unmittelbaren Alltagsbewältigung entstanden in den Besatzungszonen der West-Alliierten 1946 schrittweise die Länder, die ihre Staatlichkeit in Anknüpfung an föderale Traditionen vor allem mit ihren Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich von Kultur und Bildung begründeten. Die unmittelbare Überwindung der Zonenverwaltungen in diesem Bereich und sachliche Erfordernisse einer länderübergreifenden Zusammenarbeit führten bereits 1948 zur Gründung der Kultusministerkonferenz (KMK). Mit dem Königsteiner Staatsabkommen über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung vom 31. März 1949 trafen die Länder untereinander Regelungen für außeruniversitäre Einrichtungen, die die finanziellen Möglichkeiten eines Landes überschritten und von überregionaler Bedeutung waren, was an den erwarteten und tatsächlichen Wirkungen der Einrichtung in der Regel fallweise entschieden wurde. Dazu entwickelten sie einen ausgeklügelten Finanzierungsschlüssel, den sog. Königsteiner Schlüssel, der zu zwei Dritteln das Steueraufkommen und zu einem Drittel die Bevölkerungszahl berücksichtigt. Der Königsteiner Schlüssel wird seit 1976 jeweils aktuell vom Büro der GWK errechnet und im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Das Grundgesetz hat 1949 für die Bundesrepublik Deutschland diese Aufgabenverteilung im Prinzip nur noch nachvollziehen können. Allerdings blieb die Klärung der Finanzverantwortung für die Aufgabenerfüllung noch weiteren Verhandlungen vorbehalten. Die Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern kam allerdings erst 1955 mit dem Finanzverfassungsgesetz zu einem gewissen Abschluss, auf dessen Basis gleichwohl die Diskussionen in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit über die Aufgaben- und Finanzverteilung in Permanenz bis in die Gegenwart fortgesetzt wurden. Wie in föderalen Staaten nicht ungewöhnlich, stellte sich immer wieder die Frage nach der konkreten Ausgestaltung der Zuständigkeiten und der Finanzierung im Bereich von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder. Nicht zuletzt durch die Gründung des Bundesministeriums für Atomfragen im Jahr 1955, aus dem 1962 das Bundesministerium für Wissenschaftliche Forschung hervorging, und durch die situative Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Maßnahmen von überregionaler Bedeutung trat der Bund als fördernder Akteur im Bereich von Wissenschaft und Forschung auf; die Form des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern wurde in diesem Zusammenhang bereits praktiziert. Damit verbunden beanspruchte der Bund entsprechende Mitgestaltungsmöglichkeiten. Im Rahmen dieser sogenannten "Dotationswirtschaft" beteiligte er sich beispielsweise an der Mitfinanzierung der DFG und der MPG; verfassungsrechtlich abgesicherte Regeln und transparente Verfahren zum Zusammenwirken der Exekutive von Bund und Ländern gab es in dieser Zeit nicht, auch wenn der Wissenschaftsrat seit seiner Gründung 1957 hierfür eine erste Dialog-Plattform anbot.

Mit der Verfassungsänderung von 1969 und der Einführung von Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, darunter die Art. 91 a und b GG (alte Fassung) für den Bereich von Hochschulbau sowie Bildungs- und Wissenschaftsfinanzierung wurde das Zusammenwirken von Bund und Ländern auf eine neuartige verfassungsrechtliche Grundlage gestellt. Kennzeichen dieses neuen verfassungsrechtlichen Instruments der Gemeinschaftsaufgaben waren die Bedeutung der Aufgabe, das für ihre Bearbeitung

erforderliche Finanzierungsvolumen und der Bedarf an gemeinsamer Planung der Exekutive von Bund und Ländern für die Aufgabendurchführung. Folgerichtig wurde 1970 auf der Grundlage dieses Art. 91 b GG als neues Gremium die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) ins Leben gerufen, die 1976 um die Forschungsförderung erweitert wurde. Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland sind die ostdeutschen Länder Mitglied in der BLK geworden.

Ebenso wie ihre Entstehung, war auch die Auflösung der BLK im Jahre 2007 unmittelbar mit der konkreten Ausgestaltung des Art. 91 b GG verbunden. Nach der Jahrtausendwende setzte aus unterschiedlichen Motiven erneut eine Intensivierung der Föderalismusdiskussion ein, die schließlich nach wechselvollen Beratungen in der Reform des Grundgesetzes vom 1. September 2006 (Föderalismusreform I) ihren Niederschlag gefunden hat. Bis zur erneuten Änderung des Art. 91b GG Abs. 1 Ende 2014 war die Zusammenarbeit von Bund und Ländern konzentriert auf

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Bei der Förderung dieser Themen konnten Bund und Länder in Fällen von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Um ein solches Zusammenwirken zwischen den Regierungen von Bund und Ländern zu unterstützen, wurde mit dem "Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz" vom 11. September 2007 die GWK errichtet. Die Konferenz behandelt alle Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen der Forschungsförderung, der wissenschafts- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems. Um die Leistungsfähigkeit des Wissenschafts- und Forschungsstandorts im internationalen Wettbewerb zu steigern, streben Bund und Länder zudem eine enge Koordination an und unterrichten sich gegenseitig über wesentliche Planungen und Entscheidungen jenseits der gemeinsamen Förderung.

Zum 1. Januar 2015 ist die Neufassung des Art. 91b GG in Kraft getreten:

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.

Mit dieser Neufassung werden neue Möglichkeiten für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern eröffnet, über die jeweils fallweise in der GWK zu verhandeln ist. Für den Abschluss von Vereinbarungen zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre mit Schwerpunkt Hochschule ist - wie bisher bei Vorhaben an Hochschulen - die Zustimmung aller Länder erforderlich. Dabei ist nun auch eine institutionelle Förderung von Hochschulen möglich. Die künftige Entwicklung wird zeigen, wie Bund und Länder in der Praxis den erweiterten Art. 91b GG ausgestalten, bei dessen Formulierung der Verfassungsgeber bewusst auf inhaltliche Vorgaben verzichtet hat. Diese Offenheit ist für Bund und Länder eine gemeinsame Gestaltungschance, für deren Ausfüllung die GWK einen bewährten Rahmen bildet.

- Mitglieder und Arbeitsweise

Der GWK gehören als Mitglieder sowohl die für Wissenschaft und Forschung als auch die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder an. Der Bund und die Ländergesamtheit führen jeweils 16 Stimmen. Für den Vorsitz wählen sie für zwei Jahre aus dem Kreis der Ministerinnen und Minister des Bundes und der Länder jeweils eine Persönlichkeit. Sie wechseln sich jährlich im Vorsitz ab und vertreten sich gegenseitig. Die Vorbereitung der Beratungen und Beschlüsse der GWK erfolgt durch den Ausschuss, der auf Abteilungsleiterenebene eine entsprechende Zusammensetzung aufweist. Im Rahmen der politischen Vorgaben und Aufträge bestimmt er seine Arbeitsweise selbst und kann dabei auf die Expertise der Ministerialverwaltungen von Bund und Ländern zurückgreifen. Zudem hat die GWK dem Ausschuss eine Reihe von Aufgaben zur abschließenden Entscheidung übertragen. Vor allem zur Vorbereitung dieser Entscheidungen hat der Ausschuss spezifische Fachausschüsse eingesetzt, die einen jeweils begrenzten und klar definierten Auftrag haben.

Bei besonderen wissenschaftspolitischen Herausforderungen hat es sich bewährt, dass sich die für Wissenschaft und Forschung verantwortlichen Ministerinnen und Minister des Bundes und der Länder durch eine ad hoc beauftragte, fachlich zusammengesetzte, länderoffen tagende Staatssekretärsarbeitsgruppe vorbereiten lassen. Sie wird gezielt mit der Erarbeitung von Vorschlägen betraut und bestimmt ihre Arbeitsweise aufgabenspezifisch. Dieses Vorgehen wurde beispielsweise bei

der Vorbereitung des Hochschulpaktes und seiner Umsetzungsphasen erfolgreich praktiziert, sodass die Beschlussfassung im GWK-Verfahren zügig erfolgen konnte.

Ein Büro erledigt die laufenden Geschäfte der GWK und sorgt für die Vor- und Nachbereitung der Gremienberatungen. Dieses Büro ist - von den Fach- und Finanzressorts unabhängig - organisatorisch beim Bundespräsidialamt angesiedelt und wird durch den Bund finanziert. Diese Konstruktion sichert dem Büro seine neutrale Stellung und hohe Akzeptanz bei allen Mitgliedern der GWK als diskret agierender Dienstleister. Es steht unter der Leitung eines von der GWK gewählten Generalsekretärs bzw. einer Generalsekretärin.

Der stringente Organisationsaufbau und das Zusammenwirken von Wissenschafts- und Finanzseite des Bundes und der Länder in der GWK unterscheidet sie von anderen Fachministerkonferenzen und eröffnet ihr entsprechende unmittelbare Wirkungsmöglichkeiten. Diese Merkmale prägen eine an konkreten politischen Zielen orientierte Steuerung der aufgabenspezifisch fokussierten Beratungs- und Entscheidungsprozesse. Unterstrichen wird diese politische Handlungsorientierung in der GWK dadurch, dass bei von ihr einstimmig gefassten Beschlüssen die Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern als erteilt gilt und diese damit unmittelbar für die Vertragsschließenden verbindlich werden. In der Staatspraxis ist es gleichwohl gerade auch in Fällen der besonderen Bedeutung für das Wissenschaftssystem selbst bei einstimmiger Beschlussfassung der GWK politisch angezeigt, die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern um ihre Zustimmung zu bitten.

Kommt es in der GWK nicht zu einem einstimmigen Votum, wird aber gleichwohl mit mindestens 29 Stimmen – das entspricht den Stimmen des Bundes, die einheitlich abgegeben werden, sowie mehr als drei Vierteln der Länder - ein Beschluss gefasst, so gilt nach Ablauf einer Vierwochenfrist die Zustimmung der Regierungschefs ebenfalls als erteilt.

Für Vereinbarungen über die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre mit Schwerpunkt an Hochschulen ist die Zustimmung des Bundes und aller Länder für einen erfolgreichen Beschluss erforderlich. In der Vergangenheit hatte z.B. der Hochschulpakt dieses Zustimmungserfordernis von Anfang an zu erfüllen. Bei allen Beschlüssen gilt selbstverständlich der Haushaltsvorbehalt der gesetzgebenden Körperschaften.

Gleichwohl ist dieser Einigungsdruck zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern und über das jeweils aktuelle parteipolitische Profil der Regierungen hinweg sowie zwischen den Wissenschafts- und Finanzressorts eine generelle Rahmenbedingung für die Beratungen in der GWK. Politisch hochumstrittene Themen mit wenig Aussicht auf gemeinsame Umsetzung eignen sich deshalb kaum für eine erfolversprechende Bearbeitung in diesem Rahmen. Gemeinsame strategische Ziele bei lediglich unterschiedlichen Umsetzungsvorstellungen bieten hingegen gute Voraussetzungen für die Entwicklung gemeinsamer Handlungs- und Finanzierungsstrategien von Bund und Ländern. Deshalb kommt für eine erfolgreiche Arbeit in der GWK dem Themenmanagement durch die Vorsitzenden eine besondere Bedeutung zu. Wie die Geschichte der BLK und der GWK zeigt, kann bisweilen eine reflektierte Themenvermeidung durchaus ein wichtiger Beitrag zur Erfüllung der Erfolgserwartung sein.

Für die Vorbereitung der Themen, die sich schließlich für eine gemeinsame Initiative von Bund und Ländern in der GWK eignen können, ist die Rolle des Wissenschaftsrates hoch einzuschätzen. Auch wenn hier ebenfalls Themen, die durch Fundamentaldissens geprägt sind und bei denen deshalb Verständigungsmöglichkeiten ausgeschlossen erscheinen, in der Regel nicht aufgegriffen werden, übernimmt der Wissenschaftsrat wichtige Vorklärungsfunktionen für Wissenschaft und Politik sowie für Bund und Länder. Sie können in dieser Phase bereits grundsätzlich Handlungsbereitschaft signalisieren, ohne durch den Empfehlungscharakter der Beratungsergebnisse im Wissenschaftsrat im Detail festgelegt zu sein. Sobald die Empfehlungen den intermediären Raum zwischen Politik und Wissenschaft verlassen und von der GWK aufgegriffen werden, unterliegen sie dann den Regeln der Politik mit ihren Erfolgskriterien und finden im positiven Fall Niederschlag in Bund-Länder-Vereinbarungen nach Art. 91 b GG, die den Charakter bindender politischer Entscheidungen der vertragsschließenden Regierungen haben und sich durch gemeinsame Finanzierungsverpflichtungen auszeichnen.

Die Kooperation der Regierungen von Bund und Ländern auf der Basis von Art. 91 b GG materialisiert sich in gemeinsam geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen, in denen die Ziele, Gegenstände und Formen der Förderung ebenso geregelt werden wie deren Finanzierung sowie die Form und die Kriterien der Wirkungs- und Erfolgsbewertung. So ist beispielsweise für die Exzellenzinitiative nicht nur ein datengestützter Bericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft und des Wissenschaftsrates vorgesehen, sondern auch die Beauftragung einer international zusammengesetzten, externen Kommission, die das Programm und seine Auswirkungen auf das Wissenschaftssystem evaluieren soll. Eine andere Form der Qualitäts- und Wirkungssicherung wird mit einem jährlichen Monitoring Bericht zum Pakt für Forschung und Innovation praktiziert, der als datengestütztes Berichtssystem angelegt ist.

In Ausführungsvereinbarungen regeln Bund und Länder die gemeinsame institutionelle Förderung der großen Wissenschaftsorganisationen Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, der Mitgliedseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft; die Liste der Helmholtz-Zentren wird in der GWK geführt. Auch die Förderung der acadtech und des Akademienprogramms sowie weiterer Einrichtungen und Vorhaben ist in dieser Form geregelt.

Ebenso bedurfte die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten einschließlich der Großgeräte an Hochschulen nach Art. 91 b GG (alt) der weiteren Ausgestaltung durch die GWK. Dabei wurden Erfahrungen aus der mit der Verfassungsreform 2006 abgeschafften allgemeinen Hochschulbauförderung einbezogen und ein arbeitsteiliges antragsbezogenes Auswahl- und Entscheidungsverfahren der Forschungsförderung etabliert, bei dem der Wissenschaftsrat die eingereichten mit dem Investitionsanliegen verbundenen Forschungskonzepte prüft und im Rahmen der verfügbaren Mittel eine Prioritätsempfehlung ausspricht. Über die Aufnahme in die Förderung entscheidet die GWK. Die Entscheidung über die Förderung von Großgeräten an Hochschulen bis zu fünf Mio. Euro Investitionskosten trifft die DFG nach ihren Qualitätskriterien. Diese Arbeitsteilung orientiert sich an den jeweiligen Kompetenzen der beteiligten Akteure, gewährleistet wissenschaftsgeleitete Entscheidungen und vermeidet den Aufbau zusätzlicher institutioneller Kapazitäten sowie Doppelarbeit für die Aufgabenbewältigung.

Die GWK tagt dreimal im Jahr und bietet um das Plenum herum vielfältige Möglichkeiten der formellen und informellen Abstimmung unter den Akteuren von Bund und Ländern. Die Generalsekretäre der Kultusministerkonferenz (KMK) sowie des Wissenschaftsrates nehmen als Gäste teil und tragen zur guten Vernetzung dieser Gremien untereinander bei. Über die Ergebnisse der Beratungen informiert die GWK die Öffentlichkeit regelmäßig. Mit der Reihe "Materialien der GWK" legt sie umfassende Berichte und Informationen zu wichtigen wissenschaftspolitischen Themen vor. Dazu gehören neben Rechenschaftsberichten wie z.B. zur Umsetzung des Hochschulpaktes oder – gemeinsam mit der KMK – der Qualifizierungsinitiative von Bund und Ländern die regelmäßige Berichterstattung zum Erreichen des 3 %-Zieles für FuE als Teilziel der Strategie Europa 2020, die alle Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Wirtschaft und des Staates erfasst. Die kontinuierliche Beobachtung der Finanzströme der gemeinsamen Forschungsfinanzierung gibt nicht zuletzt durch entsprechende Zeitreihen Hinweise auf strukturelle Entwicklungen der Transfereffekte zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern. Beim Thema Chancengleichheit hat die GWK die bewährte Berichterstattung der BLK fortgesetzt. Sie stellt damit eine einmalige datengestützte Langzeitbeobachtung zur Verfügung, mit der sie die Bedeutung dieser Gestaltungsaufgabe in allen Bereichen des Wissenschaftssystems unterstreicht.

- Die Arbeit der GWK im Spiegel der Finanzmittel

Die Ausweitung der gemeinsamen Förderaktivitäten nach Art. 91 b GG in den letzten Jahren zeigt sich insbesondere im von Bund und Ländern jährlich bereitgestellten Finanzvolumen. Betrug die gemeinsame Förderung 2008, also im ersten Jahr der GWK, noch rund 6,8 Mrd. Euro, sind es für 2014 bereits mehr als 13 Mrd. Euro; dies entspricht einer Steigerung um fast 100 Prozent. Mit nahezu zwei Dritteln der Gesamtförderung erhalten die außeruniversitären Forschungseinrichtungen und -vorhaben sowie die DFG den Hauptteil der Zuwendungen. Abbildung 1 gibt einen detaillierten Überblick über die geplanten Aufwendungen von Bund und Ländern für die gemeinsame Förderung auf Grundlage des Art. 91 b GG im Jahr 2015.

* Handbuch Qualität in Studium und Lehre: Evaluation nutzen – Akkreditierung sichern – Profil schärfen, Hrsg. Wilfried Benz und Jürgen Kohler, 2008