

Volker M. Haug

Exzellenzinitiative zum Dritten!

Nach den beiden ersten Phasen der Exzellenzinitiative (2006/07-2012 und 2012-2017) soll das milliardenschwere Programm zur Förderung der Spitzenforschung in Deutschland in einer teilweise modifizierten Form fortgeführt werden. Dies haben die Regierungschefs von Bund und Ländern am 16. Juni 2016 auf Vorschlag der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vom 22. April 2016 beschlossen. Grundlage ist – wie schon bei den beiden vorherigen Runden – eine Verwaltungsvereinbarung (Exzellenzstrategie-Vereinbarung – ExSV¹).

I. Bedeutende Änderungen gegenüber der bisherigen Exzellenz-Förderung

1. Nachhaltigkeit

Die bedeutendste Änderung gegenüber den beiden ersten Phasen besteht darin, dass die Exzellenzinitiative in ihrer dritten Ausgestaltung nicht mehr von vornherein zeitlich begrenzt ist.² Mit dieser Nachhaltigkeitsstellung der Förderung macht die Politik von den Möglichkeiten des 2014 novellierten Art. 91b GG Gebrauch; danach ist die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern nicht mehr auf Vorhaben (also zeitlich befristete Projekte) beschränkt, sondern kann auch zeitlich unbegrenzt angelegt werden.

2. Förderstruktur

Ebenfalls von großer Bedeutung sind Änderungen in der Förderstruktur: Von den bisherigen drei Förderlinien fallen die Graduiertenschulen und damit das einzige (auch) lehrbezogene Element des Programms weg. Dies bewirkt eine noch stärkere Fokussierung der Förderung auf die international wahrnehmbare Spitzenforschung in Deutschland und deckt sich mit den Empfehlungen der Imboden-Kommission.³ Außerdem wird die bisher dritte Förderlinie („Zukunftskonzepte“) nun auch offiziell als „Exzellenzuniversitäten“ bezeichnet und in ihrer Fördersystematik umgestaltet. So folgt die GWK dem Vorschlag der Imboden-Kommission, auf die bisherigen Forschungsleistungen – wie sie etwa durch Preise oder Drittmittel zum Ausdruck

kommen können – abzustellen,⁴ und nutzt damit auch in diesem Punkt die erweiterten Spielräume des neuen Art. 91b GG durch die Loslösung vom früheren Zwang der Projektbezogenheit (§ 4 Abs. 3a ExSV). Allerdings wird – insofern abweichend von den Kommissionsempfehlungen – auf die bisherige Fokussierung auf die sogenannten Zukunftskonzepte zum projektbezogenen Ausbau der universitären Spitzenforschung (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 ExV II⁵) nicht ganz verzichtet: Auch künftig sind neben den bisherigen Forschungsleistungen die Kohärenz und Qualität eines strategischen institutionenbezogenen Gesamtkonzepts der Antragsteller maßgeblich (§ 4 Abs. 3b ExSV). Die Förderung der Exzellenzcluster bleibt dagegen im Wesentlichen unverändert erhalten.

II. Eckpunkte

1. Finanzielles Gesamtvolumen

Bund und Länder investieren jährlich rund 533 Mio. €, wovon der Bund 75 % (400 Mio. €) und die Sitzländer jeweils 25 % der auf sie entfallenden Fördermaßnahmen (zusammen 133 Mio. €) tragen (§ 1 Abs. 3 S. 1 ExSV). Damit bleibt das Gesamtvolumen in seiner Größenordnung erhalten (vgl. 2 Abs. 1 ExV II).

2. Entscheidungsstruktur

Im Mittelpunkt der Entscheidungsstruktur steht das Expertengremium, das „aus insgesamt 39 in der Forschung auf verschiedenen Wissenschaftsgebieten ausgewiesenen Expertinnen und Experten“ besteht. Die Mitglieder werden vom DFG-Senat und von der Wissenschaftlichen Kommission des Wissenschaftsrates benannt (§ 2 Abs. 4a ExSV). Gemeinsam mit den Wissenschaftsministern und -ministerinnen von Bund und Ländern (die zusammen 32 Stimmen haben) bildet das Expertengremium unter Leitung des DFG-Präsidenten und des WR-Vorsitzenden die Exzellenzkommission, die dann auf der Grundlage der Vorschläge und Bewertungen des Expertengremiums die abschließenden Förderentscheidungen trifft (§ 2 Abs. 4b ExSV). Damit

1 Nichtamtliche, vom Autor gewählte Abkürzung. Die Veröffentlichung des Vereinbarungstextes durch das GWK-Büro ist demnächst zu erwarten.

2 Allerdings sahen bisher die Ausschreibungsbedingungen vor, dass die Universitäten Verstärkungszusagen abgeben mussten (einschließlich der Sitzländer).

3 Endbericht der Internationalen Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative (IEKE) vom Januar 2016, S. 39 f.; <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Imboden-Bericht-2016.pdf> (3.6.2016).

4 Endbericht der IEKE (Fn. 2), S. 43 f.

5 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen – Exzellenzvereinbarung II (ExV II) – vom 24.6.2009, BAnz Nr. 103 v. 16.7.2009, S. 2416; <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Exzellenzvereinbarung-II-2009.pdf> (31.5.2016).

ähneln die Entscheidungsstruktur stark der bisherigen: Dort bildeten die Fachkommission (von der DFG benannt und für die ersten beiden Förderlinien zuständig) und die Strategiekommission (vom WR benannt und für die Zukunftskonzepte zuständig) zusammen die Gemeinsame Kommission mit insgesamt 39 Stimmen, die mit den Ministerinnen und Ministern (32 Stimmen) im Bewilligungsausschuss zusammenwirkte (§ 4 ExV II). Somit werden nun DFG und WR bei der Bildung und Leitung des Expertengremiums noch stärker zusammengefasst, während sie bisher in getrennten Teilgremien agierten.

3. Antragstellung

Zur Antragstellung sind – wie bisher – nur Universitäten berechtigt.⁶ Sie müssen dies aber nicht mehr alleine tun, sondern können sich auch als Verbund mehrerer Universitäten (Universitätsverbund) – in beiden Förderlinien – bewerben. Damit trägt die GWK dem zunehmenden Grad der fachlichen Vernetzung der Universitäten Rechnung, da sich bei wettbewerblichen Verfahren zunehmend hochschulübergreifende Antragsverbünde und -konsortien etabliert haben. Allerdings muss der wissenschaftliche und strukturelle Mehrwert für jede einzelne beteiligte Universität „deutlich erkennbar“ sein; auch muss die „institutionell nachhaltige strategische Zusammenarbeit“ in einem verbindlichen Regelwerk ausdrücklich niedergelegt sein, womit reinen ad-hoc-Bündnissen eine klare Absage erteilt wird. Sowohl Einzeluniversitäten als auch Universitätsverbünde sind zudem ausdrücklich berechtigt, weitere Kooperationspartner etwa aus der außeruniversitären Forschung, der Wirtschaft oder der Gesellschaft einzubeziehen (§ 1 Abs. 2 ExSV).

4. Wissenschaftsgeleitetes Verfahren

Wie in den beiden ersten Förderphasen ist auch in der dritten Ausgestaltung der Exzellenzinitiative ein wissenschaftsgeleitetes Verfahren vorgesehen. Dies ist zum einen in der Verwaltungsvereinbarung ausdrücklich festgeschrieben (§ 2 Abs. 7 ExSV) und ergibt sich zum anderen aus den Bewertungskriterien (§§ 3 Abs. 3, 4 Abs. 3 ExSV). Ebenso kommt es in der eben geschilderten Entscheidungsstruktur zum Ausdruck: Mussten früher die Fachkommission und die Strategiekommission mindestens nur zur Hälfte aus „Expertinnen und Experten mit langjähriger Auslandserfahrung“ bestehen (§ 4 Abs. 3 S. 4 ExV II), bezieht sich das Expertenerfordernis nun auf sämtliche Mitglieder des Expertengremi-

ums. Wie schon bisher hat die Fachseite mit 39 Stimmen ein klares Übergewicht gegenüber der Politik mit 32 Stimmen. Während allerdings Förderentscheidungen von Exzellenzclustern mit der einfachen Mehrheit der Exzellenzkommission getroffen werden können, bedarf es für die Entscheidung über die politisch prestigeträchtigen Exzellenzuniversitäten neben einer einfachen Mehrheit im Expertengremium einer qualifizierten Mehrheit von 25 (von 32) Stimmen der Politik (§ 2 Abs. 5 ExSV). Letzteres ist neu, da bislang die Entscheidungen in allen Förderlinien mit einfacher Mehrheit getroffen werden konnten (§ 4 Abs. 10 ExV II).

5. Zeitplan

Bereits im Juli 2016 konstituiert sich das Expertengremium. Zeitgleich erfolgt die Ausschreibung für beide Förderlinien, wobei es zunächst nur um die Forschungscluster geht: Bis April 2017 sind die Skizzen einzureichen, über die im September entschieden wird. Es folgen die Vollantragstellung bis Februar 2018 und – nach der Begutachtung – im September 2018 die Förderentscheidungen, damit ab Dezember 2018/Januar 2019 die Förderung erfolgen kann. Erst danach, nämlich im Februar 2019, werden die Anträge auf Exzellenzuniversitäten erwartet, über die im Juli 2019 entschieden wird. Diese Förderung läuft dann ab November 2019.

III. Förderlinien

1. Exzellenzcluster

Für die Exzellenzcluster, mit denen „international wettbewerbsfähige Forschungsfelder“ projektbezogen gefördert werden (§ 1 Abs. 1a ExSV), stehen jährlich 385 Mio. € zur Verfügung. Unter angemessener Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Fächer sollen unter Ausschöpfung der Bandbreite der Förderhöhe 45 bis 50 Förderfälle ermöglicht werden (§ 3 Abs. 1 S. 3 ExSV), was einen Durchschnittsbetrag von rund 8,5 Mio. € pro Cluster und Jahr bedeutet. Dies enthält eine spürbare Steigerung, da nun die bisher für die Graduiertenschulen eingesetzten Mittel auf die beiden verbleibenden Förderlinien umverteilt werden. So wurden in der zweiten Runde 43 Cluster mit insgesamt 292 Mio. jährlich (§ 2 Abs. 2 ExV II) gefördert, was einem Durchschnittswert von 6,8 Mio. € entspricht. Der Förderbetrag umfasst (wie bisher) eine Programmpauschale in Höhe von nunmehr 22 % der verausgabten direkten Projektmittel (§ 3 Abs. 1 S. 2 ExSV) sowie – neu – Universitätspauschalen zur Stärkung der Governance und strategischen Ausrichtung der

⁶ Dies rechtfertigt sich nicht nur durch die Fokussierung auf die Spitzenforschung, sondern auch durch das Förderprogramm „Innovative Hochschule“, das neben kleineren und mittleren

Universitäten auch die Fachhochschulen besonders im Blick hat, vgl. <https://www.bmbf.de/de/innovative-hochschule-2866.html> (6.6.2016).

einzelnen Universitäten. Diese müssen gesondert beantragt werden und betragen 1 Mio. € pro Jahr. Bei mehreren geförderten Clustern beim gleichen Antragsteller beträgt die Universitätspauschale dann 750.000 € für das zweite und 500.000 € für jedes weitere Exzellenzcluster (§ 3 Abs. 4 ExSV). War die Förderung der Cluster bislang zeitlich stark limitiert (5 Jahre, § 2 Abs. 5 ExV II), wird nun ein Zeithorizont von „grundsätzlich zweimal sieben Jahren“ eröffnet (§ 3 Abs. 6 ExSV). Das Bewerbungsverfahren ist für Erstantragstellungen zweistufig (Antragskizzen/Vollanträge) ausgestaltet; die Entscheidung über die Antragskizzen liegt beim Expertengremium (§ 3 Abs. 2 ExSV).

2. Exzellenzuniversitäten

Die Förderlinie der Exzellenzuniversitäten dient der dauerhaften institutionellen Stärkung und dem Ausbau der internationalen Spitzenstellung in der Forschung (§ 1 Abs. 1b ExSV). Für die Förderung von acht bis elf Exzellenzuniversitäten bzw. Verbünde werden jährlich 148 Mio. € bereitgestellt (§ 4 Abs. 1 S. 1, 2 ExSV). Wie bei den Fächern der Exzellenzcluster sollen auch hier exzellente Anträge kleiner Universitäten unter Ausschöpfung der Bandbreite der Förderhöhe angemessen berücksichtigt werden. Zudem sind für die Förderbeträge zwischen Einzeluniversitäten (10 – 15 Mio. € p.a.) und Universitätsverbänden (15 – 28 Mio. € p.a.) unterschiedliche Spannbreiten vorgesehen (§ 4 Abs. 1 S. 3 ExSV). In den Schlussverhandlungen auf Regierungschef-Ebene wurde auf massives Drängen Hamburgs außerdem vereinbart, nach Ablauf der ersten Förderperiode im Jahr 2024 eine Folgeausschreibung durchzuführen. Hier können sich Neuantragsteller auf die bei der ersten Evaluation eventuell frei werdenden Plätze bewerben. Um die von Hamburg geforderte „Dynamik im System“ sicherzustellen, sollen dann – unabhängig von der Zahl eventuell frei werdender Plätze – auf jeden Fall vier weitere Exzellenzuniversitäten gekürt werden.⁷ Sollten bei der Evaluation keine vier Plätze frei werden, bedeutet das einen Anstieg jeder Gesamtzahl der Exzellenzuniversitäten über die Obergrenze von elf hinaus – im Extremfall sogar auf 15. Dies würde dann auch eine entsprechende Erhöhung des Mittelrahmens nötig machen.

Der durchschnittliche Förderbetrag pro Exzellenzuniversität und Jahr liegt – je nach Zahl der Förderfälle – bei ca. 15 Mio. €, während bei der zweiten Runde der Exzellenzinitiative für elf Universitäten 142 Mio. € (und da-

mit durchschnittlich jeweils knapp 13 Mio. €) zur Verfügung standen. Pauschalen sind in dieser Förderlinie ausdrücklich ausgeschlossen. Um in dieser Förderlinie antragsberechtigt zu sein, muss eine Universität mindestens zwei geförderte Exzellenzcluster vorweisen können; bei Universitätsverbänden müssen mindestens drei Cluster gefördert werden, wobei jede beteiligte Universität an mindestens einem Cluster beteiligt sein muss (§ 4 Abs. 1 ExSV). Die Auswahl der Exzellenzuniversitäten findet nicht mehr – wie bisher – zeitgleich mit den Exzellenzclustern statt, sondern erfolgt nun zeitlich versetzt zum Verfahren über die Exzellenzcluster in einem einstufigen Verfahren (Vollanträge). Dabei ist ein „strategisches, institutionenbezogenes Gesamtkonzept“ mit grobem Finanzierungsplan bis zur ersten Evaluation vorzulegen (§ 4 Abs. 2 ExSV). Die Evaluationen finden regelmäßig alle sieben Jahre statt. Fällt eine Exzellenzuniversität aus der Förderung heraus, erfolgt nach Auslaufen der degressiven Auslauffinanzierung eine Neuausschreibung durch den Wissenschaftsrat (§ 6 ExSV).

IV. Bewertung

Die Exzellenzinitiative hat in ihrer dritten Ausgestaltung neben viel Zustimmung auch erhebliche Kritik im Hochschulpolitischen Raum erfahren. Dabei wird teilweise der Grundgedanke der Spitzenförderung an sich angegriffen, aber teilweise auch die konkrete Neuausrichtung. Gegen das – schon in den beiden Vorrunden – verfolgte Ziel der Fokussierung der Förderung auf die Spitzenforschung wendet sich beispielsweise die Online-Petition „Exzellenzkritik“, die eine weitere Hierarchisierung zwischen den Hochschulen, die Verstärkung des Trends zu „Pseudo-Märkten im Hochschulsektor“, die Verschlechterung der Situation des wissenschaftlichen Nachwuchses und die wissenschaftsinadäquate Orientierung an äußerlichen Erfolgsindikatoren beklagt.⁸ Die HRK begrüßt demgegenüber die Fortführung der Exzellenzinitiative, kritisiert aber die aus ihrer Sicht zu hohen Hürden für die zweite Förderlinie, weil kleinere Universitäten kaum zwei Exzellenzcluster stemmen könnten und damit faktisch vom Exzellenztitel ausgeschlossen würden; dies würde „der Vielfalt und Leistungsfähigkeit der deutschen Universitäten nicht gerecht“.⁹

Der Grundgedanke der Exzellenzinitiative, die Sichtbarkeit der deutschen Spitzenforschung im internationa-

7 Meldung der Deutschen Presseagentur vom 17.6.2016: „Drei Programme, viele Milliarden: Warmer Regen für Hochschulen“ (Zusammenfassung 1300).

8 <https://exzellenzkritik.wordpress.com/2016/04/27/petition-exzellenzkritik/> (3.6.2016).

9 <https://www.hrk.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/meldung/gwk-entscheidung-zur-nachfolge-der-exzellenzinitiative-hrk-praesident-kritisiert-hohe-huerde-zur-zweiten-foerderlinie-3944/> (3.6.2016).

len Maßstab zu stärken und so das Ansehen des deutschen Wissenschaftssystems im Ganzen zu erhöhen, hat ungeachtet mancher Probleme im Detail seine Berechtigung. Würde man die Ressourcen gleichmäßiger verteilen, wäre dieses Ziel aber nicht zu erreichen. Stärker wiegt der Hinweis, dass das Erfordernis von zwei Exzellenzclustern die großen Universitäten faktisch stark begünstigt. Zwar trägt ein Exzellenzwettbewerb strukturell die Tendenz zu einer Bevorzugung größerer Einheiten in sich, da mehr kritische Masse auch mehr Potential für Spitzenleistungen generieren kann. Umso mehr aber trägt das Expertengremium eine besondere Verantwortung, bei seinen Entscheidungen die Vielfalt der deutschen Universitätslandschaft angemessen zu berücksichtigen. So ist es wichtig, dass nicht nur wenige „Alibi“-Exzellenzcluster kleinerer Fächer bzw. aus kleineren Universitäten gefördert werden, sondern eine hinreichende Zahl, um daraus auch Zugänge zur zweiten Förderlinie real zu eröffnen.¹⁰

Folgt man dem geschilderten Grundgedanken der Exzellenzinitiative, ist die Nachhaltigkeitsstellung des Programms besonders zu begrüßen. Denn die bisherigen Fünfjahresintervalle haben eine langfristige und gedeihliche Exzellenzentwicklung – wie sie im internationalen Maßstab erforderlich ist – mindestens stark erschwert. Zwar besteht auch weiterhin auf Grund der diversen Evaluationsvorbehalte, die zur Qualitätssicherung (und zur Rechtfertigung des Einsatzes öffentlicher Mittel in Milliardenhöhe) erforderlich sind, die in der Forschung immerwährende Gefahr des Scheiterns. Aber durch die Verlängerung der Förderabschnitte von fünf auf sieben Jahre und durch die Weiterfinanzierungsmög-

lichkeit bestehen nun qualitativ ganz andere Perspektiven für eine langfristig angelegte Forschungsstrategie der einzelnen Universitäten. Sehr erfreulich ist zudem, dass das Verfahren erneut stark wissenschaftsgeleitet ausgestaltet ist. Auch wenn man sich in den beiden vorangegangenen Förderrunden daran gewöhnt hat und für diese Ausgestaltung auch zahlreiche sachliche Gründe sprechen, ist es keineswegs selbstverständlich, dass die Politik bei der Verteilung großer Geldsummen eine politikferne Verfahrensgestaltung zulässt. Kritisch beleuchten mag man die Abschaffung der Förderung von Graduiertenschulen, die als Kristallisationspunkte zur Heranbildung und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses eine eminent große Bedeutung für die Entwicklung des Forschungsstandortes Deutschland haben.¹¹ Mit Blick auf das Ziel der durch Spitzenforschung vermittelten internationalen Wahrnehmbarkeit deutscher Universitäten ist die Weiterentwicklung des Programmdesigns der Exzellenzinitiative aber durchaus schlüssig, da die mit Graduiertenschulen verbundene Promotionsförderung stärker dem Bereich der Lehre zuzuordnen ist¹² und – jedenfalls unmittelbar – wenig zur Sichtbarkeit beiträgt.

Volker M. Haug ist als Ministerialrat im Hochschuldienst und Honorarprofessor tätig. Er leitet die Abteilung für Rechtswissenschaft im Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht der Universität Stuttgart. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Partizipations-, Hochschul- und Verfassungsrecht.

10 Die Imboden-Kommission spricht sich daher für ein „hinsichtlich Finanzvolumen und Partizipationsmöglichkeiten wesentlich flexibleres Programm“ aus, Endbericht der IEKE (Fn. 2), S. 40.

11 Dem trägt freilich auch das zeitgleich beschlossene Förderprogramm von Bund und Ländern für den wissenschaftlichen Nachwuchs Rechnung, das einen Umfang von 1 Mrd. € über 15 Jahre hat

(vgl. <https://www.bmbf.de/de/wissenschaftlicher-nachwuchs-144.html>, 6.6.2016); dennoch wäre es zu begrüßen, wenn die DFG den Wegfall der Graduiertenschulen im Rahmen der Exzellenzförderung zum Anlass nähme, eine verstärkte Förderung besonders bedeutsamer Graduiertenkollegs in den Blick zu nehmen.

12 So auch im Endbericht der IEKE (Fn. 2), S. 39.