

Thomas Heinze*, Imke Fehsel** und Arlette Jappe***

Reformimpulse durch hochschulpolitische Beratung?

Eine empirische Analyse der Funktion und Wirkung des Wissenschaftsrates für das deutsche Universitätssystem****

Zusammenfassung: Der Aufsatz untersucht vor dem Hintergrund der strukturellen Beharrung des deutschen Universitätssystems die Funktion des Wissenschaftsrates (WR) im föderalen Gefüge der Bundesrepublik, seine interne Arbeitsweise sowie die Umsetzung der von ihm formulierten hochschul- und wissenschaftspolitischen Reformvorschläge. Mithilfe umfangreicher Archiv- sowie amtlicher Längsschnittdaten können wir zeigen, dass der WR als ein überwiegend konservatives Gremium wirkt, dessen Hauptaufgabe in der Herstellung von Konsens zwischen Politik und Wissenschaft besteht. Weitreichende Reformimpulse waren bislang selten und wurden dann nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Aus unseren Befunden lässt sich der Bedarf für einen politisch unabhängigen Sachverständigenrat mit dem Mandat ableiten, forschungsbasierte Vorschläge zur institutionellen Erneuerung der deutschen Universitäten, und allgemeiner: des Wissenschafts- und Hochschulsystems zu erarbeiten.

Stichworte: Politikberatung; Hochschulpolitik; Universität; Graduiertenkolleg; Personalstruktur; Deutsches Wissenschaftssystem; Wissenschaftsrat; Performanz

* Thomas Heinze, Institut für Soziologie, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: theinze@uni-wuppertal.de.

** Imke Fehsel, Dezernat 7, Hochschule Düsseldorf, Prof.-Neyses-Platz 4, 40476 Düsseldorf, E-Mail: imke.fehsel@hs-duesseldorf.de.

*** Arlette Jappe, Interdisziplinäres Zentrum für Wissenschafts- und Technikforschung (IZWT), Bergische Universität Wuppertal, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: jappe@uni-wuppertal.de.

**** Wir danken der Herausgeberin, Monika Jungbauer-Gans, den beiden anonymen Gutachterinnen und Gutachtern sowie Olaf Bartz, Sabine Behrenbeck und Arne Pilniok für wertvolle Hinweise zu einer früheren Fassung des Manuskripts. Der Geschäftsstelle des WR, insbesondere Sabine Behrenbeck und Petra Langhein, danken wir für den Zugang zu den Archivalien. Volker Remmert sei für Unterstützung bei der Sichtung historischer Quellen gedankt. Joel Fuchs sei für seine Unterstützung bei der Datenaufbereitung und der Erstellung der Graphiken gedankt.

Initiating reforms via higher education policy advice?

An empirical analysis of the function and impact of the Science Council on the German university system

Abstract: This article discusses structural inertia in the German university system and the Science Council's recommendations for university and science policy reforms. Based on comprehensive archival and longitudinal administrative data, we examine the Science Council's function in Germany's cooperative federalism, its internal decision making, and the implementation of its policy advice. Our analysis shows that the Science Council is oriented towards reaching consensus between science and politics, and thus, is mostly conservative in its recommendations. Far-reaching reform proposals have been rare and were not (or insufficiently) implemented. Our results call for a politically independent advisory council with the mandate to provide research-based recommendations for institutional renewal of the German universities, but also the science and higher education systems more generally.

Keywords: Policy Advice; Higher Education Policy; University; Graduate School; Staff Structure; German Science System; Science Council; Performance

1 Einleitung

Aktuelle soziologische Analysen zum deutschen Universitätssystem sind von drei Diskussionssträngen geprägt. Erstens wird im Rahmen der *neo-institutionellen Hochschulforschung* argumentiert, dass sich Universitäten in zunehmendem Maße zu handlungsfähigen Akteuren wandelten (Krücken/Meier 2006; Meier 2009; Krücken et al. 2013; Kosmützky 2016). Es lasse sich ein globaler Trend ausmachen, demzufolge die bislang korporativ verfassten Universitäten zu Organisationen mit eigener Rationalität, Identität und Hierarchie umgestaltet würden (Brunsson/Sahlin-Andersson 2000; Ramirez/Christensen 2013; Seeber et al. 2014). Zweitens wird in der *Governance-Forschung* argumentiert, dass an Universitäten sowohl Kollegialität von Hierarchie (interne Steuerung) als auch staatlicher Einfluss von Wettbewerb (externe Steuerung) zunehmend verdrängt würden, wobei dieser Wandel ebenfalls nicht allein in Deutschland, sondern international zu beobachten sei (Boerde et al. 2007; Kehm/Lanzendorf 2007; Pruiskens/Jansen 2015; Musselin 2018). Drittens gibt es eine *reformkritische Diskussion*, die der Wissenschaftspolitik die negativen Folgen fehlgeleiteter Reformen aufzeigen will. Kritisiert werden insbesondere Rankings, kennzahlengestützte Wettbewerbe zur Verteilung knapper Ressourcen für Forschung und Lehre sowie die politische Forcierung einer institutionellen Stratifikation, durch welche die Entfaltung individueller Kreativität behindert, die thematische Vielfalt der Forschung reduziert und damit die wissenschaftliche Leis-

tungsfähigkeit der Universitäten insgesamt geschwächt würden (Slaughter/Rhoades 2004; Espeland/Sauder 2007; Münch 2007; Sauder/Espeland 2009; Münch 2014).

Bei allen Unterschieden im Detail ist Autoren dieser drei Diskussionsstränge die Perspektive gemeinsam, dass das deutsche Universitätssystem als Teil einer transnationalen Kultur verstanden werden sollte, die historisch tradierte institutionelle Strukturen zunehmend überformen würde. Allerdings erscheint es noch unklar, inwieweit sich Thesen zu einem derart weitreichenden institutionellen Wandel auch empirisch erhärten lassen. Eine vergleichende Analyse aller Landeshochschulgesetze (Hüther 2010, 2012) kommt zu dem Schluss, dass Universitätsleitungen nur in wenigen Bundesländern Entscheidungskompetenzen besitzen, die sie nach innen und außen handlungsfähig machen. Auch Hollingsworth (2006) attestiert den deutschen Universitäten kaum Handlungsfähigkeit und verweist vielmehr auf den starken Einfluss, den ihre institutionelle (vor allem staatliche) Umwelt auf die Einrichtung und Förderung ihrer Lehr- und Forschungsgebiete sowie auf die maßgeblichen Qualifikationsvorschriften zur Rekrutierung ihres wissenschaftlichen Personals und dessen Besoldung haben. Es gibt somit empirische Hinweise dafür, dass das deutsche Universitätssystem bis heute eher von struktureller Beharrung als von globaler Transformation gekennzeichnet ist.

Der Fokus auf langfristige Trends auf der Ebene einer transnationalen Kultur hat dazu beigetragen, dass die Analyse von Unterschieden in der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit nationaler Universitätssysteme, die für klassische historisch-soziologische Vergleichsstudien noch zentral war (Ben-David 1960, 1971; Parsons/Platt 1974), aus der neo-institutionellen Hochschulforschung und der Governance-Forschung weitgehend verschwunden ist. Nur die reformkritische Diskussion weist noch inhaltliche Rückbezüge zu dieser Literatur auf (Münch 2007, 2014). Aktuelle Ländervergleiche richten ihr Interesse zumeist auf das Ausmaß der globalen Transformation, beispielsweise hinsichtlich des externen Ressourcenwettbewerbs oder des Aufbaus interner Hierarchien. Empirisch belastbare sozialwissenschaftliche Analysen zur Beschreibung und Erklärung von Performanzunterschieden nationaler Universitätssysteme sind aber bislang nicht vorgelegt worden. Diese Leerstelle ist umso erstaunlicher, als es zum gängigen politischen Diskurs gehört, die Bedeutung von Wissen und Innovation für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands hervorzuheben und an größere Anstrengungen in diesem Bereich zu appellieren (EFI 2009-2019). Die Forschungsfrage der klassischen Vergleichsstudien, wie Differenzen in der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit nationaler Hochschul- und Wissenschaftssysteme soziologisch erklärt werden können, ist daher nach wie vor hochaktuell. Diese Einschätzung stützen auch bibliometrische Studien zur Produktivität und internationalen Sichtbarkeit nationaler Wissenschaftssysteme (King 2004; Leydesdorff et al. 2014; Fairclough/Thelwall 2015; Rodríguez-Navarro 2016; Bonaccorsi et al. 2017). Insbesondere die gestiegene wissenschaftliche Produktivität Chinas seit den 1990er Jahren hat Studien hervorgebracht, in denen eine mögliche Verschiebung des globalen Zentrums der Wissenschaft von Nordamerika nach Asien untersucht wurde,

was bislang jedoch nicht bestätigt werden konnte (Zhou/Leydesdorff 2006; Leydesdorff/Wagner 2009; Appelt et al. 2015; Heinze/Pithan/Jappe 2019).

Zugleich wurden im Anschluss an Ben-David (1960, 1971) empirische Studien zu länderspezifischen Häufigkeiten von Forschungsdurchbrüchen in der Biomedizin (Hollingsworth 2006) und zum Aufbau neuer Forschungsfelder in der Physik und Chemie (Jappe/Heinze 2016) vorgelegt, die eher den Befund der strukturellen Beharrung als den der globalen Transformation stützen. Konkret werden in diesen Studien persistente Strukturprobleme (und damit verbundene Leistungsdefizite) des deutschen im Vergleich zum US-amerikanischen Universitätssystem im 20. Jahrhundert und dem frühen 21. Jahrhundert herausgearbeitet. Zu den nach wie vor nicht überwundenen Problemen der deutschen Universitäten zählen vor allem die hierarchische Lehrstuhl- und Institutsstruktur sowie das Fehlen einer flächendeckenden und forschungsorientierten Graduiertenausbildung. Viele deutsche Wissenschaftler haben Auslandserfahrung in den Vereinigten Staaten gesammelt und schätzen die Stärken des dortigen Systems (Veugelers/Bouwel 2015). Seine größere Leistungsfähigkeit lässt sich auch mit quantitativen Befunden belegen (King 2004; Leydesdorff, et al. 2014; Heinze/Pithan/Heyden 2019). Ein wichtiges Forschungsdesiderat besteht folglich darin, mehr über die Gründe für die langfristige Beharrungskraft des deutschen Universitätssystems zu lernen.

Als Teil dieser übergreifenden Forschungsfrage untersucht der vorliegende Aufsatz die Funktion und Wirkungsgeschichte des Wissenschaftsrates (WR), der als das „bedeutendste wissenschaftspolitische Beratungsorgan der Bundesrepublik“ bezeichnet worden ist (Möller 2017). Der WR stellt einen interessanten Untersuchungsgegenstand dar, weil er Empfehlungen formuliert hat, die mit den Thesen Ben-Davids übereinstimmen. So forderte er bereits vor mehreren Jahrzehnten die Einführung von Fachbereichen (Departments) bei gleichzeitiger Abschaffung der Lehrstühle (WR 1968) und die Einführung von Graduiertenschulen (Graduate Schools) für die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses (WR 1988). Allerdings ist der WR aus empirischer Perspektive bislang kaum untersucht worden. Daher ist nicht direkt ersichtlich, ob die beiden genannten Empfehlungen als typisch für die Tätigkeit des WR gelten können oder eher Ausnahmen darstellen. Der vorliegende Aufsatz soll daher auch die Frage klären, welche Rolle der WR als Beratungsgremium im Kontext der strukturellen Beharrung des deutschen Universitätssystems spielte.

Die umfassendsten neueren Schriften stammen zum einen aus der Wissenschaftsgeschichte (Bartz 2007) und zum anderen aus dem Wissenschaftsrecht (Röhl 1994). Weiterhin wird der WR zum Thema „kooperativer Föderalismus“ (Trute 1994; Braun 1997; Kaase 1999; Schimank/Lange 2006) und darin zu den Unterthemen „Hochschulbau“ (Wiesner 2006, 2010) und „Föderalismusreform“ (Bartz 2010; Seckelmann 2016) behandelt. Auch wird er in Handbüchern zur Bildungs- und Wissenschaftspolitik sowie Politikberatung erwähnt (Jens 2006; Hepp 2011; Lentsch 2016). Er wurde zudem von ehemaligen WR-Mitgliedern (Kielmannsegg

1990, 1998; Neidhardt 2012) und vom Leitungspersonal seiner Kölner Geschäftsstelle (Benz 1996; Stucke 2006, 2011) beschrieben. Der Aufsatz setzt an der lückenhaften empirischen Forschungslage zum WR an und diskutiert drei miteinander verbundene Forschungsfragen.

Erstens: Welche Funktion hat der WR im föderalen Gefüge der deutschen Wissenschafts- und Hochschulpolitik? Aus theoretischer Perspektive stehen sich in der Literatur diesbezüglich ein systemtheoretischer und ein akteurszentrierter Ansatz gegenüber (Braun 1997; Willke 2006). Während die systemtheoretische Perspektive den WR als weitgehend informell verfasstes Zwischensystem begreift, das die Möglichkeit der wechselseitigen Abstimmung, d.h. der Herstellung von Konsens zwischen Wissenschaft und Politik bietet (Foermer 1981; Luhmann 1999), fungiert er aus akteurszentrierter Perspektive als Politikarena, in der Aushandlungsprozesse zwischen Vertretern der Wissenschaft, der Bundesregierung und den Landesregierungen zu gesamtstaatlich relevanten wissenschafts- und hochschulpolitischen Themen stattfinden (Stucke 2006, 2011). Ob es sich beim WR um ein Zwischensystem oder eine Politikarena handelt, ist für die übergeordnete Fragestellung von Bedeutung, weil einer Politikarena definitionsgemäß eine aktivere Rolle bei der Formulierung und Durchsetzung von Strukturreformen zukommen könnte als einem Zwischensystem, das lediglich der intersystemischen Abstimmung und Konsensfindung dient.

Zweitens: Wie kommen WR-Empfehlungen im Rahmen interner Gremienarbeit zustande? Die frühen soziologischen Analysen von Schlingmann (1975) und Foermer (1981) vernachlässigten wesentliche Aspekte, um die interne Arbeitsweise des WR als eines gesamtstaatlichen Gremiums zu verstehen. Demgegenüber leiten wissenschaftsrechtliche Analysen die Gremienarbeit aus der Satzung des WR ab (Röhl 1994; Trute 1994), liefern aber keine empirischen Erkenntnisse. Daher untersuchen wir am Beispiel ausgewählter WR-Empfehlungen, wie diese zustande kommen. Hierzu werden Archivquellen des WR ausgewertet (Anhang A). Die Beantwortung der zweiten Frage soll darüber Aufschluss geben, ob die interne Arbeitsweise des WR, insbesondere mit Blick auf die Vertretung von politischen Akteuren in den WR-Gremien, die Formulierung weitreichender Reformvorschläge für das Universitätssystem (wie diejenigen von 1968 und 1988) erwartbar macht oder eher nicht.

Drittens: Inwieweit wurden WR-Empfehlungen zur Wissenschafts- und Hochschulpolitik von den Verantwortlichen in Bund und Ländern umgesetzt? Die meisten diesbezüglichen Aussagen beziehen sich entweder auf die unmittelbare Folgezeit von WR-Empfehlungen (Bartz 2007: 66-67, 91-98, 133-138, 204-219), beruhen auf Plausibilitätserwägungen (Röhl 1994: 50-53; Trute 1994: 711-712) oder spiegeln persönliche Erfahrungen wider (Neidhardt 2012: 285). Daher untersuchen wir mithilfe von Längsschnittdaten des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zur Entwicklung des wissenschaftlichen Personals und zur Doktorandenförderung in Graduiertenkollegs, inwieweit die beiden WR-

Empfehlungen (1968, 1988) von der deutschen Hochschulpolitik umgesetzt worden sind.

Zur Untersuchung der drei Forschungsfragen greifen wir auf verschiedene Datenquellen zurück. Hierzu zählen erstens öffentlich zugängliche Dokumente: WR-Empfehlungen, seine Geschäftsordnung und zwei Versionen des WR-Verwaltungsabkommens, darüber hinaus zahlreiche Gesetze (Anhang B); weiterhin DFG-Jahresberichte (1992-2016), Reihen des Statistischen Bundesamtes zum wissenschaftlichen Personal und zu abgeschlossenen Promotionen (StBA 1992-2016 a, 1992-2016 b) sowie Reihen zum Personal aus dem Datenhandbuch zur deutschen Bildungsgeschichte (Lundgreen 2009). Zweitens öffentlich nicht zugängliches Archivmaterial, das uns die Geschäftsstelle des WR freundlicherweise zugänglich gemacht hat, darunter Sitzungsprotokolle der WR-Gremien und Empfehlungsentwürfe, die die Jahre 1988 bis 2014 abdecken (Anhang A). Eine Recherche nach bis in die 1980er und 1970er Jahre zurückreichenden Sitzungsprotokollen und Empfehlungsentwürfen beim Bundesarchiv in Koblenz, das für die Archivalien des WR zuständig ist, blieb erfolglos.

Die ausgewerteten Sitzungsprotokolle beziehen sich allesamt auf WR-Empfehlungen, die sich mit wissenschaftlichem Nachwuchs und der Struktur des wissenschaftlichen Personals beschäftigen (WR 1996; 2001; 2002; 2004; 2005; 2007; 2008; 2014) und daher mit den beiden erwähnten Strukturproblemen des deutschen Universitätssystems in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen. Hierbei wurden die Wortmeldungen der Vertreter der Geschäftsstelle (GdW) ausgewertet, um herauszufinden, ob diese eine moderierende bzw. informierende Rolle einnehmen oder selbst wissenschaftspolitische Positionen in den Sitzungen vertreten. Weitere Details zur Auswertung finden sich in Abschnitt 4. Weiterhin wurden alle verfügbare Entwürfe der oben genannten WR-Empfehlungen mit den letztendlich publizierten Textfassungen verglichen, um Abweichungen zu identifizieren, die das Resultat der internen Abstimmung sind. Das Augenmerk lag hierbei darauf, inwieweit diese Abweichungen substantielle Änderungen in den Aussagen der publizierten Empfehlung beinhalteten. Die in Abschnitt 4 diskutierten Beispiele dienen zur Illustration, sie haben nicht den Charakter eines umfänglichen Dokumentenvergleichs. Schließlich wurden die Zeitreihen zum wissenschaftlichen Personal und zu den Graduiertenkollegs graphisch dargestellt (Abb. 1-5) und als deskriptive Belege herangezogen, um die Umsetzung der beiden erwähnten WR-Empfehlungen (1968, 1988) bewerten zu können (Abschnitt 5). Hierbei ist zu beachten, dass die Daten für Abb. 3 aus den Jahresberichten der DFG manuell ausgelesen und in ein für statistische und graphische Analysen geeignetes Format übertragen wurden.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut. Zunächst erläutern wir die Thesen Ben-Davids (1971) und Hollingsworths (2006) zu den Strukturproblemen des deutschen Universitätssystems (Abschnitt 2). Aus dieser Diskussion wird ersichtlich, dass die beiden genannten WR-Empfehlungen zur Einführung von Fachbereichen bei gleich-

zeitiger Abschaffung der Lehrstühle sowie zur Förderung von Graduiertenkollegs sich direkt mit den Thesen Ben-Davids decken. Danach werden die drei erwähnten Forschungsfragen abgehandelt (Abschnitte 3-5). Abschließend diskutieren wir unsere Befunde und skizzieren hochschul- und wissenschaftspolitische Implikationen (Abschnitt 6).

2 Strukturelle Beharrung des deutschen Universitätssystems

Unseren Ausgangspunkt bilden die Analysen Ben-Davids (1960, 1971), der den Aufstieg Deutschlands zur weltweit führenden Wissenschaftsnation im 19. Jahrhundert auf zwei externe Rahmenbedingungen zurückführt: *Dezentralität* und *Wettbewerb*. Ben-David tritt zunächst der Vorstellung entgegen, die Leistungsfähigkeit der deutschen Universitäten sei ihrer internen Organisationsstruktur, insbesondere der Wilhelm von Humboldt zugeschriebenen organisationalen Verknüpfung von Forschung und Lehre in Form von Lehrstühlen und Instituten geschuldet.¹ Er zeigt vielmehr, dass neue Forschungs- und Lehrgebiete regelmäßig in „Extraordinariate“, also nicht ausgestattete und damit statusniedrigere Professuren, verlagert wurden. Dies war durchaus im Interesse der Lehrstuhlinhaber, denen die Aufsicht über die Extraordinariate und Privatdozenten und daher die neuen Gebiete zufiel, da sie auf diese Weise den fächerinternen Wettbewerb um Ressourcen effektiv kontrollieren konnten. Allerdings hatte dies zur Folge, dass die Vertreter der neuen Gebiete in starke, teils sehr persönliche Abhängigkeiten zu den Vertretern der etablierten Gebiete gerieten und sich nur sehr eingeschränkt entfalten konnten.

Trotz dieser *ungünstigen internen Rahmenbedingungen* für neue Forschungs- und Lehrgebiete erlebten nach Ben-David (1960) die deutschen Universitäten im 19. Jahrhundert einen enormen Aufschwung. Diesen erklärt er damit, dass die deutschen Kleinstaaten im Wettbewerb um die jeweils besten Professoren für ihre Universitäten standen. Die aus dieser Konkurrenz resultierenden Ruf- und Bleibeverhandlungen (einschließlich entsprechender Berufungs- bzw. Bleibezusagen) beförderten den Aufbau universitärer Laboratorien, in denen die Rolle des staatlich besoldeten und mit Forschungsressourcen ausgestatteten Wissenschaftlers fest etabliert wurde. Zahlreiche neue Gebiete wurden im Rahmen dieses zwischenstaatlichen Wettbewerbs in den Rang von Lehrstühlen und Instituten gehoben. *Zwischenstaatlicher Wettbewerb* fungierte somit als institutionelles Korrektiv zu den ungünstigen internen Rahmenbedingungen der deutschen Universitäten (Ben-David 1971).

Die organisationale Struktur der deutschen Universität erwies sich Ben-David zufolge bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts als Hemmnis für die fachliche Differenzierung, da die Förderung einer stetig wachsenden Zahl neuer Forschungsgebiete von der Lehrstuhl- und Institutsstruktur nicht mehr adäquat abgebildet

1 Vgl. zur Erfindung der humboldtschen Universitätsidee die Befunde von Paletschek, S. (2002): Die Erfindung der Humboldtschen Universität. Die Konstruktion der deutschen Universitätsidee in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. *Historische Anthropologie* 10, S. 183-205.

werden konnte. Maßgeblich war dabei, dass es den deutschen Kleinstaaten finanziell nicht möglich war, die vielen neu entstandenen Forschungsgebiete in den Rang ausgestatteter Lehrstühle und Institute zu heben. Daher blieben viele Gebiete in Extraordinariaten stecken bzw. wurden von Privatdozenten vertreten. Die finanzielle Situation der deutschen Kleinstaaten führte somit nach einer anfänglichen Expansionsphase zu einem deutlichen Nachlassen jenes zwischenstaatlichen Wettbewerbs um die jeweils besten Professoren.

Ben-David (1971) kontrastiert diese Situation der deutschen Universitäten Ende des 19. Jahrhunderts mit dem US-amerikanischen Universitätssystem. Hinsichtlich der *internen Organisationsstruktur* partizipieren nach Ben-David in den *Departments* (Fachbereiche) US-amerikanischer Universitäten die Berufenen gemeinsam an den fachlichen Ressourcen, einschließlich der Laboratorien. Dort sind die Vertreter neuer Forschungsgebiete auch nicht den Vertretern etablierter Gebieten untergeordnet, sondern können sich im Rahmen einer planbaren Karriere (*Tenure Track*) frei entfalten. Weiterhin stellt Ben-David der stark persönlich geprägten Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses in Deutschland die Ausbildung in *Graduate Schools* (Graduiertenkollegs) gegenüber, in denen Studierende im Rahmen eines forschungsorientierten Lehrprogramms von mehreren Professoren ausgebildet werden. Die wissenschaftliche Ausbildung wird dabei nicht, wie in Deutschland üblich, auf einen akademischen Lehrer begrenzt, sondern einem Fachkollegium überantwortet.

Neben den Departments und Graduate Schools als Organisationsstrukturen, die vergleichsweise günstige interne Voraussetzungen für die Entfaltung neuer Forschungs- und Lehrgebiete schafften, weist Ben-David zugleich darauf hin, dass das US-amerikanische Universitätssystem über ein weitaus höheres Maß an *Dezentralität und Wettbewerb* als das deutsche Universitätssystem verfügte. Sein Argument zielt jedoch nicht allein auf die Größe der Vereinigten Staaten und die höhere Zahl von Universitäten. Ben-David betont vielmehr, dass die deutschen Universitäten ausnahmslos staatlich organisiert waren, während in den Vereinigten Staaten auch private Förderer Universitäten und Colleges gründeten.

Hollingsworth (2006) sowie Hollingsworth/Hollingsworth (2011) schließen mit ihrer Untersuchung von Forschungsdurchbrüchen in der Biomedizin im 20. Jahrhundert an die Befunde von Ben-David (1960, 1971) an. Ihnen zufolge stellt die institutionelle Vielfalt im US-amerikanischen Universitätssystem – in Form des *Wettbewerbs* zwischen privaten und staatlichen Universitäten – sicher, dass zwischen diesen ein geringes Maß an *struktureller Isomorphie* herrscht. Demgegenüber attestieren sie dem weitgehend staatlich organisierten deutschen Universitätssystem ein hohes Maß an struktureller Isomorphie: deutsche Universitäten sind sich hinsichtlich der Einrichtung und Förderung von Forschungsgebieten, den Qualifikationsvorschriften zur Rekrutierung wissenschaftlichen Personals und ihrer Besoldung untereinander sehr viel ähnlicher als vergleichbare US-amerikanische Universitäten. Den Autoren zufolge reduziert aber ein hohes Maß an struktureller Isomorphie die

wissenschaftliche Leistungsfähigkeit, während eine gering ausgeprägte Isomorphie letztendlich mehr Spielraum für eine dezentrale Gestaltung und Optimierung der Arbeitsbedingungen vor Ort bedeutet, und aus diesem Grund die Entfaltung wissenschaftlicher Kreativität wirksamer fördern kann (vgl. Heinze et al. 2009).

Die Befunde von Ben-David und Hollingsworth zur wissenschaftlichen Führungsrolle der Universitäten in den Vereinigten Staaten und der rückläufigen Bedeutung der deutschen Universitäten im 20. Jahrhundert wurden sowohl durch bibliometrische Studien (King 2004; Leydesdorff, et al. 2014; Fairclough/Thelwall 2015; Rodríguez-Navarro 2016; Bonaccorsi, et al. 2017) als auch durch eine Vollerhebung der Karrieren aller Nobelpreisträger in der Physik, der Chemie sowie der Physiologie bzw. Medizin für den Zeitraum 1901-2017 gestützt (Heinze/Pithan/Heyden 2020; Heinze/Pithan/Jappe 2019). Die letztgenannten Untersuchungen stützen die These von Hollingsworth/Hollingsworth (2011), dass der Verlust der deutschen Führungsrolle in der Wissenschaft schon in den 1920er Jahren einsetzte. Durch die Ermordung und Emigration von Wissenschaftlern aus Deutschland unter dem Nationalsozialismus wurde die Verschiebung des wissenschaftlichen Zentrums in die USA verstärkt und beschleunigt, aber sie hatte schon früher begonnen (vgl. hierzu die Befunde von Grüttner/Kinas 2007). Auch die Rolle von Fachgesellschaften ist diesbezüglich untersucht worden (Hoffmann/Walker 2012; Remmert 2012; Maier 2015). Fallstudien zur Rezeption von Forschungsdurchbrüchen in der Chemie und der Physik in der jüngeren Vergangenheit (1980-2010) zeigen, dass staatliche Hochschulen in den Vereinigten Staaten neue Forschungsgebiete noch immer deutlich zügiger etablieren können als in Deutschland (Jappe/Heinze 2016). Diese Befundlage motiviert eine Auseinandersetzung mit hochschulpolitischen Reformvorschlägen in der Geschichte der Bundesrepublik und deren langfristigen Auswirkungen. In den folgenden Abschnitten soll daher die Rolle des WR bei der Formulierung von Reformvorschlägen im deutschen Universitätssystem näher untersucht werden.

3 Der Wissenschaftsrat als Gremium mit Reformagenda?

Wie in der Einleitung erwähnt, wird der WR zum einen im Rahmen der soziologischen Systemtheorie als Zwischensystem aufgefasst, das der wechselseitigen Abstimmung der beiden Funktionssysteme Wissenschaft und Politik dient, zum anderen im Rahmen des akteurszentrierten Institutionalismus aber als gesamtstaatliche Arena beschrieben, in welcher Vertreter aus Wissenschaft und Politik (Exekutive) Verhandlungen über die Umsetzung aktueller politischer Zielsetzungen führen. Im Folgenden wird diese Unterscheidung zur Interpretation der Organisationsgeschichte des WR herangezogen.

Der WR wurde 1957 im Kontext der Bildungsexpansion als wissenschaftspolitisches Gremium gegründet, das den Ausbau der Hochschulen planerisch vorbereiten sollte (Bartz 2007: 23-49). Ähnliche Gremien entstanden nach Ende des Zweiten

Weltkriegs auch in anderen westlichen Ländern (Braun 1997: 183-314). Der WR hatte gemäß Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern die Aufgabe, „einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaften zu erarbeiten und hierbei die Pläne des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen“ (Art. 2 Abs. 1 VA-WR 1957). Diesem Auftrag folgend nahm er in zwei Empfehlungen zum Ausbau von Fächern und Universitäten Stellung, zunächst in den bestehenden (WR 1960) und dann in den neugegründeten Hochschulen (WR 1967).

Allerdings wurden diese auf quantitativen Ausbau der Hochschulen gerichteten Empfehlungen durch vier weitere Stellungnahmen ergänzt, von der „Gestalt neuer Hochschulen (1962), der „Neugliederung des Lehrkörpers“ (1965) über die „Neuordnung des Studiums“ (1966) bis hin zur „Struktur und Verwaltungsorganisation der Universitäten“ (1968). Mit diesen Empfehlungen expandierte der WR im Laufe der 1960er Jahre in das Gebiet der hochschulpolitischen Beratung, denn er nahm konsequent strukturelle Schwächen der deutschen Universitäten ins Visier. Hierzu zählten die hierarchische Personalstruktur, die Personalunion von Lehrstuhlinhabern und Institutsdirektoren, schwerfällige Entscheidungsprozesse in großen Kollegialorganen, schwache Hochschulleitungen sowie die Abhängigkeit der Hochschulen von den Landeskultusministerien.

Die folgenden Zitate dienen zur Illustration. 1962 wies der WR darauf hin, dass „die Grenze der Leistungsfähigkeit des Kollegialprinzips (..) in zahlreichen Fällen erreicht oder schon überschritten“ sei; zugleich „sollte der Staat der Hochschule die Erledigung ihrer Verwaltungsgeschäfte möglichst weitgehend übertragen“ (S. 23); und mit Blick auf „Vorbilder in den Departments englischer und amerikanischer Universitäten“ empfahl er die Einführung von Fachbereichen (S. 21). 1965 forderte er, „dass die Lehrstuhlinhaber nicht mehr über jeweils eigene Institute verfügen, sondern alle Professoren kollegial in Instituten zusammenwirken sollen“ (S. 5). 1967 warf er die Frage auf, „ob die Habilitation überhaupt beibehalten werden soll“ und gab zu bedenken, dass ihr Fehlen „die stürmische Entwicklung der Wissenschaft in anderen Ländern in keiner Weise beeinträchtigt“ habe (S. 113). 1968 stellte er fest, dass es nach „Auflösung der Fakultäten“ (S. 21) und „nach Einführung der Fachbereiche Lehrstühle im bisherigen Sinne – mit dazugehöriger Stellen- und Mittelausstattung – nicht mehr gibt“ (S. 42); zugleich „sollte die Verantwortung für die Universität einem Präsidenten mit langer Amtszeit übertragen werden“ (S. 32); auch wiederholte er seine Forderung nach Verwaltungsautonomie der Hochschulen (S. 41).

Gemäß des akteurszentrierten Ansatzes fungierte der WR in den 1960er Jahren als gesamtstaatliche Arena, in welcher Vertreter aus Wissenschaft und politischer Exekutive (Bund und Länder) über die Erneuerung des Hochschulsystems verhandelten. Mit seinen Reformvorschlägen erweiterte der WR sein Wirkungsfeld in die hochschulpolitische Beratung hinein, die in seiner Aufgabenbeschreibung (Art. 2 VA-WR 1957) gar nicht vorgesehen war. Diese Mandatsausweitung ging dabei im

Wesentlichen von den beiden WR-Vorsitzenden Ludwig Raiser (1961-1965) und Hans Leussink (1965-1969) aus, die dem WR eine Reformagenda aufprägten (Bartz 2007: 46, 83, 100). Der WR fungierte daher nicht als Zwischensystem, in dem allein ein planerischer Konsens über den Hochschulausbau hergestellt worden wäre, sondern vielmehr als Politikarena, in der Vertreter aus Wissenschaft und Politik über hochschulpolitische Reformen in der Bundesrepublik verhandelten.

Ende der 1960er Jahre änderte sich das regulatorische Umfeld des WR im Zuge der Neuordnung der föderalen Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Zugleich waren zahlreiche Reformvorschläge des WR sowohl bei konservativen Professoren als auch bei der organisierten Studentenschaft heftiger Kritik ausgesetzt. Beide Entwicklungen führten den WR in eine institutionelle Krise, die bis Mitte der 1970er Jahre dauerte (Bartz 2007: 80-131). Für die Arbeitsweise des WR sind die regulatorischen Änderungen besonders relevant. Im Mai 1969 wurde dem Bund die Rahmenkompetenz zu den allgemeinen Grundsätzen des Hochschulwesens übertragen und Gemeinschaftsaufgaben für Bund und Länder im Hochschulbau sowie bei der Förderung überregional bedeutender Einrichtungen und Forschungsvorhaben geschaffen. Daher wurde im September 1969 ein Hochschulbauförderungsgesetz verabschiedet. Dieses Gesetz schuf mit dem „Planungsausschuss“ eine neue, rein staatliche und zum WR konkurrierende Politikarena. Wenige Monate später, im Juni 1970, wurde mit der „Bund-Länder-Kommission für Bildungsfragen“ (BLK) eine weitere zum WR konkurrierende Politikarena geschaffen, in der fortan alle Bildung und Wissenschaft betreffenden Angelegenheiten zwischen Bund und Ländern beraten und entschieden wurden. Insbesondere die Schaffung der BLK stellte die gesamtstaatliche Planungskompetenz wie auch die Existenzberechtigung des WR in Frage. Die Krise mündete im Dezember 1975 in ein neues Verwaltungsabkommen (Bartz 2007: 123).

Die Krise des WR hatte zur Konsequenz, dass dieser in den folgenden Jahren keine Reformvorschläge zu Organisationsfragen der Hochschulen mehr abgab. Ende der 1970er Jahre wurde der WR von der BLK mit der Evaluation der Bund-Länder-Institute beauftragt. Daher verlagerte der WR seit den 1980er Jahren den Schwerpunkt seiner Tätigkeit in den Bereich der institutionellen Evaluation und war entsprechend gut vorbereitet, als man ihn nach der Wiedervereinigung Anfang der 1990er Jahre mit der Evaluation der DDR-Akademieinstitute betraute (Bartz 2007: 135-139; Mayntz 1994). Seine neue Funktion nahm in den Folgejahren immer mehr Raum ein: 1999 wurde er mit der „Systemevaluation“ der Leibniz-Gemeinschaft (WGL, früher: „Blaue-Liste“-Institute) und der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) und 2004 mit der Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen des Bundes beauftragt (Bartz 2007: 208). Zur etwa gleichen Zeit wurde dem WR durch die BLK ein neuer, zur Evaluation komplementärer Arbeitsbereich übertragen: die (Re-)Akkreditierung von Fachhochschulen. Weiterhin nahm der WR regelmäßig zur Entwicklung des Faches Medizin Stellung und evaluierte Anträge von Forschungsinstituten zur Aufnahme in die Leibniz-Gemeinschaft.

Mitte der 2000er Jahre änderte sich erneut das regulatorische Umfeld des WR. Der Bund novellierte 2002 zweimal das 1975 eingeführte Hochschulrahmengesetz (HRG): zum einen legte er die Juniorprofessur als bundeseinheitliche Einstellungs-voraussetzung für Professoren und zum anderen die Gebührenfreiheit des Studiums fest. Nachdem mehrere Bundesländer gegen diese beiden Regelungen erfolgreich vor dem Bundesverfassungsgericht 2004 geklagt hatten, wurde ein politischer Prozess zur Änderung des Grundgesetzes in Gang gesetzt, der zwei Jahre später zu einer weitgehenden Entflechtung des „kooperativen Föderalismus“ zwischen Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft führte (Scharpf 2009). Dem Bund wurden alle Rahmengesetzgebungskompetenzen (mit Ausnahme der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse) entzogen, zugleich wurde die gemeinsame Bildungsplanung beendet und der Hochschulbau durch Forschungsbauten einschließlich Großgeräten ersetzt (Bartz 2010; Hepp 2011; Geis/Krausnick 2012). Für den WR bedeutete diese föderale Entflechtung den Wegfall seiner verbliebenen Zuständigkeit bei der Hochschulbauplanung. Allerdings ging er keineswegs geschwächt aus der Föderalismusreform hervor, denn zugleich wurde in einem überarbeiteten Verwaltungsabkommen sein Pflichtenheft erweitert: er sollte nunmehr zur Sicherung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Wissenschaft in Deutschland beitragen. Seine gesamtstaatliche Koordinationsfunktion beim Auswahlverfahren der Exzellenzinitiative, die er seit 2005 zusammen mit der DFG wahrnimmt, wurde mit dieser Satzungsänderung zu einem formalen Mandat erweitert. Auch die erneute Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Bundes bei der institutionellen Förderung der Hochschulen im Jahr 2014 hat seine gesamtstaatliche Tätigkeit in der Exzellenzinitiative rechtlich weiter abgesichert (Wolff 2015; Seckelmann 2016; Möller 2017).

Welche Schlussfolgerungen lassen sich unter Bezugnahme auf die Analyse Ben-Davids ziehen? Zunächst ist ersichtlich, dass der Versuch der beiden WR-Vorsitzenden Raiser und Leussink, den WR zu einem Beratungsgremium mit Reformagenda zu machen, bereits Mitte der 1970er Jahre gescheitert war. Alle wichtigen hochschulpolitischen Verhandlungen fanden fortan in der BLK statt und damit in einer Politikarena, in der keine Wissenschaftler, sondern ausschließlich Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen vertreten waren. Dass seine Gremienstruktur unverändert blieb, stellte für Bund und Länder sicher, dass der WR keine brisanten Empfehlungen aussprechen konnte, oder wie ein WR-Mitglied zugespitzt formulierte: „im Wissenschaftsrat (...) sitzen die, die beraten werden wollen, mit am Tisch und haben teil an der Formulierung des Rates, der ihnen gegeben wird. (...) Beratung ohne Risiko, wenn man es auf eine kurze Formel bringen will“ (Kielmannsegg 1990: 211).

Hinsichtlich der eingeführten Unterscheidung von Politikarena vs. Zwischensystem lässt sich für die Organisationsgeschichte des WR daher ein doppeltes Fazit ziehen. Der Zeitraum, in dem der WR als Politikarena fungierte, in der hochschulpolitische Reformvorhaben zwischen Wissenschaft und Politik verhandelt wurden, war auf die

1960er Jahre beschränkt. Ende der 1960er Jahre, spätestens aber Mitte der 1970er Jahre wurde der WR von einer Politikarena zu einem Zwischensystem umfunktioni-ert. Bund und Länder haben ihm anschließend neue Aufgaben zugewiesen, in deren Rahmen er den Konsensbereich zwischen Politik und Wissenschaft ausloten und beide Teilsysteme zu erhöhter Reflexion und Rücksichtnahme befähigen soll. Folglich hat der WR seit Mitte der 1970er Jahre nur wenige konkrete Reformvor-schläge zum deutschen Universitäts- und Wissenschaftssystem ausgesprochen.

Zu den wenigen Reformvorschlägen gehören die Wettbewerbs-Empfehlung, die mehr Wettbewerb auf allen Ebenen des deutschen Hochschulsystems forderte (WR 1985). 1986 und nochmals 1988 folgte die Graduiertenkollegs-Empfehlung, in der eine „forschungsorientierte Ausbildung“ der Doktoranden gefordert wurde (WR 1986: 63-71; WR 1988). Es dauerte dann weitere fünfzehn Jahre, bis der WR mit der Juniorprofessur einen neuerlichen, auf den wissenschaftlichen Nachwuchs gerichteten Reformvorschlag vorlegte (WR 2001). Auch seine Empfehlungen zur Einführung von Lehr-Professuren (WR 2007) und zur Vermehrung der Professo-renstellen (WR 2008, 2014) folgten mit jeweils erheblichem zeitlichen Abstand. Wie der folgende Abschnitt zeigen wird, sind aus diesen Empfehlungen potenziell kontroverse Aussagen herausgefiltert bzw. deren Reformforderungen durch Finan-zierungsvorbehalte von Bund und Ländern weitgehend entschärft worden.

4 Wie kommen Empfehlungen des Wissenschaftsrates zustande?

Im Folgenden soll beantwortet werden, wie WR-Empfehlungen konkret zustande kommen. Vorausgeschickt sei, dass Organisationsaufbau und Entscheidungsverfahren des WR in einem zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsab-kommen und einer Geschäftsordnung festgelegt sind (Röhl 1994: 10-32). Demzu-folge besteht der WR aus der Wissenschaftlichen Kommission (WK) und der Ver-waltungskommission (VK), die zusammen die Vollversammlung (VV) bilden. Die VV setzt sich aus 54 Mitgliedern zusammen, die über insgesamt 64 Stimmen verfü-gen. WR-Empfehlungen benötigen eine Zweidrittelmehrheit in der VV. Die 32 Mitglieder der WK beruft der Bundespräsident für eine Amtszeit von drei Jahren, wobei hiervon 24 Mitglieder gemeinsam von der DFG, der Max-Planck-Gesell-schaft, der Fraunhofer-Gesellschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft, der Leibniz-Gemeinschaft und der Hochschulrektorenkonferenz sowie weitere acht Mitglieder des öffentlichen Lebens auf gemeinsamen Vorschlag von Bund und Ländern nomi-niert werden. Die VK setzt sich aus 22 Mitgliedern zusammen, wovon 6 Mitglieder der Bund (mit 16 Stimmen) und 16 Mitglieder die Bundesländer (mit je einer Stimme) entsenden. Der WR wird von einer Geschäftsstelle (GdW) unterstützt, die von einem Generalsekretär geführt wird, über dessen Einstellung die VV entschei-det (Benz 1996: 1669). WR-Empfehlungen bereitet die WK vor, deren Ausschüsse und Arbeitsgruppen Empfehlungsentwürfe erarbeiten und diese der WK, der VK und schließlich der VV zur Entscheidung vorlegen (Röhl 1994: 15-17).

Es gibt kaum empirische Beschreibungen darüber, wie die Gremien des WR und die GdW im Entstehungsprozess von Empfehlungen konkret arbeiten. Schlingmann (1975) untersucht den WR exemplarisch für im „halbstaatlichen Bereich angesiedelte Planungs- und Beratungsgremien“ und kommt zum dem Ergebnis, dass seine zumeist kurzfristige, von Sachzwängen beherrschte sowie politisch reaktive Arbeitsweise „einen auf gesellschaftlich orientierten Problemlösungsalternativen aufbauenden Planungs- und Beratungsprozess“ verhindere (Schlingmann 1975, S. 196). Ihre Analyse beruht für den Zeitraum 1958-1973 auf Protokollen der WK und der VV, wobei sie jedoch weder zeigt, wie die in den Ausschüssen und Arbeitsgruppen erarbeiteten Entwürfe in der WK und der VV weiterverarbeitet werden, noch die Rolle der GdW näher erläutert. Foemer (1981) rahmt die Arbeitsweise des WR systemtheoretisch als „prozedurale Steuerung“, mithilfe derer die Herstellung von Konsens durch wechselseitige Abstimmung der beteiligten Teilsysteme ermöglicht werden soll. Hierzu vergleicht sie anhand von 25 Themenfeldern inhaltsanalytisch hochschul- und wissenschaftspolitische Positionen aus der institutionellen Umwelt des WR und kommt zu dem Ergebnis, dass dieser sich immer dann einer Stellungnahme enthielt, wenn die Kultusministerkonferenz und die Westdeutsche Rektorenkonferenz unterschiedliche Positionen vertraten. Ihre Aussagen zur internen Arbeitsweise der WR-Gremien und der GdW sind sehr knapp gehalten und erläutern nicht, wie WR-Empfehlungen zustande kommen (Foemer 1981, S. 133-141, 153-154). Auch die Arbeit von Wiesner (2006), der eine ethnographische Analyse föderaler Verhandlungsprozesse am Beispiel zweier AG-Sitzungen im Themenbereich Hochschulbau vorlegt, bleibt hinsichtlich des Zusammenspiels der WR-Gremien bei der Abfassung von WR-Empfehlungen unergiebig.

In einem ersten Schritt wurden 38 Gremienprotokolle von WR-Empfehlungen aus den Jahren 1988-2014 analysiert, die einen engen inhaltlichen Bezug zum wissenschaftlichen Nachwuchs und zur Struktur des wissenschaftlichen Personals haben (Anhang A). Hierfür wurden die Teilnahme und die Wortmeldungen von stimmberechtigten Mitgliedern sowie der GdW-Vertreter in den Gremiensitzungen ausgewertet. Beide Gruppen haben wichtige Aufgaben: erstere diskutieren und stimmen über die Empfehlungsentwürfe ab, während letztere Formulierungsvorschläge und Sitzungsprotokolle erstellen. Hierbei wurde die in den Protokollen vermerkte Anzahl der Wortmeldungen ermittelt und zugleich geprüft, ob die GdW-Vertreter eine die Sitzung moderierende bzw. informierende Funktion wahrnehmen oder wissenschaftspolitische Positionen beziehen. Zur Illustration, was in dieser Analyse unter die Rubrik „wissenschaftspolitische Positionierung“ fällt, zwei Beispiele: in einer AG-Sitzung (WR 1995) kritisierte ein GdW-Vertreter die Einführung höherer Stipendiensätze in DFG-Graduiertenkollegs; in einer weiteren AG-Sitzung (WR 2001) befürwortete ein GdW-Referent die Abschaffung der Habilitation. Wir haben nicht kodiert, ob es sich um eine „schwache“ oder „starke“ wissenschaftspolitische Positionierung der GdW-Vertreter handelte, sondern lediglich erfasst, ob es überhaupt eine solche Positionierung gegeben hat oder nicht. Eine diesbezüglich

weiterführende qualitative Auswertung wäre grundsätzlich möglich, würde aber an dieser Stelle den Rahmen des Aufsatzes sprengen.

Unsere Auswertung ergab, dass sich die GdW-Vertreter durchschnittlich zweimal pro Sitzung zu Wort meldeten, wobei jede dritte Wortmeldung eine wissenschaftspolitische Positionierung beinhaltete. In einem Drittel aller Sitzungen sind gar keine Wortmeldungen der GdW-Vertreter protokolliert. Dies deutet insgesamt darauf hin, dass in der Mehrzahl (zwei Drittel) ihrer Wortmeldungen die GdW-Vertreter eine informierende bzw. moderierende Rolle einnehmen.² Es kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass sich GdW-Vertreter wissenschaftspolitisch äußern, aber diese Äußerungen nicht in den Protokollen vermerkt sind. Unsere Auswertung ist in diesem Sinne „konservativ“, was die Einflussnahme der GdW-Vertreter in den Sitzungen angeht. Wir können folglich nicht ausschließen, dass es den von Röhl (1994) vermuteten „gestaltenden Einfluss“ der Geschäftsstelle auf die Vorbereitung der Empfehlungsentwürfe fallweise gegeben hat.

In einem zweiten Schritt wurde eine Empfehlung (WR 2001) mit dem von einer AG erarbeiteten Empfehlungsentwurf (WR-Drs. 4731) verglichen, um anhand der Änderungen zu ermitteln, ob im Zuge der Beratungen in der WK, der VK und der VV Aussagen aus der Entwurfsfassung herausgefiltert wurden, die einem wissenschaftspolitischen Konsens entgegenstanden. Um diesen Schritt überschaubar zu halten, beziehen sich die folgenden Aussagen auf die beiden für die Überwindung der strukturellen Beharrung des deutschen Universitätssystems relevanten Themen: (1) Abschaffung der Habilitation und (2) Einführung von Nachwuchsprofessuren.

4.1 Abschaffung der Habilitation

In der AG-Entwurfsfassung war folgender Satz enthalten: „Unabhängig von der Fachrichtung behindert die Anfertigung einer herkömmlichen Habilitationsschrift den Erwerb von Kenntnissen und Fähigkeiten, die für den Hochschullehrerberuf notwendig sind, da die mehrjährige Arbeit an einem einzigen Thema die Zuwendung zur aktuellen Entwicklung der Forschung erschwert“ (WR-Drs. 4731: 68). Dieser Satz stellt die üblicherweise von ihren Befürwortern ins Feld geführte Argumentation auf den Kopf: die Habilitation behindere den Erwerb von Fähigkeiten und Kenntnissen, die für eine Professur qualifizieren. In dieser deutlichen Form war die Aussage in der WK nicht konsensfähig. Die vertretenen Befürworter der Habilitation konnten eine eindeutige Positionierung des WR verhindern (P3177/01). Der ursprüngliche Satz wurde in der WK durch eine Formulierung ersetzt, die eine Schwerpunktverlagerung der Eignungsfeststellung von der Habilitation hin zu Berufungsverfahren fordert: „Die beschriebenen Reformziele sind im Rahmen des

2 Das arithmetische Mittel der Wortmeldungen von GdW-Vertretern pro Sitzung liegt bei 2,24 mit einer Standardabweichung von 1,22. Das arithmetische Mittel der wissenschaftspolitischen Positionierungen in Wortmeldungen von GdW-Vertretern pro Sitzung liegt bei 0,76 mit einer Standardabweichung von 0,56.

Habitationsverfahrens nicht zu erreichen. Vielmehr muss die Feststellung der Eignung von Nachwuchswissenschaftlern künftig durch ein im Anspruchsniveau gleichwertiges, international anschlussfähiges und wettbewerbsorientiertes Verfahren erfolgen. Dies bedeutet eine Verlagerung der Eignungsfeststellung auf Berufungsverfahren“ (WR 2001: 5). Der von der WK vorgenommenen Änderung schlossen sich in den nachfolgenden Beratungen auch die VK und die VV mehrheitlich an (P3178/01, P3179/01).

4.2 Einführung von Nachwuchsprofessuren

Hinsichtlich der Juniorprofessur wurde eine wichtige Textstelle in der publizierten WR-Empfehlung modifiziert. Im AG-Entwurf heißt es: „Die Akzeptanz der Nachwuchsprofessur muss nach Auffassung des Wissenschaftsrates dadurch erhöht werden, dass die Universität zusätzliche Mittel für Besoldung und Ausstattung von Nachwuchsprofessuren erhält“ (WR-Drs. 4731: 75). Demgegenüber heißt es in der WR-Endfassung: „Die Gesamtzahl der auszubringenden Nachwuchsprofessuren sollte (...) das Erfordernis der Offenheit unterschiedlicher Zugangswege zur Universitätsprofessur berücksichtigen. Die Universität sollte im Gegenzug zusätzliche Mittel für die Finanzierung von Nachwuchsprofessuren erhalten“ (WR 2001: 76). Mit dieser von der WK vorgenommenen Änderung wurde der bisherige Qualifikationsweg über Assistentenstellen, auf denen habilitiert wird, geschützt. Im Gegenzug werden den Universitäten Mittel für die Nachwuchsprofessuren in Aussicht gestellt. Befürworter der etablierten Personalstruktur haben den Befürwortern der Juniorprofessur daher in den WK-Beratungen einen Kompromiss abgerungen und eine zu starke Parteinahme des WR zugunsten der Juniorprofessur verhindert (P3177/01). Dieser Änderung schlossen sich auch die VK und die VV mehrheitlich an (P3178/01, P3179/01).

In einem dritten Schritt soll nun die Herstellung von konsensfähigen wissenschaftspolitischen Positionen zwischen Bund und Ländern diskutiert werden. Hierzu wurden die Empfehlung zur Förderung von Graduiertenkollegs (WR 1988) und die Empfehlung zur Qualitätsverbesserung in Lehre und Studium (WR 2008) herangezogen. Wiederum beschränken wir unsere Analyse auf jene Themen, die für die Überwindung der strukturellen Beharrung relevant sind: (3) die Bereitstellung zusätzlicher Personalmittel für GKs und (4) die Bereitstellung zusätzlicher Professorenstellen.

4.3 Die Bereitstellung zusätzlicher Personalmittel für GKs

In der 1988er Empfehlung schlägt der WR vor, dass an GKs beteiligte Professoren sich zwei Semesterwochenstunden auf ihr Lehrdeputat anrechnen lassen können sollen. Erörtert wird auch, dass auf diese Weise in erheblichem Umfang professorale Lehrkapazität verloren ginge, die durch zusätzliche Professorenstellen aufgefangen werden sollte (WR 1988: 10-11). Allerdings legt der WR für die Zuweisung zusätz-

licher Professorenstellen, deren Kosten die Länder zu tragen gehabt hätten, keine Modellrechnung vor. Eine solche Rechnung wäre bei den anvisierten 80 GKs auf ein jährliches Gesamtvolumen von 27 Mio. DM gekommen (Anhang D). Demgegenüber taxiert der WR die vom Bund zu tragenden direkten Kosten für die geplanten 80 GKs im Rahmen einer Modellrechnung auf jährlich etwa 40 Mio. DM (WR 1988: 17-19). Warum der WR nur für den Bund und nicht auch für die Länder eine Modellrechnung vorlegte, lässt sich anhand der Gremienprotokolle nicht rekonstruieren. Jedoch machte der Bund seine Zustimmung zur WR-Empfehlung in den Sitzungen von WK, VK und VV davon abhängig, dass die in ihr getroffenen Aussagen zur Finanzierung keine Bindungswirkung haben (P1768/88, P1769/88, P1770/88). Der kleinste gemeinsame wissenschaftspolitische Nenner wurde durch die Entkopplung der Zustimmung zur GK-Förderung von verbindlichen Finanzierungszusagen erreicht.

4.4 Die Bereitstellung zusätzlicher Professorenstellen

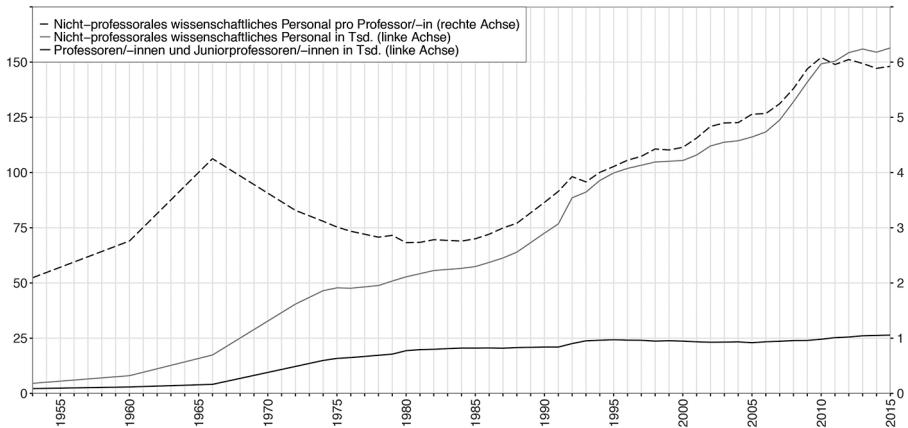
In der 2008er Empfehlung geht es konkret um zusätzliche Professorenstellen. Vor dem Hintergrund steigender Studierendenzahlen und sich verschlechternder Betreuungsrelationen werden in dieser Empfehlung nach Fächergruppen differenziert die in der Schweiz gültigen Richtwerte von Studierenden pro Professor als für die deutschen Universitäten geeignet herangezogen (WR 2008: 94). Allerdings werden diese Richtwerte vom WR nur rhetorisch bemüht, denn in die Modellrechnung fließen sie nicht ein. Hätte der WR diese Richtwerte für seine Modellrechnung verwendet, dann wäre ein Bedarf von 17.727 zusätzlichen Professorenstellen ermittelt worden, was einen Aufwuchs um 89% bedeutet hätte, gemessen an der Zahl aller hauptberuflichen in 2008 beschäftigten Professoren (Tabelle Anhang D). Der WR schlägt aber ein anderes Modell vor, bei dem die Zahl der Professoren in einigen Fächergruppen entweder pauschal um 33% oder um 10% erhöht werden soll, ohne dies weiter zu begründen. Insgesamt kommt er mit seinem vereinfachten Modell auf 3.969 zusätzliche Professuren (WR 2008: 96). Diese reduzierte Forderung war in der VK-Sitzung erst mehrföähig (P3967-08), nachdem ein Finanzierungsvorbehalt in den Empfehlungsentwurf (WR-Drs. 8579-08) aufgenommen wurde (WR 2008: 101).

Zusammenfassend lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die WR-Gremien (WK, VK, VV) die in den AGs erarbeiteten Empfehlungsentwürfe jeweils auf ihren kleinsten gemeinsamen wissenschaftspolitischen Nenner hin abklopfen, kontroverse Aussagen herausfiltern und Finanzierungsvorbehalte einfügen. Die weiter oben zitierte Aussage des langjährigen WR-Mitglieds Kielmannsegg (1990) kann auf der Basis des hier untersuchten Archivmaterials weiter zugespitzt werden. Der WR erscheint hinsichtlich seiner internen Arbeitsweise als ein konservatives Beratungsgremium.

5 Wurden wichtige hochschulpolitische Empfehlungen des Wissenschaftsrates umgesetzt?

Im dritten Schritt der Analyse soll nun untersucht werden, welche langfristigen Folgen ausgewählte WR-Empfehlungen hatten. Ausgangspunkt sind die beiden in Abschnitt 2 beschriebenen strukturellen Schwächen des deutschen Universitätssystems, zu denen der WR konkrete Reformvorschläge unterbreitet hat: einerseits die Einführung von Fachbereichen bei gleichzeitiger Abschaffung der Lehrstühle (WR 1968), eine Empfehlung, die noch aus der reformorientierten Phase der 1960er Jahre stammt, und andererseits die Einführung einer strukturierten Doktorandenausbildung in GKs (WR 1988). Zur Überprüfung der Umsetzung dieser Reformen wurden Längsschnittdaten analysiert, zum einen zur Strukturentwicklung des wissenschaftlichen Personals an deutschen Universitäten und zum anderen zur Doktorandenförderung in GKs. Auch wurde die hochschulrechtliche Stellung von Professuren in Abhandlungen zum Wissenschaftsrecht ermittelt (Coelln 2017; Detmer 2017; Hartmer 2017).

Zunächst zur Strukturentwicklung des wissenschaftlichen Personals. In seiner 1968er Empfehlung hatte der WR gefordert, dass dem „Fachbereich (...) die Verwaltungskompetenz der Lehrstühle und Institute zu übertragen“ sei (WR 1968: 21). Zum Zeitpunkt der WR-Empfehlung zur Abschaffung von Lehrstühlen betrug das Verhältnis zwischen Professoren (1966: 4.089) und nicht-professoralen Wissenschaftlern (1966: 17.380) etwa **1 : 4**. Die Lehrstühle verfügten nach der ersten Expansionsphase (1953-1966) somit über doppelt so viele Assistenten- und Mitarbeiterstellen wie noch 1953 (Abb. 1). In der zweiten Expansionsphase (1966-1980), in der Fachbereiche als organisatorische Grundeinheiten der Hochschulen normiert wurden, findet das Personalwachstum nicht mehr nur in den bestehenden, sondern auch in den neuen Universitäten statt (Anhang C), wobei mehr Professorenstellen als nicht-professorale Wissenschaftler-Stellen geschaffen werden. Rechnerisch kommen am Ende dieser Phase auf jede Professur lediglich 2,7 wissenschaftliche Assistenten und Mitarbeiter (Abb. 1). Das Lehrstuhlprinzip wurde daher sowohl regulatorisch als auch strukturell geschwächt. Jedoch bleibt die zweite Expansionsphase eine Episode. Seit 1980 wird wieder überproportional nicht-professorales wissenschaftliches Personal beschäftigt. Zwar verläuft das Wachstum langsamer als in den beiden vorherigen Expansionen, dennoch gibt es eine erhebliche Verschiebung (1980-2010): 1997 wird die Relation von 1 : 4 übersprungen und seit 2010 beträgt sie etwa **1 : 6**. In den 2010er Jahren verfügen Professuren somit durchschnittlich über mehr als dreimal so viele Mitarbeiterinnen wie in den 1950er Jahren (Abb. 1).

Abbildung 1: Wissenschaftliches Personal an staatlichen deutschen Universitäten

Quelle: Lundgreen (2009), StBA (1992–2016 a); eigene Erstellung.

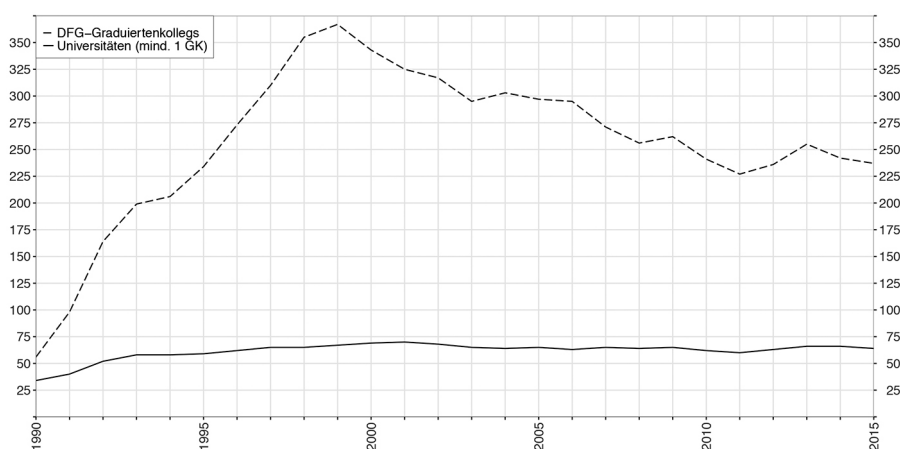
Zudem gibt es regulatorische Änderungen. Seit Mitte der 1980er Jahre wurden Professuren im Zuge zweier Novellierungen des HRG formal aufgewertet, zum einen durch die Rückverlagerung der Zuordnung der wissenschaftlichen Assistenten und Mitarbeiter von den Fachbereichen an die Professuren (§ 47 Abs. 2 HRG 1985, § 53 Abs. 1 HRG 1998) und durch die Streichung der Fachbereiche als Organisationseinheiten der Universitäten (Aufhebung § 64 im HRG 1998). Diese formale Aufwertung von Professuren findet sich auch in der heute herrschenden Rechtsauffassung: „Die Professur ist und bleibt die wissenschaftliche Grundeinheit der Hochschule. In ihr vollziehen sich die wissenschaftlichen Leistungen in Forschung, Lehre und Krankenversorgung. Die Gesamtheit der Professoren und Institute macht die wissenschaftliche Leistungskraft einer Hochschule aus“ (Coelln 2017: 381). Daher lässt sich die dritte Expansionsphase beim wissenschaftlichen Personal (seit 1980) als Stärkung des Lehrstuhlprinzips interpretieren, auch wenn es sich hier nicht um jene Lehrstühle der Ordinarienuniversität im engeren Sinne handelt, so wie sie vor der Einführung der Gruppenuniversität existierten (Hüther/Krücken 2016; Coelln 2017).

Auffällig ist auch, dass sich der WR seit den 1970er Jahren regelmäßig mit der Frage der Befristung von nicht-professoralem wissenschaftlichen Personal beschäftigt. In den 1970er und 1980er Jahren warnt er diesbezüglich vor zu vielen unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, weil diese zu einer „Verholzung“, sprich Qualitätsdefiziten in Forschung und Lehre führen würden (WR 1977: 23–26; 1982: 24–30). In den 2000er Jahren (WR 2004: 4, 27–34), und noch deutlicher in den 2010er Jahren (WR 2014: 6–9, 84), revidiert er jedoch seine frühere Position und erklärt die Dauerbeschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter zum legitimen Karriereziel. Mit dieser Kehrtwende reagiert der WR auf die starke Expansion des nicht-professoralen wissenschaftlichen Personals (Abb. 1): angesichts der Datenlage ist es nicht mehr plausibel, diese Stellen als Durchgangsstation zur Professur zu betrachten. Zugleich fordert er in

diesem Kontext auch mehr Professorenstellen: Ende der 2000er Jahre 3.969, die zur Hälfte einen Schwerpunkt in der Lehre haben sollen (WR 2008: 96), und Mitte der 2010er Jahre 7.500 neue Professorenstellen (WR 2014: 81-85).

In einem zweiten Schritt soll nun die Frage diskutiert werden, wie die weiter oben erwähnten WR-Empfehlungen zur Doktorandenförderung in Graduiertenkollegs umgesetzt wurden. 1990 wurde, wie vom WR empfohlen, eine entsprechende Förderlinie von der DFG aufgelegt, die bis heute existiert (Bartz 2007: 152-153). In seiner ersten Begutachtung dieser Förderlinie hielt der WR deutschlandweit noch 600 GKs für wünschenswert, schränkte aber zugleich ein, dass die GKs „andere Formen der Doktorandenbetreuung nicht ersetzen und ablösen und nicht das künftig einzige Modell der Graduiertenförderung darstellen sollen“ (WR 1994: 427). In seiner zweiten Begutachtung der Förderlinie bemängelte er dann, dass nicht alle GKs die an sie gerichteten hohen Qualitätserwartungen erfüllt hätten und zog daraus die Schlussfolgerung, dass sie in Zukunft „nicht das Regelmodell“, sondern eine „Exzellenzförderung“ für die Doktorandenausbildung sein sollen (WR 2002: 78-89). In den Längsschnittdaten spiegelt sich diese Entwicklung deutlich wider (Abb. 2). In den ersten zehn Jahren der von der DFG finanzierten Förderlinie stieg die Anzahl der jährlich geförderten GKs von 56 (1990) auf 370 (1999) rasant an. Allerdings konnte sich die Förderlinie auf diesem Niveau nicht stabilisieren: die Zahl der geförderten Graduiertenkollegs sank ab dem Jahr 2000 langsam aber stetig und erreichte 25 Jahre nach Programmbeginn etwa denselben Wert (2015: 237), den es im sechsten Jahr seiner Existenz erreicht hatte (1995: 234). In 2001 erreichte die Förderlinie mit 70 teilnehmenden Hochschulen ihren bisherigen Höchststand, wobei auch hier ein allmählicher Rückgang auf 64 Hochschulen (2015) zu verzeichnen ist.

Abbildung 2: DFG-Graduiertenkollegs und Universitäten mit DFG-Graduiertenkollegs



Quelle: DFG (1992-2016), eigene Erstellung.

Um den Effekt der GK-Förderung auf die Doktorandenausbildung in Deutschland insgesamt abschätzen zu können, wurde zunächst die Verteilung der GKs auf die deutsche Universitätslandschaft untersucht (Abb. 3). Von den zwischen 1990 und 2015 geförderten 6.675 GK-Jahren entfallen 19 Prozent auf fünf Universitäten und 33 Prozent bzw. 55 Prozent auf zehn (Top-10) bzw. zwanzig (Top-20) Universitäten. Zudem wird nur in den Top-10 in den meisten Jahren GKs eine große Breite von Disziplinen angeboten, während alle anderen Universitäten GKs nur in ausgewählten Disziplinen ermöglichen (Abb. 3).

Die Verteilung der DFG-finanzierten GKs folgt in der Breite nicht der Verteilung der abgeschlossenen Promotionen (Abb. 3, 4). Eine Korrelationsanalyse bestätigt diesen Befund: mit $r = .256$ ($p = .228$) gibt es einen positiven, statistisch nicht signifikanten Zusammenhang zwischen der Anzahl von DFG-finanzierten GKs und der Anzahl der abgeschlossenen Promotionen pro Universität. Lediglich in den Top-10 ist die Korrelation mit $r = .454$ ($p = .026$) höher und statistisch auf 5%-Niveau signifikant. Setzt man weiterhin die Anzahl der bewilligten Stipendien in DFG-finanzierten GKs ins Verhältnis zu allen eingeschriebenen Promotionsstudierenden an Universitäten mit mindestens einem DFG-finanzierten GK, dann erreicht das DFG-Programm seinen höchsten Wert mit 7,1% (1999), schrumpft in den Folgejahren aber auf 2,8% (2015) zurück (Abb. 5).

Die hier durchgeführte Analyse lässt den Schluss zu, dass die 1988er WR-Empfehlung in den ersten zehn Jahren umgesetzt wurde, die Förderung von GKs langfristig aber nur in den Top-10 Universitäten in der fachdisziplinären Breite strukturbildend wirkte. Das von Ben-David benannte Defizit der Doktorandenausbildung ist somit nur für wenige Universitäten behoben worden. Diese Entwicklung stimmt mit der vom WR selbst geforderten Neuausrichtung der Förderlinie auf „Exzellenzförderung“ seit den 2000er Jahren überein und spricht für die wissenschaftspolitisch gewollte Konstruktion einer „akademischen Elite“ (Münch 2007). Es ist zu vermuten, dass die Graduiertenschulen der Exzellenzinitiative (2018: 45), die Max Planck Research Schools (2018: 60) und andere Förderlinien auf Länderebene, wie die NRW Graduate Schools (2018: 7), diesen Konzentrationsprozess weiter verstärkt haben.

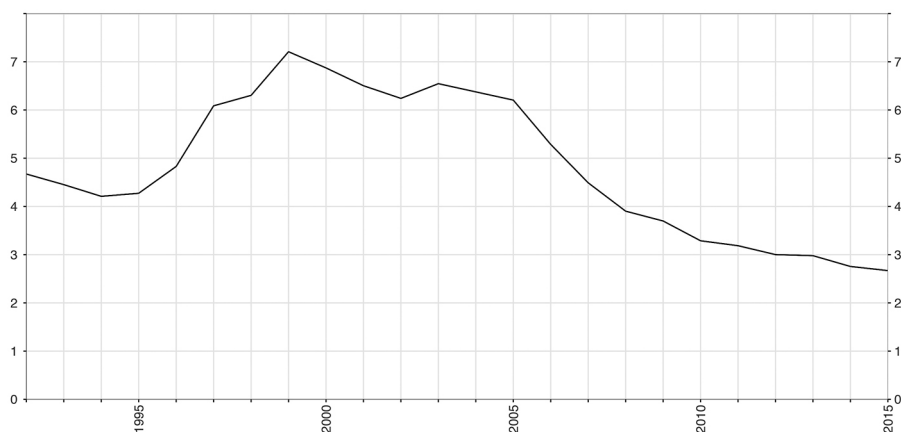
Abbildung 3: Verteilung aller DFG-Graduiertenkollegs auf die Universitäten



Abbildung 4: Verteilung abgeschlossener Promotionen auf die Universitäten



Abbildung 5: Anteil der Stipendienstellen in DFG-Graduiertenkollegs am nicht-professoralen wissenschaftlichen Personal



Quelle: StBA (1992-2016 a); DFG (1992-2016); eigene Erstellung.

6 Diskussion

Ausgangspunkt des vorliegenden Aufsatzes war die Beobachtung, dass aktuelle soziologische Analysen des deutschen Universitätssystems davon ausgehen, dass seine tradierten institutionellen Strukturen durch eine transnationale Kultur überformt würden. Allerdings gibt es empirische Hinweise dafür, dass das deutsche Universitätssystem bis heute eher von struktureller Beharrung als von globaler Transformation gekennzeichnet ist. Auch zeigen bibliometrische Studien erhebliche Differenzen in der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit nationaler Hochschul- und Wissenschaftssysteme auf, ohne diese angemessen zu erklären. Eine solche Erklärung wird aber in klassischen, historisch-vergleichenden Analysen angeboten, die auch in neueren empirischen Studien Unterstützung finden. Demnach bringen Universitäten in Deutschland, im Vergleich zu den Vereinigten Staaten, weniger häufig bahnbrechende Forschungsleistungen hervor und bieten neuen Forschungsgebieten weniger Spielraum zur Entfaltung. Hierfür sind hierarchische Lehrstuhl- und Institutsstrukturen, die Abwesenheit einer flächendeckenden forschungsorientierten Graduiertenausbildung sowie eine hohe institutionelle Isomorphie verantwortlich. Vor diesem Hintergrund untersuchte der vorliegende Aufsatz als übergreifende Fragestellung die Persistenz von Strukturproblemen im deutschen Universitätssystem und hierin die Rolle des WR als eines wichtigen Beratungsgremiums. Dabei lag das Augenmerk sowohl auf der Funktions- und Arbeitsweise des WR innerhalb des föderalen Gefüges als auch auf zwei zentralen Reformanstößen.

Ein *erstes Ergebnis* unserer Analyse lautet, dass die unter Ludwig Raiser begonnene und von Hans Leussink fortgeführte Ausrichtung des WR als hochschulpolitisches

Beratungsgremium mit Reformagenda nur etwa zehn Jahre dauerte. Mit der Neuordnung der föderalen Beziehungen zwischen Bund und Ländern in den späten 1960er Jahren, spätestens jedoch mit dem neuen Verwaltungsabkommen Mitte der 1970er Jahre, wurden die Bemühungen des WR, umfassende strukturelle Reformen zu initiieren, faktisch beendet. Entsprechend finden sich in der Folgezeit nur wenige weitreichende und dann zumeist durch Finanzierungsvorbehalte entschärfte Reformempfehlungen. Der WR ist somit den weitaus größten Teil seiner bisherigen Geschichte ein Wissenschaft und Politik integrierendes Zwischensystem gewesen. Seine Aufgaben im Bereich der hochschul- und wissenschaftspolitischen Konsensfindung sind seit den 1970er Jahren laufend erweitert worden. Auch heute fungiert der WR im Wesentlichen als konsensorientiertes Gremium an der Schnittstelle Wissenschaft und Politik (Exekutive). Er ist daher keine Politikarena, die forschungsbasierte Reformimpulse in der Hochschul- und Wissenschaftspolitik gibt.

Ein *zweites Ergebnis* unserer Analyse lautet, dass die interne WR-Gremienstruktur, in der die politische Exekutive (Bund, Länder) jederzeit ihr Veto einlegen kann, zu konservativen Empfehlungen tendiert. Umfassende Reformvorschläge sind sehr selten. Die wenigen, seit den 1970er Jahren formulierten Reformvorschläge, zu denen auch die Einführung von GKs zählt (WR 1988), sind in diesem Sinne als Ausnahmen zu verstehen. Ein *drittes Ergebnis* unserer Analyse lautet, dass zwei maßgebliche WR-Empfehlungen zur Reform des deutschen Hochschulsystems aus den 1960er und 1980er Jahren, die sich mit der Problemanalyse von Ben-David decken, bislang nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt worden sind.

Eine Erklärung dafür, warum das hierarchisch geprägte Lehrstuhlprinzip den Wandel von der Ordinarien- zur Gruppenuniversität überlebt und die forschungsorientierte Doktorandenausbildung fächerübergreifend nur in wenigen Universitäten Einzug gehalten hat, geht über den vorliegenden Aufsatz hinaus. Allerdings könnte die strukturelle Unterfinanzierung des deutschen Universitätssystems ein möglicher Grund für die fehlende Reformdynamik sein. Diese ist in der Literatur wiederholt beklagt worden (Wiesner 2010; Lange 2014; Schimank 2014; Möller 2017) und deckt sich auch mit unserer Analyse des WR-Archivmaterials. Es schaffen nur diejenigen Positionen in die Empfehlungen, die den finanziellen Interessen von Bund und Ländern zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung nicht entgegenstehen. Diesbezüglich wird in der Literatur argumentiert, dass sich der Bund sowohl was den Hochschulbau (Lange 2014; Wiesner 2010) als auch was den außeruniversitären Forschungssektor (Wixforth 2012) angeht, seit den 1980er Jahren aus seiner Finanzverantwortung im „kooperativen Föderalismus“ zulasten der Länder zurückgezogen hat. Erst nach der Neuordnung der föderalen Zuständigkeiten seit 2007 holt der Bund hier wieder auf.

Bislang ist unerforscht geblieben, mit welchen Strategien die Bundesländer auf diese Ressourcenverknappung durch den Bund reagiert haben. Möglicherweise haben sie ihre Forschungsfinanzierung der Universitäten zunehmend auf Drittmittel verla-

gert, so dass sehr viel nicht-professorales wissenschaftliches Personal befristet eingestellt wurde. Seit Mitte der 2000er Jahre sind im Zuge verschiedener Bund-Länder-Programme (Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, Professorinnen-Programm) erhebliche zusätzliche Mittel in die Universitäten geflossen (Mayer 2016). Diese Programme haben die bestehende Struktur des wissenschaftlichen Hochschulpersonals bislang weiter verfestigt (Abb.1). Auch das 2016 aufgelegte Bund-Länder-Programm zur Schaffung von Tenure-Track-Professuren wird mit einer Dotation von 1.000 Stellen voraussichtlich zu keinem Strukturwandel führen, weil es die Relation zwischen professoralem und nicht-professoralem wissenschaftlichen Personal kaum verändert.

Allerdings wird sich eine sozialwissenschaftliche Erklärung der strukturellen Beharrung im deutschen Universitätssystem nicht damit begnügen können, allein auf dessen chronische Unterfinanzierung hinzuweisen. Im Anschluss an die weiter oben erwähnte *reformkritische Literatur* könnte man argumentieren, dass die Hochschulreformen der letzten zwanzig Jahre vor allem die Entscheidungsfähigkeit von Universitätsleitungen („Stärkung der Hierarchien“), nicht aber deren Handlungsspielräume („Stärkung der Verwaltungsautonomie“) im Blick hatte. Bislang haben nur wenige Bundesländer, darunter Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen die Sach- und Personalkompetenzen der Universitätsleitungen und Hochschulräte in den Landeshochschulgesetzen umfassend erweitert und gleichzeitig die Befugnisse der Kollegialorgane reduziert (Hüther 2010: 195-433). Diese Bundesländer haben aber gleichzeitig die Verwaltungsautonomie ihrer Universitäten nur unzureichend gestärkt, denn nach wie vor können die Universitätsleitungen weder eigenverantwortlich darüber entscheiden, welche Forschungs- und Lehrgebiete sie einrichten oder schließen, wie sie ihr wissenschaftliches Personal bezahlen (Ausnahme: W-Leistungsbezüge) oder ob sie Studiengebühren einführen wollen. So konstatiert beispielsweise Hüther (2012, S. 145): „Forschungsstrukturentscheidungen (...) sind keine autonomen Entscheidungsbereiche der Universitäten, sondern staatliche Stellen haben hier – ganz in der deutschen Tradition – ein erhebliches Mitspracherecht“ (145). Auch weisen Hüther/Krücken (2014) darauf hin, dass die Hochschulen keine Autonomie bei der Erhebung von Studiengebühren besitzen: sowohl ihre Einführung als auch ihre mittlerweile vollständige Abschaffung wurde durch die Landesgesetzgeber vorgegeben. Daher wurde gemäß Hollingsworth (2006) die hohe institutionelle Isomorphie im Rahmen der Hochschulreformen nicht reduziert.

Als noch gravierender sind hochschulpolitische Maßnahmen einzustufen, die darauf abzielen, im deutschen Universitätssystem einen Elite-Sektor einzurichten und damit den dezentralen Wettbewerb einzuschränken. Ben-David (1960, 1971) hatte die stratifizierten Universitätssysteme Frankreichs und Englands im 19. Jhd. als wettbewerbsfeindlich charakterisiert und dies als eine Ursache für ihre geringere wissenschaftliche Leistungsfähigkeit bezeichnet. Demgegenüber betonte er am Beispiel der deutschen Universitäten die Rolle des *dezentralen Wettbewerbs*, der als

institutionelles Korrektiv zu den starren Lehrstuhl- und Institutsstrukturen fungierte und das Wachstum neuer Forschungsfelder ermöglichte. Diese Position vertrat Ben-David auch als Sachverständiger in einer vom WR ausgerichteten Tagung im Februar 1983, die zur Vorbereitung der bereits erwähnten Wettbewerbsempfehlung (WR 1985) organisiert worden war (Bartz 2007: 141). Seine Position stand jedoch sicherlich nicht Pate, als die „Exzellenzinitiative“ zwanzig Jahre später aus der Taufe gehoben wurde. Diese Politikmaßnahme stärkt eher die Beharrungskräfte, weil sie in den dezentralen Wettbewerb – und damit die wichtigste institutionelle Stärke des deutschen Universitätssystems – durch staatlich gelenkte Umverteilung von Ressourcen eingreift und seine Korrektivfunktion schwächt (Münch 2007). Auch die Umfunktionierung der GK-Förderung zu einer „Exzellenzförderung“ geht in diese Richtung und erscheint aus der Perspektive Ben-Davids als Fehlentwicklung.

Der vorliegende Aufsatz hat für den Bereich der deutschen Hochschul- und Wissenschaftspolitik neue empirisch fundierte Ergebnisse vorgelegt, die insgesamt zum Schluss führen, dass der WR seit den 1970er Jahren ein konservatives hochschul- und wissenschaftspolitisches Beratungsgremium gewesen ist, in dem die politisch Verantwortlichen weitreichende Reformvorschläge mit Finanzierungsvorbehalten entschärft und schließlich auch nicht umgesetzt haben. Aus diesem Gesamtbefund lässt sich der *Bedarf für einen politisch unabhängigen Sachverständigenrat* für die Hochschul- und Wissenschaftspolitik ableiten, den es bislang in Deutschland nicht gibt. Ein solcher Sachverständigenrat könnte dabei helfen, forschungsbasierte Vorschläge zur institutionellen Erneuerung des deutschen Universitätssystems zu erarbeiten und innovative Impulse direkt an die politisch Verantwortlichen zu kommunizieren, ohne politische Abstimmungserfordernisse bereits in die Beratungsphase eingreifen zu lassen. Perspektivisch könnte ein solcher Sachverständigenrat Vorschläge zur Weiterentwicklung des gesamten Wissenschaftssystems in Deutschland, einschließlich des privaten Hochschulsektors, der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen, der Ressortforschungsinstitute und der Forschungsförderung durch Drittmittelgeber entwickeln. Unsere Schlussfolgerung zur Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigenrates wird auch von der einschlägigen Literatur gestützt, derzufolge forschungsbasierte Politikberatung von unabhängigen Experten durchgeführt werden sollte (Weingart/Lentsch 2008). Die in vielen anderen Politikbereichen, wie der Wirtschafts-, der Umwelt-, Technologie- und Innovationspolitik seit vielen Jahren übliche Politikberatung durch politisch unabhängige Sachverständige (Lentsch/Weingart 2011; Renn 2015; Wilsdon et al. 2015) sollte auch in der Hochschul- und Wissenschaftspolitik praktiziert werden.

Literaturverzeichnis

- Appelt, S. / Beuzekom, B.v. / Galindo-Rueda, F. / Pinho, R.d. (2015): Which Factors Influence the International Mobility of Research Scientists?, in: Geuna, A. (Hrsg.). *Global Mobility of Research Scientists. The Economics of Who Goes Where and Why*, Amsterdam, S. 177-213.
- Bartz, O. (2007): *Der Wissenschaftsrat. Entwicklungslinien der Wissenschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1957-2007*, Stuttgart.
- Bartz, O. (2010): Die Föderalismusreform von 2006 in zeithistorischer Perspektive, in: Seckelmann, M. / Lange, S. / Horstmann, T. (Hrsg.). *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik*, Baden-Baden, S. 91-105.
- Ben-David, J. (1960): Scientific Productivity and Academic Organization in Nineteenth Century Medicine. *American Sociological Review* 25, S. 828-843.
- Ben-David, J. (1971): *The Scientist's Role in Society. A Comparative Study*, Englewood Cliffs, N.J.
- Benz, W. (1996): Der Wissenschaftsrat, in: Flämig, C. / Kimminich, O. / Krüger, H. / Meusel, E.-J. / Rupp, H.H. / Schweven, D. / Schuster, H.J. / Stenbock-Fermor, F. (Hrsg.). *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, Bd. 2, Berlin, Heidelberg, New York, S. 1667-1687.
- Boer de, H.F. / Enders, J. / Schimank, U. (2007): On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany, in: Jansen, D. (Hrsg.). *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Dordrecht, S. 137-152.
- Bonaccorsi, A. / Cicero, T. / Haddawy, P. / Hassan, S.-U. (2017): Explaining the transatlantic gap in research excellence. *Scientometrics* 110, S. 217-241.
- Braun, D. (1997): *Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum „kooperativen Staat“*, Frankfurt am Main, New York.
- Brunsson, N. / Sahlin-Andersson, K. (2000): Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies* 21, S. 721-746.
- Coelln, C.v. (2017): Das Binnenrecht der Hochschule, in: Hartmer, M. / Detmer, H. (Hrsg.). *Hochschulrecht : ein Handbuch für die Praxis*, Heidelberg, S. 349-413.
- Detmer, H. (2017): Das Recht der (Universitäts-)Professoren, in: Hartmer, M. / Detmer, H. (Hrsg.). *Hochschulrecht : ein Handbuch für die Praxis*, Heidelberg, S. 139-240.
- DFG (1992-2016): *Jahresberichte*, Bonn.
- EFI (2009-2019): Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit), Berlin, Expertenkommission Forschung und Innovation.
- Espeland, W.N. / Sauder, M. (2007): Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds. *American Journal of Sociology* 113, S. 1-40.
- Fairclough, R. / Thelwall, M. (2015): More precise methods for national research citation impact comparisons. *Journal of Informetrics* 9, S. 895-906.
- Foerster, U. (1981): *Zum Problem der Integration komplexer Sozialsysteme am Beispiel des Wissenschaftsrates*, Berlin.
- Geis, M.-E. / Krausnick, D. (2012): Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel, I. (Hrsg.). *Handbuch Föderalismus*, Berlin, Heidelberg, S. 275-299.
- Grüttner, M. / Kinas, S. (2007): Die Vertreibung von Wissenschaftlern aus den deutschen Universitäten 1933-1945. *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 55, S. 123-186.

- Hartmer, M. (2017): Das Recht des wissenschaftlichen Nachwuchses, in: Hartmer, M. / Detmer, H. (Hrsg.). *Hochschulrecht : ein Handbuch für die Praxis*, Heidelberg, S. 241-298.
- Heinze, T. / Pithan, D. / Heyden, M.v.d. (2020): Institutional environments exerting weak control are conducive to breakthroughs in science. Comparison of France, Germany, the United Kingdom, and the United States. *PLOS One* 15.
- Heinze, T. / Pithan, D. / Jappe, A. (2019): From North American hegemony to global competition for scientific leadership. Insights from the Nobel population. *PLoS One* 14, e0213916
- Hepp, G.F. (2011): Formen und Institutionen der Politikberatung, in: Hepp, G.F. (Hrsg.). *Bildungspolitik in Deutschland*, Wiesbaden, S. 91-107.
- Hoffmann, D. / Walker, M. (Hrsg.) (2012): *The German Physical Society in the Third Reich*, Cambridge.
- Hollingsworth, J.R. (2006): A Path-Dependent Perspective on Institutional and Organizational Factors Shaping Major Scientific Discoveries, in: Hage, J.T. / Meeus, M. (Hrsg.). *Innovation, Science, and Institutional Change*, Oxford, S. 423-442
- Hollingsworth, J.R. / Hollingsworth, E.J. (2011): *Major Discoveries, Creativity, and the Dynamics of Science*, Vienna.
- Hüther, O. (2010): *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen*, Wiesbaden.
- Hüther, O. (2012): Wandelbarkeit von Forschungsstrukturen in deutschen Universitäten. Eine Analyse der Landeshochschulgesetze, in: Heinze, T. / Krücken, G. (Hrsg.). *Institutionelle Erneuerungsfähigkeit der Forschung*, Heidelberg, S. 127-155.
- Hüther, O. / Krücken, G. (2014): The rise and fall of student fees in a federal higher education system: the case of Germany, in: Ertl, H. / Dupuy, C. (Hrsg.). *Students, Markets and Social Justice. Higher Education Fee and Student Support Policies in Western Europe and beyond*, Oxford, S. 85-110.
- Hüther, O. / Krücken, G. (2016): *Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung*, Wiesbaden.
- Jappe, A. / Heinze, T. (2016): Institutional Context and Growth of New Research Fields. Comparison between State Universities in Germany and the United States, in: Heinze, T. / Münch, R. (Hrsg.). *Innovation in Science and Organizational Renewal. Sociological and Historical Perspectives*, New York, S. 142-187.
- Jens, U. (2006): Politikberatung und politische Legitimität, in: Falk, S. / Rehfeld, D. / Römmele, A. / Thunert, M. (Hrsg.). *Handbuch Politikberatung*, Frankfurt am Main, New York, S. 126-137.
- Kaase, M. (1999): Politik im Zwiespalt zwischen Wandel und Status Quo. Eine Analyse im Hinblick auf den deutschen Wissenschaftsrat, in: Gerhards, J. / Hitzler, R. (Hrsg.). *Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse.*, Opladen, S. 233-257.
- Kehm, B. / Lanzendorf, U. (Hrsg.) (2007): *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries*, Bonn.
- Kielmannsegg, P.G. (1990): Notizen zum Thema Wissenschaftsrat, in: Kleiner, U. (Hrsg.). *Verwalten ist Gestalten: Festschrift für Armin Danco zum Ausscheiden aus dem aktiven Dienst*, Düsseldorf, S. 211-219.

- Kielmannsegg, P.G. (1998): Ansprache beim Festakt anlässlich des 40jährigen Bestehens des Wissenschaftsrates am 2. Oktober 1997 in der Aula der Universität Bonn, in: Wissenschaftsrat (Hrsg.). *Der Wissenschaftsrat 1957-1997*, Bonn, S. 19-22.
- King, D.A. (2004): The scientific impact of nations. *Nature* 430, S. 311-316.
- Kosmützky, A. (2016): Mission Statements and the Transformation of German Universities into Organizational Actors. *Recherches Sociologiques & Anthropologiques* 47, S. 44-66.
- Krücken, G. / Blümel, A. / Kloke, K. (2013): The Managerial Turn in Higher Education? On the Interplay of Organizational and Occupational Change in German Academia. *Minerva* 51, S. 417-442.
- Krücken, G. / Meier, F. (2006): Turning the University into an Organizational Actor, in: Drori, G.S. / Meyer, J. / Hwang, H. (Hrsg.). *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*, Oxford, S. 241 – 257.
- Lange, J. (2014): Kommentar in Thesen zum Beitrag von Uwe Schimank, in: BBAW (Hrsg.). *Wissenschaftspolitik im Dialog*, Berlin, S. 44-54.
- Lentsch, J. (2016): Wissenschaftliche Politikberatung: Organisationsformen und Gestaltungselemente, in: Simon, D. / Knie, A. / Hornbostel, S. (Hrsg.). *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden, S. 317-334.
- Lentsch, J. / Weingart, P. (2011): *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*, Cambridge.
- Leydesdorff, L. / Wagner, C.S. (2009): Is the United States losing ground in science? A global perspective on the world science system. *Scientometrics* 78, S. 23-36.
- Leydesdorff, L. / Wagner, C.S. / Bornmann, L. (2014): The European Union, China, and the United States in the top-1% and top-10% layers of most-frequently cited publications: Competition and collaborations. *Journal of Informetrics* 8, S. 606-617.
- Luhmann, N. (1999): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin.
- Lundgreen, P. (2009): *Das Personal an den Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland 1953–2005*, Göttingen.
- Maier, H. (2015): *Chemiker im "Dritten Reich". Die Deutsche Chemische Gesellschaft und der Verein Deutscher Chemiker im NS-Herrschaftsapparat*, Weinheim.
- Mayer, K.U. (2016): Die drei Pakte und ihre Wirkung: Die Exzellenzinitiative, der Hochschulpakt 2020 und der Pakt für Forschung und Innovation, in: Simon, D. / Knie, A. / Hornbostel, S. (Hrsg.). *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden, S. 465-481.
- Mayntz, R. (1994): *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß: Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989-1992*, Frankfurt am Main/New York.
- Meier, F. (2009): *Die Universität als Akteur. Zum institutionellen Wandel der Hochschulorganisation*, Wiesbaden.
- Möller, G. (2017): Hochschulfinanzierung und -steuerung, in: Hartmer, M. / Detmer, H. (Hrsg.). *Hochschulrecht : ein Handbuch für die Praxis*, Heidelberg, S. 873-902.
- Münch, R. (2007): *Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz*, Frankfurt am Main.
- Münch, R. (2014): *Academic capitalism. Universities in the global struggle for excellence*, New York, London.
- Musselin, C. (2018): New forms of competition in higher education. *Socio-Economic Review* 16, S. 657-683.

- Neidhardt, F. (2012): Institution, Organisation, Interaktion. Funktionsbedingungen des Wissenschaftsrats. *Leviathan* 40, S. 271-296.
- Paletschek, S. (2002): Die Erfindung der Humboldtschen Universität. Die Konstruktion der deutschen Universitätsidee in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. *Historische Anthropologie* 10, S. 183-205.
- Parsons, T. / Platt, G.M. (1974): *The American University*, Cambridge, MA.
- Pruiskien, I. / Jansen, D. (Hrsg.) (2015): *The Changing Governance of Higher Education and Research. Multilevel Perspectives*, Heidelberg.
- Ramirez, F.O. / Christensen, T. (2013): The formalization of the university: rules, roots, and routes. *Higher Education* 65, S. 695-708.
- Remmert, V. (2012): The German Mathematical Association during the Third Reich: Professional Policy within the Web of National Socialist Ideology, in: Hoffmann, D. / Walker, M. (Hrsg.). *The German Physical Society in the Third Reich*, Cambridge, S. 246-279.
- Renn, O. (2015): Ethikkommission: Wie legitim ist die Legitimation der Politik durch die Wissenschaft?, in: Wagner, G.G. / Weingart, P. (Hrsg.). *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*, Weilerswist, S. 17-34.
- Rodríguez-Navarro, A. (2016): Research Assessment Based on Infrequent Achievements: A Comparison of the United States and Europe in Terms of Highly Cited Papers and Nobel Prizes. *Journal of the American Society for Information Science and Technology* 67, S. 731-740.
- Röhl, H.C. (1994): *Der Wissenschaftsrat. Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern und ihre rechtlichen Determinanten*, Baden-Baden.
- Sauder, M. / Espeland, W.N. (2009): The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change. *American Sociological Review* 74, S. 63-82.
- Scharpf, F. (2009): *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt am Main, New York.
- Schimank, U. (2014): Hochschulfinanzierung in der Bund-Länder-Konstellation. Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung, in: Schimank, U. (Hrsg.). *Wissenschaftspolitik im Dialog*, Berlin, S. 13-42.
- Schimank, U. / Lange, S. (2006): Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Weingart, P. / Taubert, N.C. (Hrsg.). *Das Wissensministerium – Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland*, Weilerswist, S. 311-346.
- Schlingmann, I. (1975): *Zur Funktion des Wissenschaftsrates als wissenschafts- und bildungspolitisches Steuerungsinstrument*, Berlin.
- Seckelmann, M. (2016): Rechtliche Rahmenbedingungen der Wissenschaftspolitik, in: Simon, D. / Knie, A. / Hornbostel, S. (Hrsg.). *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden, S. 99-117.
- Seeber, M. / Lepori, B. / Montauti, M. / Enders, J. / de Boer, H. / Weyer, E. / Bleiklie, I. / Hope, K. / Michelsen, S. / Mathisen, G.N. / Frølich, N. / Scordato, L. / Stensaker, B. / Waagene, E. / Dragsic, Z. / Krettek, P. / Krücken, G. / Magalhães, A. / Ribeiro, F.M. / Sousa, S. / Veiga, A. / Santiago, R. / Marini, G., & / Reale, E. (2014): European Universities as Complete Organizations? Understanding Identity, Hierarchy and Rationality in Public Organizations. *Public Management Review* 17, S. 1444-1474.
- Slaughter, S. / Rhoades, G. (2004): *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*, Baltimore.

- StBA (1992-2016 a): *Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen. Fachserie 11, Reihe 4.4*, Wiesbaden.
- StBA (1992-2016 b): *Bildung und Kultur. Prüfungen an Hochschulen. Fachserie 11, Reihe 4.2*, Wiesbaden.
- Stucke, A. (2006): Der Wissenschaftsrat, in: Falk, S. / Rehfeld, D. / Römmele, A. / Thunert, M. (Hrsg.). *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden, S. 248-254.
- Stucke, A. (2011): Quality assurance through procedures – policy advice by the German Science Council, in: Lentsch, J. / Weingart, P. (Hrsg.). *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*, Cambridge, S. 157-173.
- Trute, H.-H. (1994): *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. Das Wissenschaftsrecht als Recht kooperativer Verwaltungsvorgänge*, Tübingen.
- Veugelers, R. / Bouwel, L.v. (2015): Destinations of Mobile European Researchers: Europe versus the United States, in: Geuna, A. (Hrsg.). *Global Mobility of Research Scientists. The Economics of Who Goes Where and Why*, Amsterdam, S. 215-237.
- Weingart, P. / Lentsch, J. (2008): *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*, Weilerswist.
- Wiesner, A. (2006): *Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse*, Frankfurt am Main, New York.
- Wiesner, A. (2010): Der alte und der neue Hochschulbau – die immerwährende Gemeinschaftsaufgabe, in: Seckelmann, M. / Lange, S. / Horstmann, T. (Hrsg.). *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik*, Baden-Baden, S. 195-214.
- Willke, H. (2006): *Systemtheorie I: Grundlagen*, Stuttgart.
- Wilsdon, J. / Doubleday, R. / Hynard, J. (Hrsg.) (2015): *Future directions for scientific advice in Europe*, Cambridge.
- Wixforth, J. (2012): Langfristige Entwicklung der außeruniversitären Forschungsförderung in Deutschland. *Wirtschaftsdienst* 92, S. 193-201.
- Wolff, J. (2015): Der neue Artikel 91 b GG – Erweiterte Kooperation im Wissenschaftsföderalismus. *Die Öffentliche Verwaltung* 71, S. 771-780.
- Zhou, P. / Leydesdorff, L. (2006): The emergence of China as a leading nation in science. *Research Policy* 35, S. 83-104.

Anhänge

Zitierte Empfehlungen des Wissenschaftsrates

- WR, 1960: Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen. Teil 1. Wissenschaftliche Hochschulen. Tübingen.
- WR, 1962: Anregungen des Wissenschaftsrates zur Gestalt neuer Hochschulen. Tübingen.
- WR, 1965: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Neugliederung des Lehrkörpers an den wissenschaftlichen Hochschulen. Tübingen.
- WR, 1966: Empfehlungen zur Neuordnung des Studiums an den wissenschaftlichen Hochschulen. ohne Ort.
- WR, 1967: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bis 1970. Köln.
- WR, 1968: Empfehlungen zur Struktur und Verwaltungsorganisation der Universitäten. Tübingen.
- WR, 1977: Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Neugestaltung der Personalstruktur. Köln.
- WR, 1982: Zur Problematik befristeter Arbeitsverhältnisse mit wissenschaftlichen Mitarbeitern. Köln.
- WR, 1985: Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem. Köln.
- WR, 1986: Empfehlungen zur Struktur des Studiums. Köln.
- WR, 1988: Empfehlungen zur Förderung von Graduiertenkollegs. Köln.
- WR, 1993: 10 Thesen zur Hochschulpolitik. Berlin.
- WR, 1994: Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Weiterführung des Graduiertenkolleg-Programms. Schwerin.
- WR, 1996: Empfehlungen zur Förderung des Hochschullehrernachwuchses. Magdeburg.
- WR, 2000: Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland. Berlin.
- WR, 2001: Personalstruktur und Qualifizierung: Empfehlungen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Köln.
- WR, 2002: Empfehlungen zur Doktorandenausbildung. Köln.
- WR, 2004: Empfehlungen zu einem Wissenschaftstarifvertrag und zur Beschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter. Köln.
- WR, 2005: Empfehlungen zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren. Jena.
- WR, 2007: Empfehlungen zu einer lehrorientierten Reform der Personalstruktur an Universitäten. Köln.
- WR, 2008: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium. Köln.
- WR, 2014: Empfehlungen zu Karrierezielen und –wegen an Universitäten. Köln.

A) Verwendetes Archivmaterial der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates Sitzungsprotokolle (AG, WK, VK, VV)

27./28.1.1988, P1768/88	23.5.2000, P3119/00	11.3.2004, P3443/04
28.1.1988, P1769/88	30.3.2000, P3118/00	18.6.2004, P3466/04
29.1.1988, P1770/88	18.1.2001, P3177/01	23.3.2006, P3701/06
2.11.1994, P2509/95	19.1.2001, P3178/01	29.6.2006, P3743/06
11.3.1994, P2429/94	19.1.2001, P3179/01	5.1.2007, P3805/07
15.7.1994, P2482/94	2.5.2001, P3186/01	2./3.7.2008, P3966/08
27.4.1994, P2438/94	5.7.2001, P3213/01	3.7.2008, P3967/08
15.6.1995, P2589/95	1.10.2001, P3249/01	4.7.2008/3967/08
15.4.1996, P2692/96	19.12.2001, Pxxxx/01	5.12. 2012, P4524/12
20.2.1996, P2683/96	10.4.2002, P3295/02	21./22.2.2013, P4556/13
25.1.1996, P2682/96	1.10.2003, P3407/03	8.5.2013, P4582/13
2.12.1999, P3078/00	8.5.2003, P3369/03	18./19.7.2013, P4626/13
16.6.1999, P3025/99	24.6.2003, P3381/03	30.10.2013, P4653/13
21.9.1999, P3042-99	25.6.2003, P3385/03	8.1.2014, P4685/14
14.6.2000, P3120/00	26.3.2003, P2249/03	12.2.2014, P4700/14
22.9.2000, P3123/00	5.10.2004, P3513/04	

Sonstige Archivunterlagen

WR, 2000: Personalstruktur und Qualifizierung; Empfehlungen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Entwurf. Köln, Drs. 4371/00. Archiv der Geschäftsstelle des WR.

WR, 2008: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung in Lehre und Studium. Entwurf. Köln, Drs. 8579/08. Archiv der Geschäftsstelle des WR.

B) Zitierte Geschäftsordnungen, Gesetze und Verwaltungsabkommen

Geschäftsordnung des Wissenschaftsrates, 9.7.2009 (GO-WR 2009).

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 3.8.1973 (GWB 1973).

Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern, 20.12.1988 (BBAnpG 1988).

Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 14.8.1963 (SachvRatG 1963).

Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats, 16.7.2007 (EthRG 2007).

Hochschulrahmengesetz, i.d.F. vom 26. Januar 1976 (HRG 1976); 28. März 1985 (HRG 1985); 20. August 1998 (HRG 1998); 16.2.2002 (HRG 2002 a); 8.8.2002 (HRG 2002 b).

Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates, 5.9.1957 (VA-WR 1957); 9.12.1975 (VA-WR 1975); 1.1.2008 (VA-WR 2008).

C) Universitätsneugründungen, 1966-1979

1966: Konstanz; 1967: Mannheim, Regensburg, Ulm; 1968: Dortmund; 1969: Bielefeld, Koblenz-Landau; 1970: Augsburg, Bayreuth, Kaiserslautern, Trier; 1971: Bremen, Kassel; 1972: Essen, Duisburg, Hamburg (Bundeswehr), Paderborn, Siegen, Wuppertal; 1973: München (Bundeswehr); 1974: Hagen, Oldenburg, Osnabrück; 1978: Hamburg-Harburg, Hildesheim, Passau; 1979: Bamberg.

D) Modellrechnungen

WR (1988): Die ergänzte Modellrechnung sieht wie folgt aus. Legt man die Förderkriterien für GKs zugrunde, denen zufolge sich zwischen 5 bis 15 Professoren an GKs beteiligen sollen (WR 1994: 411), dann kann man von einem Mittelwert von durchschnittlich 10 beteiligten Professoren pro GK ausgehen, so dass sich für die 80 zugrunde gelegten GKs eine Beteiligung von 800 Professoren ergibt. Wenn gemäß WR-Empfehlung sich die Professoren jeweils zwei Semesterwochenstunden (SWS) auf ihr Lehrdeputat anrechnen lassen (1.600 SWS), dann ergibt sich unter Zugrundelegung des üblichen professoralen Lehrdeputats von 8 SWS ein rechnerischer Bedarf von 200 zusätzlichen Professorenstellen ($1.600 \text{ SWS} / 8 \text{ SWS} = 200$), um die in den grundständigen Studiengängen zu erbringende Lehre aufzufangen. Unter Berücksichtigung der für 1988 vom Statistischen Bundesamt berichteten Verteilung von C3-Stellen (5.591) und C4-Stellen (8.542) an allen staatlichen westdeutschen Universitäten (ohne Gesamthochschulen, Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen, Kunsthochschulen; StBA 1992), hätte es sich um 79 zusätzliche C3-Stellen und 121 zusätzliche C4-Stellen gehandelt. Legt man weiterhin die für das Jahr 1988 geltenden jährliche Besoldung (Grundgehalt plus Ortszuschlag Stufe 2) der Entgeltendstufen C3 (95.953 DM) und C4 (110.383 DM) zugrunde (BBAnpG 1988) und rechnet den üblichen Versorgungszuschlag für Beamte von 30 Prozent hinzu, dann hätte das ein geschätztes Gesamtvolumen von ca. 27,2 Mio. DM pro Jahr bedeutet. Für die C3-Stellen sieht die Rechnung wie folgt aus: $95.953 \times 1,3 \times 79 = 9.853.373 \text{ DM}$. Für die C4-Stellen sieht die Rechnung wie folgt aus: $110.383 \times 1,3 \times 121 = 17.363.246 \text{ DM}$.

WR (2008): Die ergänzte Modellrechnung ist in Tabelle Anhang D dargestellt. Sie enthält diejenigen Fächer, für die schweizerische Richtwerte vom WR zur Verfügung gestellt wurden.

Tabelle Anhang D: Aufwuchs an Professorenstellen gemäß Schweizer Betreuungsrichtwerte

	Schweizerischer Richtwert für Betreuungsrelation (Studierende pro Professor)	Anzahl Studierende in Deutschland	Anzahl hauptberuflicher Professoren in Deutschland	Betreuungsrelation in Deutschland	Rechnerisch notwendiger Aufwuchs, um schweizerischen Richtwert zu erreichen
Sprach- und Kulturwissenschaften	40	386.737	5.068	76,3	4.600
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	40	344.503	3.315	103,9	5.298
Mathematik und Naturwissenschaften	25	265.737	5.879	45,2	4.750
Humanmedizin	20	96.138	3.114	30,9	1.693
Veterinärmedizin	20	6.159	179	34,4	129
Ingenieurwissenschaften	35	127.269	2.380	53,5	1.256
Gesamt		1.226.543	19.935	61,5	17.727

Anmerkungen: Zahlen beziehen sich auf das Wintersemester 2005/6. Die Richtwerte beziehen sich auf das Jahr 2007.
Quelle: WR (2008: 94, 108).