

Hockel, Dieter

**Article — Digitized Version**

## Prioritäten und Grenzen staatlicher Forschungsförderung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hockel, Dieter (1974) : Prioritäten und Grenzen staatlicher Forschungsförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 2, pp. 79-82

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134644>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Prioritäten und Grenzen staatlicher Forschungsförderung

Dieter Hockel, Bochum \*)

Mit einem Fünf-Stufen-Modell beabsichtigt Forschungsminister Prof. Ehmke, den Prozeß der Forschungspolitik in der Bundesrepublik neu zu strukturieren. Dieses Modell stellt anscheinend das Kernstück der von der Bundesregierung angestrebten Neuorientierung der Forschungspolitik dar. Nachfolgend eine kritische Stellungnahme zu dem Ehmke-Plan.

Der Tatbestand, daß „Forschung und Technologie die Zukunft unserer Gesellschaft entscheidend mitbestimmen“ (Ehmke)<sup>1)</sup>, ist schon fast zu einem Gemeinplatz geworden. Wissenschaft und Technik sind nach Meinung v. Dohnanyis sogar „Voraussetzung unseres Lebens“<sup>2)</sup>. Beide Minister sind sich dennoch mit der restlichen Bundesregierung darüber einig, daß den wissenschaftlich-technischen Forschungsinstitutionen der Bundesrepublik nicht jeder Wunsch nach genügender Ausstattung erfüllt werden kann und darf. Wie bei allen anderen Aktivitäten des Staates und der Wirtschaft müssen Prioritäten bestimmt werden.

### Technokratisches Forschungsmodell

In einer freien Wirtschaft leistet der Markt den Ausgleich von Bedürfnissen auf der einen und den vorhandenen Ressourcen auf der anderen Seite. Anders, so v. Dohnanyi, sei es in der Forschungs-

\*) Dieser Aufsatz entstand im Zusammenhang mit einem Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft, das den Arbeitstitel „Kosten-Nutzen-Analyse der Forschung“ trägt. Dieses Projekt wird unter der Leitung von Prof. Dr. Ch. Watrin am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln bearbeitet. Der Verfasser dankt der DFG für ihre großzügige Unterstützung. Alle Irrtümer gehen selbstverständlich zu seinen Lasten.

1) H. Ehmke: Wissenschaft und Wirtschaft. In: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 150 v. 23. 11. 1973, S. 1492.

2) K. v. Dohnanyi: Aufgaben der Naturwissenschaften in der Industriegesellschaft. In: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 42 v. 7. 4. 1973, S. 371.

politik, in der „wir eine sinnvollere Verteilung der zu allen Zeiten begrenzten Mittel nicht erreichen können, wenn wir kein „technokratisches“ Instrument zur Prioritätenfindung und optimalen Nutzung der Ressourcen entwickeln“<sup>3)</sup>. Sein Kabinettskollege Ehmke hat kürzlich „eine Art Modell“ zur Prioritätenbildung und zur Konzipierung eines Förderungsspektrums für die Forschung vorgeschlagen<sup>4)</sup>. Dieses Modell stellt wohl das Kernstück der von der Bundesregierung angestrebten Neuorientierung der Forschungspolitik dar, durch die Forschung zugleich als Teil des gesellschaftlichen Bedarfs und zu dessen Befriedigung gefördert werden soll.

Ehmke beabsichtigt mit seinem Fünf-Stufen-Modell, den Prozeß der Forschungspolitik in der Bundesrepublik zu strukturieren. Zeitlich hinter-

3) Ebenda, S. 372.

4) H. Ehmke: Prioritäten und Grenzen staatlicher Forschungsförderung. In: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 121 v. 29. 9. 1973, S. 1201.

*Dieter Hockel, 28, Dipl.-Ökonom, ist als wissenschaftlicher Referent für die Universitätskommission für Forschung der Ruhr-Universität Bochum tätig.*

einandergeschaltet sollen die einzelnen Stufen von der Formulierung des gesamtpolitischen Rahmens über Prognosen, Analysen, Abwägungen, öffentliche Kritik und Gegenkritik bis zu einem allgemeinen gesellschaftlichen Konsensus führen. Mit seinem Vorschlag will er sowohl das statische als auch das dynamische Allokationsproblem für die Forschung lösen.

### Gesellschaftliche Entscheidungsprozedur

Das Ehmke-Modell ist eine Variante des den Ökonomen wohlbekannten Ziel-Lage-Mittel-Schemas, das auf die Forschungspolitik zugeschnitten wird. Zunächst werden durch die Regierung die politischen Ziele postuliert. Mit ihnen als Vorgabe untersucht man dann die gegenwärtige Lage der Forschung und ihrer Förderung sowie die langfristigen interdependenten wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Stellt sich heraus, daß zumindest teilweise die Lage nicht zielkonform ist, so müssen Forschungsprogramme und konkrete einzelne Förderungsmaßnahmen initiiert werden, die – hoffentlich – Wissenschaft und Gesellschaft im Sinne der Ziele positiv beeinflussen.

Da das „technokratische Instrumentarium“ dazu benutzt wird, um im wesentlichen politische Entscheidungen vorzuformen, muß es in die Verfassungswirklichkeit eingepaßt werden. Deshalb sieht das Modell vor, daß nach Abschluß der ministeriellen Planungsarbeiten öffentliche – fachliche und nichtfachliche – Kritik einsetzen und daß schließlich ein allgemeiner Konsensus zustande kommt. Kritik und Konsensus sollen anscheinend eine Art „gesellschaftliche Entscheidungsprozedur“ über die Prioritäten sein. Die Forschungspolitik soll von möglichst allen akzeptiert und so nach allen Seiten politisch abgesichert werden.

### Verfassungsrechtliche Bedenken

Ob Ehmkes Gesamtkonzeption dazu geeignet ist, die Forschungspolitik rationaler, ökonomisch effektiver und politisch annehmbarer zu machen, kann durchaus bezweifelt werden. So ist Ehmke bereits vorgeworfen worden, seinem Schema hafte „des Gedankens Blässe“ an (Rieger)<sup>5)</sup>. Deshalb sei es gegen die überkommenen Strukturen in der Forschungspolitik nicht durchzusetzen. Überdies könnten in dem Modell sehr viele theoretische Schwierigkeiten stecken, so daß aus wissenschaftlicher Sicht Bedenken angemeldet werden müßten.

Problematisch ist im Ehmke-Modell zunächst, wie die Ziele der Forschungspolitik gefunden bzw. gesetzt werden. Wer soll die Ziele formulieren, kritisieren und politisch legitimieren, und wer macht

sie verbindlich und gestaltet ihnen gemäß die Forschungsförderung? Ehmke behält der Regierung das Recht der Zielsetzung vor. Da diese Regierung eine parlamentarische Basis hat, ist insoweit auch die Mitwirkung der Parteien und der Bundestagsfraktionen gesichert.

Politisch wie verfassungsrechtlich strittig ist Ehmkes Idee, erst nach Abschluß der Planungsphasen der „informierten Öffentlichkeit“ das Förderungsspektrum zu unterbreiten, es damit der öffentlichen Kritik auszusetzen und es sich mittels eines allgemeinen gesellschaftlichen Konsensus bestätigen zu lassen. Zwar fordert Ehmke zur Auseinandersetzung mit der Forschungspolitik auf, aber er baut erst dann ein radikaldemokratisches Element in sein Modell ein, wenn die Entscheidungen im Grunde schon gefallen sind.

Nach seiner Vorstellung wird ein solcher Konsensus dann möglich, wenn man von der Exekutive her der Öffentlichkeit die Ziele, Motive und Probleme der Forschungspolitik erläutert und diese sie „versteht“. Wer also trotz hartnäckiger (propagandistischer) Bemühungen der Regierung ihrer Politik nicht zustimmt, der „versteht“ offensichtlich nicht. Der consensus omnium, diese harmonistische Fiktion, wird durch ein fragwürdiges Erkenntnisverfahren abgestützt. In der politischen Landschaft der Bundesrepublik sind die politischen Entscheidungsprozesse anders ausgebildet: Auf der politischen, repräsentativ-demokratischen Ebene werden bei Zielkonflikten Kompromisse ausgehandelt, die einen Interessenausgleich bringen sollen. Es wird von der Verfassung nicht gefordert, daß diese Interessen im Sinne der Regierung „wohlverstanden“ sind, was aus der Sicht der liberalen Demokratie auch nicht erwünscht ist.

### Futurologische Elemente

Ehmke legt wohl deshalb soviel Wert auf einen forschungspolitischen Konsens, weil die oberste Zielkategorie der Bundesregierung – nicht nur in diesem Bereich – der „gesellschaftliche Bedarf“ ist. Wie dieser zu interpretieren ist, haben die Diskussionen zur staatlichen Investitionslenkung gezeigt<sup>6)</sup>.

Demnach ist gesellschaftlicher Bedarf nicht der Nachfrage nach öffentlichen Gütern gleichzusetzen, die sich über politische Gremien artikuliert. Vielmehr ist es Aufgabe der Wissenschaft, ihn für die Gegenwart zu ermitteln und für die Zukunft zu prognostizieren. Da die Forschungspolitik gesell-

<sup>5)</sup> W. Rieger: Forschungspolitik der mühsamen Schritte. In: Deutsche Universitätszeitschrift – Hochschuldienst, Heft 22, 1973, S. 948.

<sup>6)</sup> Vgl. K. G. Zinn: Investitionskontrollen und -planung. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 6, S. 302 f.

schaftliche Bedarfe der kommenden Generation mitbestimmt, müssen deren politische Vorstellungen wie die wissenschaftlichen Möglichkeiten zur Erfüllung ihrer Wünsche vorhergesagt werden. Daraus ergibt sich, daß Ehmke – trotz gegenteiliger Beteuerungen – die elitistische Konzeption herkömmlicher Forschungspolitik nicht aufgegeben hat, sondern sie lediglich mit radikaldemokratischen und futurologischen Elementen versetzt.

### Induktives Fehlurteil

Im Ehmke-Modell spielen die Prognose der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und ihrer Wechselwirkungen, die Detailvorausagen der Effekte einzelner Programme und Maßnahmen und die an der Kosten-Nutzen-Analyse orientierte Teiloptimierung der Förderungsvorschläge eine große Rolle. Der Minister ist sich im klaren darüber, daß sich die Auffassungen der Wissenschaftler über die Prognosemöglichkeiten in diesem Bereich sehr stark voneinander unterscheiden und zum Teil noch wenig ausgearbeitet sind. Zum einen könnte man behaupten, daß die Prognose wissenschaftlicher Ergebnisse mit einer

empirischen Theorie logisch unmöglich sei. Gäbe es eine solche Theorie, so würden alle Einzelwissenschaften überflüssig. Zum anderen könnte man bei bescheideneren Prognosezielen einwenden, daß die Theorien für diesen Zweck noch in den Anfängen steckten.

Ehmke nimmt dies zur Kenntnis und schlägt als vorläufige Lösung vor, das bereits in der Gesellschaft vorhandene Wissen „trichterförmig“ einzufangen, um damit der Forschungspolitik eine möglichst breite Basis, eine umfassende Informationsgrundlage zu schaffen<sup>7)</sup>. Ein solches „demokratisiertes“ Prognoseinstrument paßt recht gut zu seinen radikaldemokratischen Konsensusvorstellungen. Er vertraut dem induktiven Fehlurteil, daß erst möglichst vollständiges Wissen auch annähernd richtiges Wissen sei. Je mehr man von einer Sache verstehe, desto leichter sei es dann auch, Einigkeit über die notwendigen Entscheidungen zu erzielen. An dieser Stelle werden Seinsaussagen und Sollensbehauptungen unentwirrbar miteinander vermischt.

<sup>7)</sup> Vgl. H. Ehmke: Interview „Neuorientierung der Forschungspolitik“. In: Umschau 73, Heft 22, 1973, S. 686.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Karl Fasbender, Hajo Hasenpflug, Franz-J. Jägeler, Dietrich Kebschull

### EWG-ZOLLPRÄFERENZEN UND WELTHANDELSSTRUKTUR

Mit wachsender Kritik wird die Assoziierungs- und Präferenzpolitik der EG insbesondere von den Entwicklungsländern verfolgt. Die vorliegende Studie weist anhand von neuestem empirischen Material die Wirkungen dieser Abkommen auf die einerseits durch sie begünstigten als auch auf die nicht begünstigten Länder nach. Dabei werden sowohl unter globaler Betrachtungsweise als auch für besonders repräsentative Produkte die Veränderungen der Außenhandelsströme analysiert. Aufgrund der Ergebnisse dieser Analyse werden Forderungen für das künftige Vorgehen der EG insbesondere im Hinblick auf die bevorstehende GATT-Runde formuliert.

Großoktav, 296 Seiten, 1973, DM 34,-

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Wenn „alles Wissen“ bereits zu einer einzigen Zukunftsschau verarbeitet ist (Trichteridee!), so ist – stimmt man diesem Prognoseschema zu – nicht zu erkennen, wie alternative Förderungskonzeptionen entwickelt werden könnten. Damit entzieht Ehmke der von ihm gewünschten Kritik der Forschungspolitik den Boden. Er will „seriöse Futurologie“ betreiben, begünstigt aber statt dessen eine unkontrollierbare Technokratie.

Ein Hauptvertreter der von Ehmke gewünschten Voraussagekunst hat die politischen Voraussetzungen und Konsequenzen seiner „Wissenschaft“ deutlich ausgesprochen. Jantsch, der ehemalige OECD-Berater, meint, daß die Art normativer Futurologie (die Ehmke vorschwebt), eigentlich nur in einer geschlossenen, nicht in einer freiheitlich-liberalen Gesellschaft möglich sei<sup>8)</sup>. Wenn es zutrifft, daß die Wissenschaft und die auf ihr fußende Technologie die Zukunft unserer Gesellschaft entscheidend mitformen, so sollte man u. E. nicht einen Zirkel in die Forschungspolitik einfügen, der der liberalen Demokratie abträglich wäre: Die Futurologen sagen die Zukunft unserer Gesellschaft voraus, und diese Zukunft wird dann durch eine entsprechende Forschungspolitik abgedeckt, die ihrerseits als wissenschaftlich unumgänglich gilt. Die Prognose gerinnt über einen vorprogrammierten Konsens zum verbindlichen Plan.

### Verwaltete Forschung

Schiebt man diese Einwände beiseite, so zeigt sich auf der nächsten Stufe des Modells, daß Ehmke den Grundstein für eine beständig zunehmende Forschungsverwaltung mit entsprechendem Apparat legt. Seine Politik scheint dahin zu gehen, auf der Grundlage eines umfassenden Datenmaterials über möglichst alle Forschungsvorhaben in der Bundesrepublik alle Programm- und Förderungsmaßnahmen zunächst und zumindest im Bereich des Bundes zu begutachten, zu kontrollieren und zu koordinieren. Sollten sich Vorstellungen zur weitreichenden Koordination aller Forschungsaktivitäten in der Bundesrepublik in die Tat umsetzen lassen<sup>9)</sup>, so würden ein immer zunehmender Teil der Zeit der Forscher und wachsende Teile der Staatsbürokratie mit dieser Verwaltungsarbeit belastet werden. Es soll hier nicht bestritten werden, daß eine rationale Forschungspolitik auch eines bürokratischen Rückhalts nicht entbehren darf und kann. Zweifelhaft ist hingegen, ob man durch Anwendung formeller Verfahren und durch Zentralisation der Initiativ-, Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse in der Staatsbürokratie, die sich durch

Wissenschaftler (Interessenten!) beraten läßt, zu einer ökonomisch effizienten Lösung kommt.

Forschung – so wird immer wieder betont – sei mit Unsicherheit bzw. Ungewißheit belastet. Mehrere Wege könnten gegangen werden, um damit fertig zu werden. Einmal könnte man versuchen, Unsicherheit und Ungewißheit durch Prognosen bzw. Projektionen zu verringern. Gelingt dies nicht, so könnte man die Prognose zur Planung hochstilisieren, und man hätte sich so – vor allem bei der Anwendung formeller Verfahren – ein großes Betätigungsfeld geschaffen. So will Ehmke auch die Grundlagenforschung auf ihre potentiellen Kosten und Nutzen befragen<sup>10)</sup>. Bisher ist dies zumindest bei ex-ante-Überlegungen gescheitert, weil die empirischen Informationen wegen fehlender empirischer Theorien nicht beschafft werden konnten. Hier entsteht ein ganz neuer Forschungszweig, der bereits vom Bund im Fraunhoferinstitut für Systemtechnik und Innovationsforschung gefördert wird.

### Marktanaloge Forschungsentscheidungen

Man könnte aber auch den dezentralen marktanalogen Allokationsmechanismen in der Forschungspolitik noch eine Chance geben. Bekanntlich recht gut fertig. Jedoch wird diese forschungspolitische Alternative anscheinend gar nicht mehr ernsthaft erwogen, da es als selbstverständlich gilt, daß die Forschungsförderung ein „natürliches Feld“ staatlicher und halbstaatlicher Planung ist. Dort, wo dezentrale Forschungspolitik noch existiert – wie bei der DFG und einigen großen Stiftungen –, wird man sich der zentralen Planungspolitik des Forschungsministeriums anschließen müssen, und dies macht man zumindest schon in verbalen Absichtserklärungen.

Auch die Forschungsdispositionen der Industrie, die in immer stärkerem Maße von staatlichen Mitteln abhängt und diese – bei zunehmender Risikoscheu – auch verlangt, werden vom Ehmke-Modell weitgehend determiniert werden. Planungserfahrungen in anderen Bereichen lassen vermuten, daß bei Planung regelmäßig die Verantwortung für Entscheidungen von den Entscheidungen selbst getrennt wird. Letztlich ist für Fehlentscheidungen niemand mehr verantwortlich zu machen. Bei einer marktanalogen Struktur der forschungspolitischen Entscheidungsbildung und -befugnisse würde dieser Tendenz entgegengearbeitet werden. Gelingt es jedoch Ehmke, sein Modell allgemein durchzusetzen, so ist das Gegenteil der Fall: Von der verwalteten Forschung führt der Weg dann zum Forschungsverwaltungsstaat.

<sup>8)</sup> Vgl. E. Jantsch: *Technological Forecasting in Perspective*, Paris (OECD) 1967, S. 34 f.

<sup>9)</sup> Vgl. H. Lübke: *Besonderheiten deutscher Wissenschaftspolitik*. In: *Wirtschaft und Wissenschaft*, Heft 4, 1973, S. 20 ff.

<sup>10)</sup> H. Ehmke: *Staatliche Forschungs- und Technologiepolitik*. In: *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 83 v. 6. 7. 1973, S. 846.