

Renate Mayntz

## Die außeruniversitäre Forschung im Prozeß der deutschen Einigung

### 1. *Status quo* oder *Innovation*?

Es ist ein Gemeinplatz, daß die Prozesse des institutionellen Wandels im Zuge der deutschen Vereinigung für die theoretisch orientierte Politikwissenschaft Herausforderung und Chance zugleich sind. Da es sich um einen *gezielten* Institutionenwandel handelt, stellen sich in erster Linie steuerungstheoretische Fragen. Die besonderen Umstände der Vereinigung werfen jedoch auch eine Reihe spezifischer Fragen auf, die sich an diesem historischen Fall besonders gut untersuchen lassen. Eine dieser Fragen bezieht sich auf die Bedingungen, unter denen externe Ereignisse, die Anlaß zu umfangreichen Veränderungen sein könnten, tatsächlich zu Innovationen oder aber zu einer Bekräftigung des institutionellen Status quo führen.

Der Modus der Vereinigung auf der Basis von Artikel 23 Grundgesetz (GG) eröffnet die sonst kaum je gebotene Wahl zwischen der Fortschreibung des westdeutschen Status quo und mehr oder weniger umfassenden institutionellen Innovationen im Rahmen des bundesdeutschen Grundgesetzes. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Optionen ist um so größer, je größer in einem Bereich die institutionellen Unterschiede zwischen den beiden deutschen Staaten waren und je weniger die Vorschriften des Grundgesetzes eine ganz bestimmte institutionelle Lösung vorschreiben. Beides gilt auch für die Transformation der außeruniversitären, staatlich finanzierten Forschung in der ehemaligen DDR, die wir im Zuge des Vereinigungsprozesses beobachten konnten.<sup>1</sup>

In der sogenannten alten Bundesrepublik war der Sektor der außeruniversitären, staatlich finanzierten Forschung durch eine Vielzahl institutioneller Formen, durch einen variablen, aber teilweise sehr hohen Grad staatlich konzederter Selbstorganisation sowie schließlich durch die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Finanzierung aller Arten von staatlich getragenen Forschungseinrichtungen mit Ausnahme der Ressortforschung gekennzeichnet. Im Gegensatz

1 Die empirische Untersuchung wurde in der ersten Jahreshälfte 1990 begonnen; seit Herbst 1990 unterstützte mich Hans-Georg Wolf bei der Materialsammlung. Tatsachenbehauptungen, die im folgenden Text ohne Quellenangabe gemacht werden, stützen sich auf die Analyse überwiegend interner Dokumente oder auf Interviews.

zu dieser hochgradig differenzierten Struktur wurde in der DDR die staatlich finanzierte Forschung (außerhalb von Universitäten und Kombinat) im Rahmen nationaler Akademien und hier wiederum insbesondere in der Akademie der Wissenschaften (AdW) durchgeführt. Mit 60 Instituten und rund 24.000 Mitarbeitern war die AdW ein mächtiger, zentralstaatlich finanzierter Institutsverbund – eine Organisationsform, die dem sowjetischen Modell entsprach (vgl. Stifterverband 1989; Scherzinger 1990). Der Institutsverbund der AdW war unter der Leitung eines gemeinsamen Präsidenten mit der Gelehrtenengesellschaft der Akademie gekoppelt und dem Ministerrat der DDR unmittelbar unterstellt.

Aufgrund dieser großen Unterschiede der institutionellen Verfaßtheit mußte die deutsche Vereinigung, anders als in den Sektoren der Hochschulforschung und der Industrieforschung, mit einem mehr oder weniger radikalen institutionellen Wandel einhergehen – und zwar sowohl im Falle der Erhaltung der AdW als „systemfremdes“ Element wie im Falle ihrer Auflösung. Die Entscheidung ist, festgelegt in § 38 des Einigungsvertrages (EV), bekanntlich zugunsten der zweiten Möglichkeit gefallen. Während die Gelehrtenengesellschaft der traditionsreichen AdW grundsätzlich erhalten bleiben soll, sieht der Einigungsvertrag die Auflösung des Institutsverbundes und die Einpassung der einzelnen Forschungseinrichtungen in den institutionellen Rahmen der bisherigen bundesdeutschen Forschungslandschaft vor (Bundesgesetzblatt 1990, S. 902).

Der gesamte Policy-Prozeß läßt sich in drei Perioden untergliedern: Periode 1 reicht von der Maueröffnung und dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes in der DDR gegen Ende 1989 bis zur Unterzeichnung des Einigungsvertrages am 31.8.1990. In dieser Periode hat sich etappenweise die spätere Entscheidungsfrage herausgeschält und zugleich ein Politiknetzwerk gebildet, in dessen Rahmen über die Formulierung von § 38 EV verhandelt und entschieden wurde.

Periode 2 umfaßt die Zeit zwischen August 1990 und Juli 1991, dem Zeitpunkt, zu dem der Wissenschaftsrat die letzten Empfehlungen für die Zukunft von AdW-Instituten vorgelegt hat.

Periode 3 schließlich reicht von Juli 1991 bis voraussichtlich gegen Ende 1992; dann dürfte absehbar sein, ob und wie weit die Empfehlungen des Wissenschaftsrats implementiert wurden und wie der aus der Vereinigung hervorgehende staatliche Forschungssektor in Deutschland tatsächlich aussieht.

Steuerungstheoretische Fragen, die voraussetzen, daß das Prozeßergebnis bereits bekannt ist, lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beantworten. Die nachfolgende Analyse ist auf die ersten Prozeßphasen beschränkt und will vor allem den besonderen, auf die AdW konzentrierten Zuschnitt der Entscheidungsfrage, die besondere Struktur des sich herausbildenden Politiknetzwerks und die am bundesdeutschen Status quo orientierte Entscheidung erklären, die in § 38 EV ihren Niederschlag fand. Die ersten beiden Teilfragen lassen sich im Rahmen politikwissenschaftlicher Theoriemodelle zum 'agenda setting' und zur Bildung von Politiknetzwerken (Marin/Mayntz 1991) analysieren; für die dritte Teilfrage sind Ansätze zur generalisierenden Erklärung politischer Entscheidungen

relevant.<sup>2</sup> Besonderes Augenmerk soll hier jedoch einer Frage gelten, die sich aus der Institutionengeschichte der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung in der (alten) Bundesrepublik ergibt:

Wie in der detaillierten Rekonstruktion dieser Entwicklung von Hohn und Schimank (1990) gezeigt wird, hat der außeruniversitäre, staatlich finanzierte Sektor des bundesdeutschen Forschungssystems nach einer Reihe konflikthafter Differenzierungsprozesse in den 70er Jahren zu einem relativ stabilen Gleichgewicht gefunden. Die 1975 abgeschlossene Rahmenvereinbarung zur Forschungsförderung ist zugleich Ausdruck und Grundlage dieses Gleichgewichts. Ein strategisches Gleichgewicht ist jedoch etwas anderes als ein institutioneller Konsens,<sup>3</sup> ein normativ bejahtes Muster der Arbeitsteilung und gegenseitigen Domänenabgrenzung. Eine Situation, in der sich plötzlich vielfältige Möglichkeiten für eine Revision des Status quo bieten, stellt gewissermaßen einen Testfall dar, an dem erkennbar werden müßte, ob zu Beginn der politischen Umwälzungen im westdeutschen Forschungssystem institutioneller Konsens oder (allenfalls) ein strategisches Gleichgewicht herrschte. Die Erklärung für die im Einigungsvertrag manifestierte Präferenz für die Beibehaltung des bundesdeutschen Status quo soll damit zugleich nähere Auskunft geben über dessen Beschaffenheit.

## 2. Wandel der Situationsdefinition und Aktivierung des Handlungssystems

Im Spätsommer 1989 herrschte „business as usual“ im staatlichen Forschungssektor der beiden deutschen Staaten. Weder hier noch dort standen institutionelle Reformen auf der Tagesordnung – was natürlich nicht heißt, daß man überall mit dem Status quo zufrieden war. Besonders groß war die latente Unzufriedenheit in der AdW (Abkürzungsverzeichnis siehe Anhang), wo die Forscher, ganz unabhängig von ihren politischen Überzeugungen, mehr noch als unter der politischen Fremdbestimmtheit von Forschungsaufgaben unter schlechter Ausstattung, Reise- und Kommunikationsbeschränkungen litten.

Es waren die wohlbekanntesten politischen Ereignisse, die den institutionellen Wandlungsprozeß auslösten. Die exogene Verursachung ist in der Welt institutionellen Wandels durchaus häufig; sie hat wichtige Folgen für die spätere Prozeßdynamik insofern, als alle betroffenen Akteure zur gleichen Zeit vor der Notwendigkeit stehen, sich zunächst über die Art ihrer Betroffenheit klar zu werden, d.h. für sich die Situation und damit zugleich auch ihre Interessen zu definieren.

2 Ein Überblick findet sich bei Mayntz (1988).

3 In der Politikwissenschaft würde dieser Begriff normalerweise auf die geschriebene Verfassung eines Staates, auf jeden Fall aber auf die *politische* Verfassung bezogen, wie jüngst wieder aus der zusammenfassenden Darstellung des alten und neuen Institutionalismus von David Apter deutlich wird (Apter 1991). Neuerdings gewinnt der Begriff des institutionellen Konsenses auch in der Diskussion über interorganisatorische Netzwerke an Bedeutung (siehe Mayntz 1991); an diese Diskussion wird hier angeknüpft.

Im vorliegenden Fall mußte dies nicht nur unter Zeitdruck und auf einem generell niedrigen Niveau der Informiertheit geschehen; vielmehr änderte sich der äußere Rahmen selbst wiederholt. Zwischen November 1989 und Sommer 1990 fanden wenigstens zwei radikale Umbrüche in der politischen Gesamtsituation statt, auf die mit einer Neudefinition der eigenen Betroffenheit und der Entwicklung entsprechender strategischer Reaktionen zu antworten war. Die mit der Maueröffnung anbrechende Phase kooperativer deutsch-deutscher Beziehungen stand unter dem Motto „staatlich getrennt, aber freundschaftlich verbunden“. Als am 1. Februar 1990 nach Helmut Kohl nun auch der neue Staatsratsvorsitzende Modrow einen Plan für eine spätere deutsche Konföderation vorlegte und die Sowjetunion 10 Tage später die Möglichkeit einer deutschen Vereinigung akzeptierte, änderte sich der Rahmen. Zunächst blieben Zeitpunkt und Form des Zusammenfindens so unbestimmt, daß klare strategische Reaktionen kaum möglich waren; schon im März 1990 jedoch klärte sich die Situation, als sich im Gefolge der Wahl in der DDR und der späteren Bildung einer Koalitionsregierung durch de Maizière die *Möglichkeit* und gleichzeitig – angesichts der wachsenden ökonomischen Schwierigkeiten und des lautstarken Drängens der Demonstranten – die *Notwendigkeit* einer baldigen Vereinigung abzeichnete. Den kürzesten Weg zur Vereinigung bot § 23 GG in Form eines einfachen Beitritts der DDR zur Bundesrepublik. Statt Kooperation stand damit plötzlich Integration auf der Tagesordnung, und es mußten forschungspolitische Entscheidungen getroffen werden.

Die Ereignisse in der politischen Umwelt der Forschungssysteme West und Ost trafen auf ein vorgängig strukturiertes Institutionengeflecht; seine Merkmale bestimmten, zusammen mit der Eigenart des Stimulus, die Reaktionen der verschiedenen Akteure, die schließlich zur Definition eines spezifischen Problems und, eng damit verbunden, zur Etablierung eines auf dieses Problem bezogenen (issue-spezifischen) Politiknetzwerkes führten.

Die zu Beginn des untersuchten Prozesses in der Bundesrepublik existierende sektorale 'policy community' (verstanden als die Summe der an forschungspolitischen Fragen interessierten Akteure; vgl. Campbell 1989) ist ein abgrenzbarer Teil des Wissenschaftssystems. Er umfaßt sowohl auf Forschung spezialisierte Akteure wie auch Instanzen, die sich gleichzeitig oder sogar primär mit Bildung und Ausbildung befassen (z.B. die Kultusministerkonferenz KMK); die universitäre und die außeruniversitäre Forschung bilden dabei keine scharf gegeneinander abgegrenzten Policy Communities. Neben politischen Akteuren im engeren Sinne gehört eine Vielzahl von Förder- und Selbstverwaltungsinstanzen, Forschungsorganisationen wie die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) und die Fraunhofergesellschaft (FhG) sowie verschiedene Kategorien von forschungstreibenden Einrichtungen (Universitäten, Großforschungseinrichtungen, Ressortforschungseinrichtungen und Blaue-Liste-Institute) zur sektoralen 'policy community'. Zwischen ihnen besteht zumindest auf der Makroebene der korporativen Akteure mit bundesweitem Einzugsbereich ein enges Geflecht von Beziehungen teils institutionalisierter,

teils informeller Art, so daß man von der Existenz eines nicht an spezifische Issues gebundenen forschungspolitischen Netzwerks sprechen kann.

In der Zeit zwischen November 1989 und März 1990 lösten die politischen Ereignisse zunächst bei allen Akteuren und auf allen Ebenen des Forschungssystems einen Schub von Aktivitäten aus, die die deutsch-deutsche Kooperation intensivieren sollten. Die häufig dezentral initiierten Unterstützungsaktionen und Kooperationsanbahnungen fanden in der Regel im Rahmen bereits bestehender Kontakte und Programme statt. Das gilt nicht nur für die Forschungsinstitute; im BMFT gab es seit 1987 ein besonderes Programm zur Förderung der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit mit der DDR (WTZ), das nun den Rahmen für die verstärkte Kooperation bildete. Die einzelnen Aktivitäten waren in ihrer Reichweite beschränkt. Ein drängender Koordinationsbedarf wurde in dieser Zeit nicht empfunden. Das westdeutsche Forschungssystem war zwar exogen stimuliert worden, doch gab die Art der Stimulierung keinen Anlaß zur Bildung eines issue-spezifischen Politiknetzwerkes. Später waren alle in Kooperationsaktivitäten involvierten Organisationen an der Aufstockung ihrer Etats interessiert. Das brachte sie gemeinsam in eine Forderungsbeziehung zu ihren jeweiligen Finanziers, führte aber ebenfalls noch nicht zur Bildung eines issue-spezifischen Politiknetzwerkes, in dem über eine gemeinsame Entscheidung oder ein gemeinsames Vorgehen verhandelt würde.

Für das Forschungssystem der DDR hatten die politischen Ereignisse im Spätherbst 1989 eine andere Bedeutung. Was speziell die AdW betrifft, so zeigten zwar die von der politischen Wende ausgelösten Kontakt- und Kooperationsinitiativen ein ähnliches Muster wie in der Bundesrepublik, d.h., die Aktivitäten waren stark dezentralisiert (soweit es die dortige, eher monolithische Struktur überhaupt erlaubte), tendenziell auf unteren Ebenen früher beginnend als auf oberen, und in ihrer Gesamtheit nicht vorgängig geplant, sondern bestenfalls nachträglich geordnet. Ein entscheidender Unterschied lag jedoch darin, daß in der AdW die politische Wende nicht nur als willkommene Gelegenheit zur Intensivierung deutsch-deutscher Kontakte und Zusammenarbeit wahrgenommen wurde, sondern zugleich und noch viel wichtiger als Gelegenheit, die relativ hohe latente Unzufriedenheit in Versuche einer organisationsinternen Reform umzumünzen.

Auch die Reforminitiativen begannen dabei auf den unteren Ebenen früher und intensiver als auf den Ebenen der Institutsleitungen und der Akademieleitung, die als Folge der bisher stark durch politische Kriterien bestimmten Stellenbesetzungspraxis dem Status quo besonders verhaftet waren. So hatte sich auf unterster Ebene schon vor der Maueröffnung eine „Initiativgruppe Wissenschaft“ mit meist jüngeren Mitgliedern aus mehreren AdW-Instituten gebildet, die am Tag nach der Maueröffnung bereits eine große Protestdemonstration organisierte, in deren Verlauf zwar vor allem allgemeinpolitische Forderungen gestellt wurden, die Notwendigkeit einer Akademiereform jedoch ebenfalls bereits zur Sprache kam. Diese Initiativgruppe Wissenschaft faßte die nun in vielen Instituten entwickelten Aktivitäten, deren Stoßrichtung in erster Linie die organisationsinterne Demokrati-

sierung und politische Säuberung waren, in lockerer Form zusammen. Auf ihr Betreiben wurde ein Rat aus gewählten Institutsvertretern gebildet und die Wahl von Institutsräten angeregt. In einer dramatischen Sitzung am 16. Februar 1990 setzte die Initiativgruppe Wissenschaft schließlich ihr Verlangen nach Bildung eines „Runden Tisches der AdW“ nach dem damals praktizierten Muster durch. Die Akademieleitung war zwar in dieser Zeit nicht passiv geblieben. Knapp drei Wochen nach der Maueröffnung wandte sich das Präsidium am 28.11.1990 in einem Offenen Brief an alle Mitglieder, der jedoch lediglich eine Andeutung von Selbstkritik enthielt und im übrigen die Gelegenheit nutzte, lang empfundene Defizite an Autonomie und apparativer Ausstattung, den beschränkten Zugang zur internationalen Wissenschaft und die Beeinträchtigung der Grundlagenforschung zu kritisieren und hier Veränderungen zu fordern. Im Frühjahr 1990 wurde als Ergebnis der dezentralen Reforminitiativen in der AdW ein neues Statut entwickelt, das, obwohl rechtlich unverbindlich, später als Grundlage für die Wahl eines neuen Akademiepräsidenten diente.

Nach der Bildung der Regierung de Maizière wechselte das Leitmotiv der politisch induzierten Aktivitäten im Forschungssystem von deutsch-deutscher Kooperation zu Integration. Damit entstand in der Bundesrepublik ein issue-spezifisches Politiknetzwerk, in dem speziell über die Zukunft der AdW nachgedacht wurde. Die selektive Verengung der Problemdefinition auf die Zukunft der AdW (und der anderen, nicht separat thematisierten Akademien) folgte aus mehreren Tatbeständen. (1) Eine wichtige Rolle spielten extern gesetzte, politische Rahmenbedingungen, insbesondere der antizipierte Vereinigungsmodus auf der Grundlage von Artikel 23 GG. Wer einem Verein beitrifft, unterwirft sich seiner Satzung. Das galt auch für den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, d.h., die einseitige Angleichung war die durch den Vereinigungsmodus vorgegebene Bedingung, die jeden Versuch der Bewahrung abweichender institutioneller Elemente aus der DDR von vornherein höchst legitimationsbedürftig machte – eine Barriere, die unter extremem Zeitdruck besonders schwer zu überwinden ist. (2) Die „Angleichungsperspektive“ wiederum machte insbesondere die Akademien der DDR zum Problem: da die stärksten institutionellen Differenzen zum Forschungssystem der Bundesrepublik im Bereich der außeruniversitären, nicht-industriellen Forschung lagen, stellte sich ein als Angleichung definiertes Problem von vornherein vor allem in bezug auf die Akademien und die hier herausragende AdW. (3) In die gleiche Richtung wirkte die vorgängige forschungspolitische Kompetenzverteilung: für die Universitäten und damit die Universitätsforschung sind die Länder zuständig, und die Industrieforschung liegt unter westdeutschen Bedingungen in der Zuständigkeit privater Unternehmen, auf die Bundesministerien wie BMFT und BMWi lediglich über Förderprogramme einwirken können. So lenkte auch die Verteilung der Zuständigkeiten die Aufmerksamkeit des BMFT in erster Linie auf die AdW. Das Beispiel zeigt, daß die Faktoren, die die Definition einer Entscheidungsfrage bzw. eines Problems bestimmen, historisch kontingent und damit fallspezifisch sind; die Tatsache jedoch, daß Stimulusereignisse erst in Entschei-

dungsfragen übersetzt werden müssen, Issues mithin *definiert* werden, und daß die Definition wenigstens teilweise mit Strukturmerkmalen des Handlungssystems zusammenhängt, in dem und für das die Frage sich stellt, ist von allgemeiner Bedeutung.

Wie sich anhand interner Dokumente belegen läßt, fanden im BMFT ab März 1990 Überlegungen zur Umgestaltung der Forschungslandschaft in der voraussehbar demnächst nicht mehr existierenden DDR statt. Sowohl öffentlichen wie offiziellen Charakter bekommen die Überlegungen zum künftigen „Zusammenwachsen von Forschung und Technologie aus beiden Teilen Deutschlands“ im April 1990 anläßlich eines Treffens von Minister Riesenhuber mit dem neuen Forschungsminister der DDR Terpe (am 23.4.). Obwohl konzeptionelle Vorarbeiten für eine Umstrukturierung zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu den vereinbarten gemeinsamen Aufgabenschwerpunkten gehören, finden derartige Überlegungen im Ministerium nun auch auf Staatssekretärs- und Abteilungsleiterebene statt und werden im Mai in internen Papieren ausführlich dargelegt. In den Gremien, in denen die Bundesländer sich artikulieren, insbesondere in der KMK und dem Ausschuß Forschungsförderung der Bund-Länder-Kommission BLK, beginnt man erst im späten Frühjahr, über Folgeprobleme einer künftigen deutschen Vereinigung nachzudenken. Ähnliches gilt für die DFG und die MPG. Nur der Wissenschaftsrat ist bereits seit Januar mit einer eigens eingerichteten Arbeitsgruppe am Werk, um Empfehlungen „für Wissenschaft und Forschung auf dem Weg zur deutschen Einheit“ zu erarbeiten. Sie werden schließlich am 6. Juli 1990 verabschiedet, am selben Tag, an dem in Berlin die erste Verhandlungsrunde zum Einigungsvertrag auf Regierungsebene stattfindet. BMFT und Wissenschaftsrat sind mithin die beiden bundesdeutschen Akteure, die sich in dieser Phase (März-Juni 1990) gezielt mit Fragen des institutionellen Wandels im außeruniversitären, staatlich finanzierten Forschungssektor beschäftigen. Alle anderen korporativen Akteure, die zu dem issue-übergreifenden forschungspolitischen Netzwerk gehören, bleiben locker in den Meinungsbildungsprozeß einbezogen, mehr infolge der zwischen ihnen bestehenden starken personellen Verflechtung als durch offizielle Kontakte auf Leitungsebene, wie sie unter anderem im Rahmen der traditionsreichen sogenannten Präsidentengespräche zwischen dem Forschungsminister und den Leitern der großen Wissenschaftsorganisationen stattfinden.

Was sich in dieser Periode im Forschungssystem der DDR tut, ist für den westdeutschen Beobachter weniger leicht zu rekonstruieren. Die AdW war stark von ihren internen Konflikten und Reformbestrebungen in Anspruch genommen und praktisch ohne handlungsfähige Leitung. Der zunächst noch amtierende alte Akademiepräsident Scheler wurde von vielen Seiten nicht mehr als Gesprächspartner akzeptiert und entwickelte auch selber keine nach außen wirkenden Aktivitäten mehr. Der am 26.4. aufgrund einer nicht rechtskräftigen Satzung neu gewählte Akademiepräsident Klinkmann mußte bis zum 27. Juni warten, ehe die Regierung ihn in seinem Amt bestätigte. Durch die Wahlen im März und die erst am 12. April abgeschlossene Regierungsneubildung war auch das zuständige

Ministerium, das MFT, nur in höchst eingeschränktem Maß handlungsfähig. Zudem war klar, daß es sich beim Kabinett de Maizière um eine die eigene Auflösung vorbereitende Regierung handelte, was zwangsläufig die Aufmerksamkeit stark auf Fragen der ministeriellen Umorganisation lenkte und eigene Domäneinteressen erst gar nicht ins Spiel brachte.

Mit Beginn der offiziellen Verhandlungen zum Einigungsvertrag im Juli gewinnt das forschungspolitische Netzwerk eine deutlichere Kontur; sie weist auf den ersten Blick die von Robert Putnam am Beispiel internationaler Verhandlungen herausgearbeitete Zwei-Ebenen-Struktur auf (Putnam 1988). Auf der übergeordneten „internationalen“ Ebene sind die beiden involvierten deutschen Ministerien, BMFT und MFT, die zentralen Verhandlungspartner. Beide sind in ein „nationales“ Beziehungsnetz eingebunden, das auf bundesdeutscher Seite sowohl größer als auch enger geknüpft ist. Die idealtypische Zwei-Ebenen-Struktur wird dadurch etwas verwischt, daß auf westdeutscher Seite infolge der forschungspolitischen Kompetenzverteilung Vertreter weiterer Bundesministerien, insbesondere des für die Verhandlungen zum Einigungsvertrag insgesamt zuständigen BMI, des BMF und des BMBW, sowie die Länder Baden-Württemberg, Saarland und Berlin regelmäßig an den Verhandlungen teilnehmen. Je einmal nahmen auch Vertreter der AdW und der KMK an den Verhandlungen teil.

Die entscheidende Abweichung von einem 'two-level game' à la Putnam besteht jedoch in der ausgeprägten Machtasymmetrie zwischen den Verhandlungspartnern Ost und West, die allein schon durch den gewählten Einigungsmodus bestimmt war. Drei Tatsachen verstärkten diese Asymmetrie zusätzlich. Erstens waren sowohl die AdW wie das zuständige MFT nur eingeschränkt handlungsfähig. Zweitens gehörte der zuständige ostdeutsche Minister der SPD an, die in der Bundesrepublik Oppositionspartei und in der DDR der kleinere Koalitionspartner war; sein *parteiliches* Gewicht war entsprechend gering. Drittens schließlich gab es zwischen den zentralen ostdeutschen Akteuren AdW und MFT Spannungen, sowohl aufgrund einer gewissen politischen Gegensätzlichkeit als auch infolge der traditionellen Unterstellung der AdW unter den Ministerrat anstatt unter das Forschungsministerium.

In der Bundesrepublik blieben Wissenschaftsrat und BLK über die bestehenden Ex-officio-Verflechtungen kontinuierlich in den Diskussionsprozeß einbezogen, beteiligten sich aber nicht mit eigenen Textvorschlägen. Auch die großen Wissenschaftsorganisationen, die an dem Willensbildungsprozeß offiziell nicht beteiligt waren, verhielten sich in dieser Hinsicht abstinert. Das geschah allerdings weniger aus Desinteresse als aus dem Empfinden, daß die erkennbare Richtung der Meinungsbildung die jeweils eigenen Interessen nicht negativ berührte. Dasselbe galt für die nicht einbezogenen Bundesländer. Der bundesdeutsche Verhandlungsführer war also gleichsam von einem Ring aufmerksamer Beobachter umgeben, die zu intervenieren versucht hätten, sobald sie das für nötig gehalten hätten; daß dies nicht geschah, heißt, daß die zentralen westdeutschen Akteure im Sinne eines (unausgesprochenen, nicht zuvor explizit ausgehandelten) Konsenses handelten



– eine notwendige Voraussetzung für diese Art von Zentrum/Peripherie-Struktur eines Politiknetzwerks. In der DDR fehlte dieser Konsens, weshalb die AdW, sobald sie wieder handlungsfähig war und die Bedrohlichkeit der Situation erkannt hatte, mit eigenen Textvorschlägen wiederholt den Entscheidungsprozeß zu beeinflussen suchte.

Daneben gab es in der Bundesrepublik allerdings auch eine Reihe korporativer Akteure, die an dem Entscheidungsprozeß zum § 38 EV weniger interessiert waren und deshalb nicht ins Verhandlungssystem hineindrängten. Zu ihnen gehören die genuin politischen Instanzen – Bonner Parteizentralen, Bundestagsfraktionen und der zuständige Bundestagsausschuß, Verbände und die „zuständige“ Gewerkschaft. Die einzigen Verbände in diesem insofern außergewöhnlich strukturierten Politiksektor sind wissenschaftliche Vereinigungen, die gewöhnlich nur bei berufsrechtlichen Fragen aktiv werden. Die zuständige Gewerkschaft GEW war in der DDR erst im Aufbau (und dann auch mehr am Geschick der sehr viel größeren Gruppe der Lehrer interessiert), während ihre bundesdeutschen Mitglieder von den auf das Beitrittsgebiet zielenden politischen Entscheidungen nicht direkt betroffen waren. Das aktive Verhandlungssystem war demzufolge exekutivlastig und relativ klein und unterschied sich darin vermutlich deutlich von den mit anderen Abschnitten des Einigungsvertrages befaßten Politiknetzwerken.

Trotz der gerafften Darstellung dürfte im Hinblick auf die Teilprozesse des 'agenda setting' und der Bildung eines issue-spezifischen Politiknetzwerkes drei-erlei klar geworden sein:

- (1) Externe Ereignisse, die die Akteure in einem gesellschaftlichen Teilsystem mobilisieren, bilden erst dann einen Anlaß zur Formierung eines issue-spezifischen Politiknetzwerkes, wenn sie Koordinationsbedarf erzeugen und eine politische Entscheidung notwendig erscheinen lassen.<sup>4</sup>
- (2) Die Definition einer Entscheidungsfrage und die Gestalt des Politiknetzwerkes sind stark von der vorgängigen institutionellen Struktur eines Sektors und dem konsensuellen oder konfliktiven Verhältnis zwischen den zentralen Akteuren darin bestimmt.
- (3) Issue-Definition und Netzwerkbildung sind nicht sequentiell verknüpft, sondern zwei Aspekte eines einzigen Prozesses. Während einerseits die vorgängig existierende institutionelle Struktur die Definition des Entscheidungsproblems mitbestimmt, legt dieses zugleich fest, welche Akteure über die Problemlösung miteinander verhandeln.

4 Das klingt banal, ist aber insofern wichtig, als es die Aufmerksamkeit auf Veränderungsprozesse lenkt, die zwar ebenfalls extern stimuliert sind, aber unkoordiniert und ungesteuert ablaufen, weil sie nicht zur Definition einer Entscheidungsfrage führen.

### 3. Die Entscheidung zur institutionellen Umgestaltung: Optionen

Nachdem die forschungspolitische Entscheidungsfrage auf die Zukunft der AdW (und der kleineren Akademien) verengt worden war, gab es logisch drei grundsätzliche Optionen: Erhaltung, Transformation und Auflösung. Tatsächlich wurden diese Optionen zu verschiedenen Zeiten diskutiert und – mit gewissen Varianten – von jeweils mindestens einem der Akteure verfolgt.

Bei der ersten Option, der Erhaltung des Institutsverbunds der AdW, wurde die Trennung von der Gelehrtenengesellschaft als wichtige Variante erörtert. Die zweite Option lief auf eine wesentliche Verkleinerung des Institutsverbunds hinaus, die durch Ausgliederung und Verselbständigung der eher mit Produktionsaufgaben befaßten Einheiten, durch Abwanderung von Forschern in die sich bildende ostdeutsche Privatindustrie, die Rückführung von Forschergruppen an Universitäten und durch Rationalisierungsmaßnahmen im Personalbereich erreicht werden könnte; ein Kernbestand mit variabler Größe sollte jedoch als eine (in manchen Vorschlägen auch zwei) eigenständige Forschungsorganisation(en) neben MPG und FhG bestehen bleiben. Die dritte Option schließlich bestand in der völligen Auflösung des Institutsverbunds und in der Integration erhaltenswerter Institute und Institutsteile in die zu dieser Zeit häufig apostrophierte „Forschungslandschaft“ der Bundesrepublik, wobei die Integration in MPG und FhG, die Fortführung als Großforschungseinrichtung oder als Institut der Blauen Liste neben den bereits erwähnten Schrumpfungmaßnahmen in Frage kamen. Der rechtliche Rahmen der Vereinigung bot Raum für alle drei Optionen; ausgeschlossen war lediglich die Erhaltung der AdW als einer zentralstaatlichen, allein vom Bund getragenen Einrichtung, die mit der forschungspolitischen Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik verfassungsrechtlich nicht vereinbar war.

Die erste Option war, was kaum überrascht, die bevorzugte Alternative der ostdeutschen Akteure, insbesondere der AdW. Im MFT wurde diese Präferenz wohl geteilt, doch nicht mit der gleichen Intensität verfolgt wie von der AdW; anscheinend wirkten sich hier die durchaus kritischen Stellungnahmen zur AdW aus dem Bereich der politischen Reformkräfte aus, verstärkt durch die Tatsache, daß – im Gegensatz zu dem der SPD angehörenden Minister Terpe – der neue AdW-Präsident nicht aus der politischen Reformbewegung kam. Für die bundesdeutschen Akteure schied die Option AdW-Erhaltung spätestens zwei Monate vor dem offiziellen Beginn der Verhandlungen zum Einigungsvertrag aus.

Das bedeutete jedoch nicht, daß von diesem Zeitpunkt an die bundesdeutschen Akteure unmittelbar die dritte Option der völligen AdW-Auflösung angesteuert hätten. Vielmehr blieben zunächst Varianten der zweiten Option im Gespräch. Bei näherem Zusehen wurde jedoch klar, daß dieselben Einwände, die gegen die erste Option sprachen, auch für die Erhaltung eines reduzierten Kerns von AdW-Instituten, etwa unter der Bezeichnung Leibniz-Gesellschaft, gelten würden. Bei Beginn der offiziellen Verhandlungen zum Einigungsvertrag bestand deshalb unter den bundesdeutschen Akteuren Übereinstimmung, daß die Auflösung der AdW und

die Integration ihrer erhaltenswerten Teile in die Strukturen des bisherigen bundesdeutschen Forschungssystems das Verhandlungsziel sein müsse. Damit war die Leitvorstellung verbunden, daß die institutionelle Struktur des Forschungssystems der neuen Bundesrepublik möglichst genau derjenigen aus der alten Bundesrepublik entsprechen solle – eine Leitvorstellung, die zu diesem Zeitpunkt bereits durch die Entscheidungen bekräftigt worden war, daß DFG, MPG und FhG ihre Aktivitäten in die neuen Bundesländer ausdehnen würden.

Angesichts der Machtasymmetrie zwischen ost- und westdeutschen Verhandlungspartnern war bei divergierenden Zielsetzungen ein Kompromiß insofern nicht notwendig, als letztere ihre Präferenz auch ohne die Zustimmung der ersteren hätten durchsetzen können. Ost hätte also nur über Argumente – d.h. durch die Transformation der Verhandlung in einen auf gemeinsame Werte (statt partikuläre Interessen) bzw. auf „gesamtdeutsche“ Problemlösungen bezogenen Diskurs – die Ziele von West beeinflussen können. Doch gerade die antizipierte Tatsache der gemeinsamen Zukunft stützte bei West eher die Präferenz für die dritte Option.

Die AdW präsentierte sich nicht gerade als eine Forschungseinrichtung, die in einer größeren Bundesrepublik in unveränderter Form zu erhalten wünschenswert war. Zu Beginn des deutschen Einigungsprozesses war das Niveau der westdeutschen Informiertheit über ostdeutsche Verhältnisse generell sehr niedrig gewesen; das galt auch für die ostdeutsche Forschung. Die nun im Gefolge verstärkter Kontakte einfließenden Informationen ergaben ein durch drei hervorragende Merkmale geprägtes Zustandsbild der Forschung in der AdW: die Qualität der wissenschaftlichen Arbeit schien, zumal in vielen Bereichen der Grundlagenforschung, niedrig zu sein; im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit schienen die Institute personell stark überbesetzt; und ihre Leitungen waren trotz der stellenweise schon erfolgten Umbesetzungen vielfach politisch kompromittiert.

Selbst wenn diese Gründe nicht gegen die Erhaltung der AdW gesprochen hätten, wäre diese Option auf gravierende Hindernisse gestoßen, die mit der föderalistischen Verfaßtheit des damaligen wie künftigen bundesdeutschen Forschungssystems zusammenhängen. Die einzigen mit dem Grundgesetz vereinbaren Möglichkeiten der Erhaltung wären gewesen, die AdW als gemeinsam finanzierte Einrichtung der fünf neuen Bundesländer fortzuführen oder sie in die Rahmenvereinbarung Forschungsförderung einzubeziehen und durch Bund und Länder gemeinsam zu finanzieren. Beide Varianten lassen sich in den aus der AdW und ihrem Umkreis stammenden Konzepten finden, die damals von zahlreichen Arbeitsgruppen teils gemeinsam, teils in Konkurrenz zueinander entwickelt wurden. Die erste Variante war jedoch allein schon wegen der Tatsache unrealistisch, daß die fünf neuen Bundesländer, offiziell am 22. Juli 1990 gegründet, bis zum Ende des Verhandlungsprozesses über den Einigungsvertrag nicht als handlungsfähige korporative Akteure in Erscheinung traten. Die zweite Variante hätte nicht nur bestehenden Forschungsorganisationen wie MPG und FhG einen neuen Konkurrenten beschert; sie hätte auch eine Neuverhandlung über die Rahmenvereinbarung von 1975 notwendig gemacht – und damit möglicherweise die

Pandora-Büchse längst beigelegter Konflikte wieder geöffnet. Genau dieses aber wünschte keiner der westdeutschen Akteure. Akzeptabel erschienen ihnen nur solche Entscheidungsalternativen, die das etablierte Muster der Arbeitsteilung und Domänenabgrenzung nicht stören würden.

Dem ostdeutschen Verhandlungspartner MFT konnte die Unvermeidlichkeit der dritten Option angesichts der generellen Bereitschaft zur Übernahme des Grundgesetzes relativ schnell vermittelt werden. Das Bemühen des MFT galt hinfort der Sicherstellung eines Umstrukturierungsverfahrens, das die Erhaltung des in der AdW versammelten Forschungspotentials, und das heißt eine möglichst reibungslose Überführung von AdW-Instituten in neue Trägerschaft gewährleisten sollte.

In diesem Bemühen trafen sich west- und ostdeutsche Akteure wieder. Deshalb war leicht ein grundsätzlicher Konsens über zwei flankierende Maßnahmen zu erzielen: die Durchführung einer systematischen Evaluation der AdW-Institute, und die Sicherung einer Übergangsfinanzierung für das Personal in der Übergangsphase, das sogenannte Moratorium. In beiden Fällen führte allerdings die Einigung über die Einzelheiten der Ausgestaltung zu Konflikten. Hinsichtlich der Evaluation, deren Notwendigkeit sich schon aus dem Fehlen vorgängiger Informationen ergab, auf die sich Entscheidungen über Erhalt oder Auflösung einzelner Institute hätten stützen können, war zum einen der Träger des Verfahrens zu bestimmen und zum anderen der Zeitpunkt, bis zu dem die Evaluation abgeschlossen sein sollte. Hinsichtlich des Moratoriums war ebenfalls die Laufzeit festzulegen, die auf den Abschluß des Evaluationsverfahrens abgestimmt sein mußte, sowie die Aufbringung der dazu notwendigen, pro Jahr auf etwa 900 Mio. DM geschätzten Mittel. Konflikte entstanden bei diesen Fragen nicht nur zwischen west- und ostdeutschen Verhandlungspartnern (die insbesondere ein länger dauerndes Moratorium wünschten), sondern auch zwischen BMFT, Wissenschaftsrat und den Bundesländern.

Überraschenderweise unkontrovers war die Wahl des Wissenschaftsrats als Träger der Evaluierung; da die Evaluationsinstanz vorhersehbar eine zentrale Rolle im Prozeß der Implementation und bei der nötigen Konkretisierung einer höchst allgemeinen Rahmenentscheidung spielen würde, hätten sich hier durchaus Kompetenzkonflikte entzünden können. Das geschah jedoch nicht. Zwar gab es sowohl im BMFT als auch bei der SPD (unterschiedliche) Konzepte für einzusetzende Evaluierungsgremien (im einen Fall eher administrativer, im anderen stark gesellschaftlich mitbestimmter Art), aber als die in der KMK repräsentierten Länder die Beauftragung des Wissenschaftsrats anregten und dieser eine entsprechende Bereitschaft signalisierte, bestand sehr schnell Konsens über diese Entscheidung. Sogar der DDR-Minister Terpe drängte den Vorsitzenden des Wissenschaftsrats, die Aufgabe zu übernehmen.

Auch nachträglich wurde die Entscheidung von keinem der korporativen Akteure in Zweifel gezogen. Ein Konflikt entzündete sich lediglich an divergierenden Zeitvorstellungen: Während das BMFT auf Beschleunigung der Evaluation dräng-

te, forderte der Wissenschaftsrat einen längeren Zeitraum; hier haben auf staatlicher Seite ohne Zweifel Finanzierungsüberlegungen eine Rolle gespielt. Der schließlich in § 38 EV niedergelegte Kompromiß sieht vor, daß die Evaluation zwar bis Ende 1991 läuft, Zwischenergebnisse, die als Entscheidungsgrundlage dienen können, jedoch vorab übermittelt werden. Damit war zugleich der Mindestrahmen für die zeitliche Dauer der Übergangsförderung festgelegt. Ein letzter Konflikt entstand über die Aufbringung der Mittel. Hier setzte sich das BMFT wenigstens teilweise durch: Während in frühen Textvarianten das BMFT allein als Finanzier genannt wird, legt § 38 EV fest, daß die neuen Länder das Moratorium mit dem Bund zusammen finanzieren.

#### *4. Institutioneller Konsens und strategisches Handeln*

Die soeben rekonstruierte Entscheidung für die Auflösung der AdW und die Einpassung ihrer erhaltenswerten Teile in die Strukturen des bisherigen bundesdeutschen Forschungssystems, die damit zum Maßstab für die Umgestaltung im Beitrittsgebiet wurden, läßt darauf schließen, daß der bundesdeutsche Status quo nicht nur eine Art strategisches Gleichgewicht zwischen widerstreitenden Interessen war, sondern von einem institutionellen Konsens gestützt wurde.

Die wesentlichen Strukturprinzipien des bestehenden Systems wie u.a. die föderale Kompetenzverteilung, die Vielfalt der Forschungseinrichtungen und die Autonomie der Grundlagenforschung wurden – ebenso wie das bestehende Muster der Aufgabenverteilung – offensichtlich normativ bejaht und wirkten deshalb als Restriktion für akzeptable Entscheidungsalternativen, und zwar, wie gleich deutlich werden wird, auch dort, wo die Organisationsinteressen an Wachstum und Domänenenerweiterung in eine andere Richtung zeigten. Für den teilnehmenden Beobachter war es in der Tat faszinierend zu verfolgen, wie der institutionelle Konsens im Laufe dieses Prozesses – nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Begründungszwang, dem westdeutsche Akteure ostdeutschen Verhandlungspartnern gegenüber unterlagen – als solcher immer deutlicher bewußt und explizit ausformuliert wurde; derselbe Bewußtwerdungsprozeß läßt sich auch in den Dokumenten aus dem BMFT verfolgen.

Der herrschende institutionelle Konsens prägte die Handlungsorientierungen der einzelnen korporativen Akteure, die in der neuen Situation im Sinne ihrer wechselseitig akzeptierten Identitäten handelten. So respektierten die politischen Akteure auf Bundes- und Landesebene von sich aus das eingespielte Muster der Kompetenzverteilung. Das BMFT vor allem machte, wie schon angedeutet, keinen Versuch, den eigenen Kompetenzbereich etwa dadurch auszuweiten, daß es sich für eine Leibniz- oder Helmholtz-Gesellschaft in überwiegender Bundesträgerschaft stark machte. Durch finanzielle Erwägungen in dieser Selbstbeschränkung bestärkt, versuchte man im BMFT später nicht einmal, im Zuge der institutionellen Umwandlung von AdW-Instituten den Sektor der Großforschungseinrichtungen,

die sozusagen die Hausmacht des BMFT im Forschungssektor darstellen, überproportional auszuweiten. Das BMFT hielt sich gewissermaßen an den früher erzielten institutionellen Konsens und spielte auch in dieser neuen Situation trotz aller verführerischen Möglichkeiten die darin festgelegte Rolle.

Identitätskonform verhielten sich auch die großen Forschungsorganisationen, die am politischen Entscheidungsprozeß nicht direkt beteiligt waren. Zwei Beispiele mögen das verdeutlichen. In der Analyse von Hohn und Schimank wird die FhG, der Newcomer unter den bundesdeutschen Forschungsorganisationen, als besonders dynamisch und wachstumsorientiert beschrieben (Hohn/Schimank 1990, S. 171-231). Genauso verhielt sich die FhG jetzt: sie war die erste Forschungsorganisation, die aktiv eine Strategie der Ausdehnung nach Ostdeutschland betrieb, indem sie aus eigener Initiative Forschergruppen oder Institute in der (damals noch bestehenden) DDR identifizierte, die nicht nur für Joint Ventures, sondern auch für eine Übernahme als Außenstellen existierender oder als neue Fraunhoferinstitute in Frage kamen. Als Ergebnis präsentierte sie bereits am 20. August 1990, also noch vor Unterzeichnung des Einigungsvertrages, einen detaillierten Plan „Zur Ausdehnung der F&E-Aktivitäten der Fraunhofer-Gesellschaft auf das Gebiet der heutigen DDR“ (FhG 1990). Dieses dynamische, Wachstumschancen aktiv wahrnehmende Verhalten der FhG, das sich als „appropriate behavior“ auf dem Hintergrund einer historisch bestimmten Identität charakterisieren läßt (March/Olsen 1989), hat der FhG zuerst Belobigungen durch den BMFT, später aber auch Kritik eingebracht, als ihr „Vorpreschen“ die systematische Umwandlungsplanung des Wissenschaftsrats zu unterlaufen drohte.

Auch die MPG handelte völlig identitätskonform, nur ergab das ein fast entgegengesetztes Verhaltensmuster. Im Unterschied zur FhG hat die MPG eine bis 1911 zurückreichende, ehrwürdige Tradition. Sie konzentriert sich nach ihrem heutigen Selbstverständnis auf Grundlagenforschung und definiert ihre Rolle als komplementär, ja subsidiär zur Universitätsforschung. Die MPG will Spitzenforschung fördern und ist schon deshalb nicht primär auf Wachstum, sondern auf ihre Unabhängigkeit bedacht.<sup>5</sup> Das Verhalten der MPG in dem anlaufenden Prozeß institutionellen Wandels entspricht diesem organisatorischen Selbstverständnis auf bemerkenswerte Weise. Im Prozeß der deutschen Einigung wurden der MPG große Wachstumschancen praktisch auf dem Präsentierteller geboten: nicht nur von seiten der AdW wurden Vorschläge laut, die MPG – als deren Gegenstück die AdW sich immer schon empfunden hatte – möge sie ganz oder in Teilen übernehmen; auch im BMFT hätte man im Vorfeld der Verhandlungen zum Einigungsvertrag eine Bereitschaft der MPG, AdW-Institute in größerem Umfang zu übernehmen, gern gesehen. Die MPG hat diese Gelegenheiten nicht genutzt, ja entsprechende Ansinnen zunächst aktiv abgewehrt und sich auf den Ausbau von

5 Das Streben nach Wahrung der eigenen Autonomie ist ein durchgängiges Motiv in der Nachkriegsgeschichte der MPG (vgl. Hohn/Schimank 1990, S. 98-127) und gehört auch in der Außenwahrnehmung zu den hervorstechenden Kennzeichen dieser Organisation.

Kooperationsbeziehungen und sonstige Unterstützungsmaßnahmen für die DDR-Wissenschaft konzentriert. Man sah damals im Leitungsbereich der MPG sehr deutlich, daß durch ein Entgegenkommen in dieser Sache die MPG entweder in ihrem Anspruch, nur Spitzenforschung zu fördern, Schaden nehmen würde (da die AdW-Institute diesen Qualitätsansprüchen vielfach nicht genügten), oder aber mit Evaluations-, Säuberungs- und Umgestaltungsaufgaben in einem Maße belastet werden würde, das sie nicht ohne tiefgreifende Veränderungen in den gewohnten, relativ persönlichen und unbürokratischen Beziehungen zwischen Präsidium, Generalverwaltung und einzelnen Instituten würde bewältigen können. Zwar wollte die MPG künftig mit eigenen Aktivitäten und Instituten in den neuen Bundesländern präsent sein, doch wollte sie diese Aktivitäten, ihrem Autonomieverständnis entsprechend, nach eigenen Plänen und Verfahren entwickeln und nicht zu einer fremdbestimmten Übernahme bestimmter Institute veranlaßt werden. Obwohl die Haltung der MPG die Wünsche des BMFT, schnell Träger für erhaltenswerte AdW-Institute zu finden, konterkarierte, respektierte das BMFT sie schließlich grollend; sie war eben „typisch MPG“.

Die gegenseitige Respektierung von Domänen und Identitäten unter den zentralen westdeutschen Akteuren hat verhindert, daß der durch die Rahmenvereinbarung von 1975 geregelte Kompetenzkonflikt wieder aufbrach. Ein ähnlicher institutioneller Konsens hat im Forschungssystem der DDR allem Anschein nach gefehlt, und die bisherigen Identitäten konnten dort in der neuen Situation auch nicht mehr handlungsleitend sein. Das Forschungsministerium verlor nicht nur durch den politischen Umsturz die alte Identität, sondern konnte auch keine neue entwickeln, da es in absehbarer Zeit aufgelöst bzw. ins BMFT absorbiert werden würde. Was die AdW anging, so war sie sozusagen als Monolith in einer radikal gewandelten Umgebung stehengeblieben. Für ihr Verhalten war ihre Ausgangsverfassung bedeutsam, die durch vielfältige, bislang latente innere Spannungen gekennzeichnet war – nicht nur in der Beziehung zwischen den Ebenen der Hierarchie, sondern auch als Folge der oft als Oktroi erlittenen Umgestaltung von Instituten im Rahmen des alten Institutsverbunds. Das löste auf allen Ebenen der AdW Emanzipationsbestrebungen aus, als der politische Druck wich; während ihr Präsident für die AdW als Ganzes mehr Autonomie und mehr politisches Gewicht reklamierte, richteten sich die Reformbestrebungen auf den nachgeordneten Ebenen gegen die Akademieleitung und die eigenen Institutsleitungen. Obwohl die existentielle Betroffenheit auf allen Ebenen der AdW groß war, bewegten sich auch die Erhaltungsstrategien nicht in dieselbe Richtung. Das Verschwinden des AdW-Institutsverbundes als korporativer Akteur war durchaus mit positiven Zukunftsaussichten zumindest für Teile der bestehenden Institute und des wissenschaftlichen Personals vereinbar. Unter diesen Bedingungen gelang es der AdW zu keinem Zeitpunkt, in einer konzertierten Aktion aller ihrer Teile eine kollektive Überlebensstrategie zu entwickeln und sie machtvoll nach außen zu vertreten.

Gerade der Vergleich zwischen dem Verhalten der ost- und der westdeutschen korporativen Akteure macht deutlich, daß für ihre Handlungsorientierung neben

der (unterschiedlichen) Wertschätzung des jeweiligen Status quo ante noch ein zweiter Faktor, nämlich das Maß der eigenen Betroffenheit von ausschlaggebender Bedeutung war. Je stärker ein Akteur in seinen existentiellen Eigeninteressen bedroht ist, um so weniger leicht fällt ihm natürlicherweise die Orientierung an einem übergeordneten Interesse. So ist den bundesdeutschen Akteuren in dem geschilderten Willensbildungsprozeß die Orientierung an der ungeschriebenen Verfassung des eigenen Forschungssystems auch deshalb so leicht gefallen, weil sie wenigstens anfangs in ihren organisatorischen Eigeninteressen nur schwach berührt und insbesondere nicht bedroht schienen; sie konnten die Herausforderung durch die externen politischen Ereignisse zunächst als ein primär andere betreffendes Problem auffassen.

### 5. Der Transformationsprozeß als Aufgabe

Der Lösung dieses Problems, nämlich der Umgestaltung des ostdeutschen Sektors staatlich finanzierter, außeruniversitärer Forschung nach den grundlegenden Prinzipien des entsprechenden bundesdeutschen Sektors,<sup>6</sup> wandten sich in einer Situation geringer Betroffenheit der meisten bundesdeutschen Forschungsakteure zuerst nur jene zu, zu deren offizieller Rolle dieses gehörte. Das war in erster Linie das BMFT, dem diese Aufgabe auch deshalb zuwuchs, weil keiner der in der DDR existierenden korporativen Akteure sie wirkungsvoll in die Hand nahm.<sup>7</sup>

Neben dem BMFT war es vor allem der Wissenschaftsrat, in deutlich geringem Umfang auch die BLK und die KMK, für die sich die Vorbereitung auf eine Vereinigung beider deutscher Staaten als Aufgabe stellte. Die Konstruktion des Wissenschaftsrats sichert nicht nur die Repräsentation wichtiger (und potentiell konfligierender) Interessen von Wissenschaft und Staat, von universitärer und außeruniversitärer Forschung, sowie von Bund und Ländern (Foemer 1981). Zusammen mit seiner Aufgabenstellung macht diese Konstruktion den Wissenschaftsrat gleichsam zu einer unparteiischen Instanz ohne starke eigene Betroffenheit durch den Inhalt der eigenen Empfehlungen, was diesen den Anstrich glaubwürdiger Objektivität gibt. Dabei hat sich der Wissenschaftsrat stets insbesondere als Anwalt der Universitätsforschung und als Verfechter des Prinzips einer subsidiä-

6 Auch diese Aufgabenbestimmung ist erkennbar selektiv und bereits von der Präferenz der dominanten westdeutschen Akteure für den institutionellen Status quo geprägt; unter anderen Umständen hätte die Aufgabe auch lauten können, unter Rückgriff auf östliche wie westliche Elemente die Effektivität des künftigen deutschen Forschungssystems zu optimieren.

7 Das hängt auch, aber nicht nur mit dem Fehlen von Selbstorganisationsinstanzen der Forschung in der DDR zusammen. So existierte in der DDR kein Gegenstück zur Westdeutschen Rektorenkonferenz und der nach der Wende umgestaltete und umbesetzte Forschungsrat der DDR fungierte im wesentlichen als Begutachtungs- und Beratungsorgan und nicht wie der bundesdeutsche Wissenschaftsrat als wissenschaftspolitische Instanz. Auf die eingeschränkte strategische Handlungsfähigkeit der AdW und des zuständigen Ministeriums nach der Wende wurde bereits hingewiesen.



ren Beziehung zwischen außeruniversitärer und universitärer Forschung gemacht. Der Primat der Hochschulforschung ist ein Element des institutionellen Konsenses im bundesdeutschen Forschungssystem.

Als der Wissenschaftsrat im Januar 1990 auf Anregung der beiden zuständigen Ministerien BMFT und BMBW eine „Arbeitsgruppe deutsch-deutsche Wissenschaftsbeziehungen“ einsetzte, handelte auch er völlig identitätskonform. Diese Arbeitsgruppe, an der auch Vertreter der Wissenschaft in der DDR sowie von Bund und Ländern teilnahmen, fungierte – wie eine Analyse der Sitzungsprotokolle zeigt – bereits im ersten Halbjahr 1990 als Forum eines eindeutig problembezogenen Diskurses. Zwar artikulierten die ostdeutschen Teilnehmer eigene Interessen, wenn sie für Bestandserhaltung plädierten; die westdeutschen Teilnehmer wollten jedoch einen drohenden Substanzverlust von *der deutschen Wissenschaft* abwenden und deshalb den Transformationsprozeß in der DDR nicht einer unkontrollierten Dynamik überlassen. Zwar war dies keine durch Satzung legitimierte Aufgabe, die hier eine bundesdeutsche Instanz für die DDR übernahm, doch fühlte sich die Arbeitsgruppe durch den dringend empfundenen Steuerungsbedarf und das gleichzeitige Fehlen einer Instanz in der DDR legitimiert, die eine solche Aufgabe wirkungsvoll in die Hand nähme.

Das die Diskussion in der Arbeitsgruppe leitende Gestaltungsziel für das Wissenschaftssystem der DDR war, solange eine künftige Vereinigung noch in Form einer Konföderation wahrscheinlich schien, *Kompatibilität* mit westdeutschen Strukturen; als sich die Vereinigung auf der Grundlage von Artikel 23 GG abzeichnete, ging es um *Einpassung*, ein Begriff, der dann auch im Text des Einigungsvertrags benutzt wurde. Entscheidender als diese in der Arbeitsgruppe unumstrittene Orientierung am institutionellen Status quo des bundesdeutschen Wissenschaftssystems war jedoch schon in dieser Phase der Imperativ zum Aufbau, zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Schon zu diesem frühen Zeitpunkt zeichnete sich dabei auch ein Dilemma ab, das später zu einem alle konkreten Reformbemühungen belastenden Problem wurde. Einerseits sollte das erhaltenswerte Forschungspotential der DDR vor dem Zerfall bewahrt und durch Unterstützungsmaßnahmen auf westdeutsches Niveau gebracht werden; gleichzeitig mußten aber unfruchtbare Überkapazitäten abgebaut und die Leitungsstrukturen erneuert werden. Die Frage war, wie sich ein Abbau ohne Zerstörung und ein Bewahren ohne die Perpetuierung alter Strukturen und einer kompromittierten Funktionselite bewerkstelligen ließ.

Obwohl in den vier Sitzungen der Arbeitsgruppe die Zukunft der AdW-Institute immer wieder zur Sprache kam, beschäftigten sich die im Juli 1990 verabschiedeten Empfehlungen in erster Linie mit den Hochschulen und der Hochschulforschung, die man im Verhältnis zu der in der AdW konzentrierten außeruniversitären Forschung im Sinne bundesdeutscher Prinzipien als stärkungsbedürftig empfand. Hinter der Formel von der angestrebten Kompatibilität stand also praktisch eine Umverteilung zwischen den beiden öffentlich finanzierten Sektoren des Forschungssystems. Ein zentrales substantielles Element des bun-

des deutschen institutionellen Konsenses, der Primat der Hochschulforschung, wurde so zum Gestaltungsprinzip für die Transformation des ostdeutschen Forschungssystems erhoben.

Die Wahrnehmung eigener Betroffenheit wuchs unter den westdeutschen korporativen Akteuren, als nach erfolgter Grundsatzentscheidung über das Geschick der AdW die Suche nach möglichen neuen Trägern für einzelne Institute oder Institutsteile begann, eine Aufgabe, die dem Wissenschaftsrat mit der Evaluation der Forschungseinrichtungen der AdW zugewiesen worden war. In dieser – hier nicht mehr zu behandelnden – Phase des Transformationsprozesses mußte sich zeigen, ob der Wissenschaftsrat in der Lage war, sich als korporativer Akteur von den Partialinteressen der in seinen Gremien repräsentierten Organisationen und politischen Instanzen zu emanzipieren und den Evaluationsprozeß und die Entwicklung von Empfehlungen tatsächlich vordringlich an der sachlichen Aufgabe der Umstrukturierung *bei Bewahrung des erhaltenswerten Forschungspotentials* der ehemaligen DDR zu orientieren. Der Wissenschaftsrat mobilisierte Sachverständige für das Evaluationsverfahren und organisierte das Ineinandergreifen der verschiedenen Gremien und Teilprozesse. Auf diese Weise etablierte er einen Prozeß arbeitsteiliger Aufgabenerfüllung. Die strukturelle Segregation zwischen den auf disziplinärer Basis gebildeten Arbeitsgruppen, die sich z.B. mit den chemischen oder den geisteswissenschaftlichen Instituten beschäftigten und die mehrheitlich aus Wissenschaftlern zusammengesetzt waren, und den Gremien, von denen die Arbeitsgruppenvorschläge unter starker Beteiligung von offiziellen Vertretern von Bund, Ländern und den großen Wissenschaftsorganisationen diskutiert und verabschiedet wurden, ist eine wichtige strukturelle Bedingung dafür, daß Verhandlungen über eine adäquate Problemlösung sich in gewissem Umfang von der Vertretung korporativer Interessen trennen lassen.

Wenn man sich also allgemeiner fragt, unter welchen Bedingungen es gelingen kann, das Handeln korporativer Akteure trotz eigener Betroffenheit an einer Aufgabe zu orientieren, für deren Lösung ihre Interessen (einschließlich eines Interesses an der Erhaltung des institutionellen Status quo) lediglich als Restriktion, aber nicht als primärer Bezugspunkt fungieren, dann gehört vermutlich die Existenz eines Gremiums von der Art des Wissenschaftsrats dazu. „Problemlösung“ muß nicht gleichbedeutend mit Veränderung des Status quo sein, aber aus einer Problemlösungsperspektive ist der Status quo auf jeden Fall kein eigener Wert. Das mag uns daran erinnern, daß es jenseits des oft diskutierten Gegensatzpaars vom interessen geleiteten Homo oeconomicus und vom wertgeleiteten Homo sociologicus noch den Homo faber gibt. Welche Orientierungskomponente in realen Prozessen dominiert, ist *auch* eine Frage der institutionellen Struktur.

### Literatur

- Apter, David E., 1991: Institutionalism Reconsidered, in: *International Social Science Journal* 129, S. 463-481.
- Bundesgesetzblatt 28.10.1990: Einigungsvertragsgesetz. Bundesgesetzblatt Teil II, Z 1998 A, S. 885 ff.
- Campbell, John C. et al., 1989: Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research. *Governance* 2, S. 86-94.
- Foemer, Ulla, 1981: Zum Problem der Integration komplexer Sozialsysteme am Beispiel des Wissenschaftsrats, Berlin: Duncker & Humblot.
- Fraunhofergesellschaft, 1990: Zur Ausdehnung der FuE-Aktivitäten der Fraunhofergesellschaft auf das Gebiet der heutigen DDR. Planungsstand 20. August 1990 (internes Papier).
- Hohn, Hans-Willy und Uwe Schimank, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem, Frankfurt a.M.: Campus.
- March, James G. und Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Marin, Bernd und Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Boulder, Co.: Campus/Westview.
- Mayntz, Renate, 1988: Political Intentions and Legal Measures: The Determinants of Policy Decisions, in: Terence Daintith (Hrsg.), *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*, Berlin: de Gruyter, S. 56-71.
- Mayntz, Renate, 1991: Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. MPIFG Discussion Paper 91/9.
- Putnam Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games, in: *International Organization* 42, S. 427-460.
- Scherzinger, Angela, 1990: Die Aufgaben der Hochschulen und der Akademie der Wissenschaften beim Wissens- und Technologietransfer in der DDR, in: Gert Elstermann (Hrsg.), *Handbuch des Wissenschaftstransfers*, Berlin: Springer, S. 337-358.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 1989: *Forschung und Entwicklung in der DDR. Daten aus der Wissenschaftsstatistik 1971 bis 1989*, Essen.
- Wissenschaftsrat, 1990: *Perspektiven für Wissenschaft und Forschung auf dem Weg zur deutschen Einheit. Zwölf Empfehlungen*, Köln.

### Abkürzungen

AdW	Akademie der Wissenschaften der DDR
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMI	Bundesministerium des Inneren
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
FhG	Fraunhofergesellschaft
KMK	Kultusministerkonferenz
MFT	Ministerium für Forschung und Technik (DDR)
MPG	Max-Planck-Gesellschaft