

**Schriftliche Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch
„Chancengerechtigkeit im Wissenschaftssystem“
des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung am 19.10.2016 in Berlin**

Zuverlässig unverbindlich?

Sachverständige Jutta Dalhoff

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
Abteilung Dauerbeobachtung der Gesellschaft
Leiterin Kompetenzzentrum Frauen in Wissenschaft und Forschung
Head of Center of Excellence Women and Science (CEWS)
Unter Sachsenhausen 6-8
D-50667 Köln
Tel. : + 49 (0)221 / 47694-250
jutta.dalhoff@gesis.org
<http://www.gesis.org/cews>

Vorbemerkung

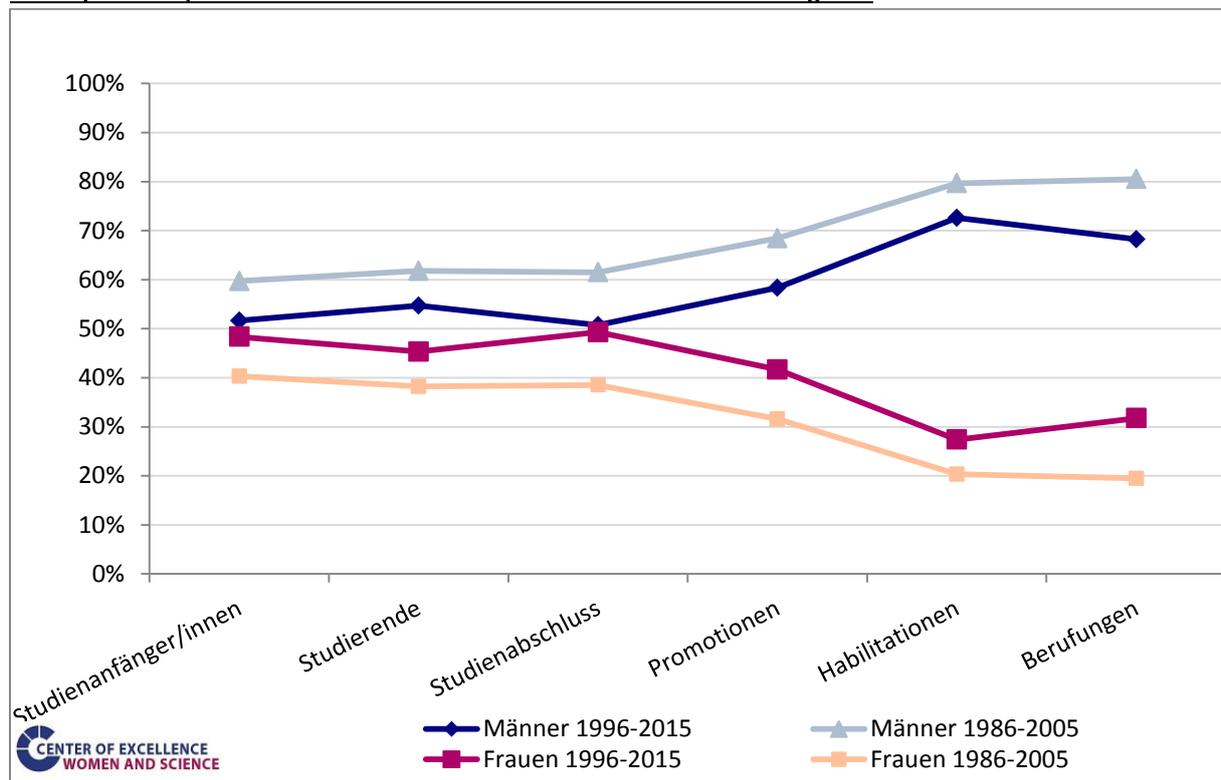
Schwerpunktmäßig bezieht sich diese Stellungnahme aus aktuellem Anlass auf diejenigen Beratungsgrundlagen des öffentlichen Fachgesprächs, die die **Fortführung der Exzellenzinitiative und des Paktes für Forschung und Innovation** betreffen.

Exzellenzinitiative und Pakt für Forschung und Innovation zielten bei ihrer Einführung vor zehn Jahren auch auf die Verbesserung der Teilhabe von Wissenschaftlerinnen an Führungspositionen in Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Die aktuellen Zahlen (2014/15) zur Repräsentanz von Wissenschaftlerinnen seien hier deshalb kurz vorangestellt.¹

Zahlen

Der Anteil an Professorinnen an Hochschulen ist im Zeitraum zwischen 1995 und 2014 kontinuierlich von 8,2 % auf 22,0 % angestiegen. Differenziert man allerdings nach Besoldungsgruppen, so zeigt sich weiterhin: Je höher die Besoldungsgruppe, desto niedriger der Anteil der Frauen. Der Anteil der W1-Professorinnen an den Hochschulen insgesamt liegt bei 40,0 %, der C3/W2-Professorinnen bei 23,4 % und der C4/W3-Professorinnen bei 17,9 %. Insbesondere bei den Professuren ist - mit einer Steigerung des Frauenanteils von jährlich durchschnittlich 0,77 Prozentpunkten in den letzten 10 Jahren - nur ein begrenzter Zuwachs zu verzeichnen. Die retrospektive Analyse von Karriereverläufen zeigt, dass sich in den letzten zehn Jahren die „Schere“ zu schließen beginnt.

Retrospektive Qualifikationsverläufe - 1986-2005 und 1996-2015 im Vergleich



¹ Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung, 20. Fortschreibung des Datenmaterials (2014/2015) zu Frauen in Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen, Bonn 2016
<http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-50-Chancengleichheit.pdf>

Der Frauenanteil an Führungspositionen in außerhochschulischen Forschungseinrichtungen ist im Vergleichszeitraum von 1996 bis 2015 von 2,6 % auf 16,7 % stetig gestiegen. Bei der Betrachtung der Forschungsorganisationen (Max-Planck-Gesellschaft, Leibniz-Gemeinschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Fraunhofer-Gesellschaft) im Einzelnen, werden große Unterschiede sichtbar: so lag der Frauenanteil an Führungspositionen bei der MPG im Jahr 2015 bei 22,4 %, bei der WGL bei 20,5 %, bei der HGF bei 17,6 % und bei der FhG lediglich bei 5 %.

Kultur- und Strukturwandel

„Vor allem aber bedarf es eines Kulturwandels in den Organisationen und Einrichtungen des Wissenschaftssystems, der insbesondere den Bedürfnissen von Frauen Rechnung trägt.“²

Auch der vom Wissenschaftsrat 2012 - im Jahr der letzten diesbezüglichen öffentlichen Anhörung in diesem Hause - angemahnte Kulturwandel ist aufgrund mangelnder Verbindlichkeiten in allen Regelwerken nicht entscheidend vorangekommen.³

Deutlich machen werde ich diese Einschätzung anhand zweier entscheidender Förderprogramme von Bund und Ländern – der **Exzellenzinitiative**, die inzwischen für die kommende Dekade zur Exzellenzstrategie wurde und des **Paktes für Forschung und Innovation**, der bis zum Jahr 2020 verlängert wurde.

Fortgesetzte Inkonsequenz zieht sich seit rund zehn Jahren wie ein Webfehler durch die gleichstellungspolitischen Programme für Wissenschaft und Forschung in Deutschland. Zu dem Urteil kommen längst nicht mehr nur erklärte Befürworterinnen und Befürworter von Chancengleichheit, die Diagnose lässt sich auch in unabhängigen Studien nachlesen. So kommt die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) der Bundesregierung im Februar 2014 zu folgendem Ergebnis: „Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Einführung einer Geschlechterquote von 30 Prozent für Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen beschlossen. Die Expertenkommission begrüßt diese Initiative. Für die Durchsetzung von Quoten oder Zielvereinbarungen sind allerdings klar definierte Sanktionen bei Nichterreichen der Ziele entscheidend“, heißt es im EFI-Gutachten 2014.⁴

Ein gutes Jahr später, im März 2015, beschloss die solcherart eindeutig beratene Regierungskoalition eben jene 30-Prozent-Quote und setzte damit einen Punkt hinter eine jahrelange kontroverse Debatte. Seit 2016 gilt die Quote – für die Aufsichtsräte von 108 Unternehmen. Bemerkenswert ist dabei weniger die Regelung selbst, sondern: Wird bei Neubesetzung eines Postens keine Frau gewonnen, bleibt der Sitz frei. Dies stellt zum ersten Mal eine Sanktion dar, wie sie das EFI-Gutachten 2014 gefordert hatte! Eine Entscheidung, die umso bemerkenswerter ist, als die Gleichstellungspolitik ansonsten so gut wie keine Sanktionsbewehrung kennt.

² Wissenschaftsratsempfehlungen „Fünf Jahre Offensive für Chancengleichheit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern“ vom 25. Mai 2012, Seite 30

³ Meine damalige Stellungnahme liest sich noch recht aktuell, deshalb möchte ich die Empfehlungen nicht wiederholen.
http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Frauen_in_Wissenschaft_und_Forschung/ADrs_17-278_c.pdf

⁴ Expertenkommission Forschung und Innovation, Gutachten 2014
http://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten_2014/EFI_Gutachten_2014.pdf

Ein Beispiel: Laut „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ haben sich zwar rund 3500 deutsche Unternehmen künftig Ziele für die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen zu setzen. Doch Konsequenzen bei Nichterfüllung brauchen sie nicht zu fürchten. Sie müssen lediglich darüber informieren, wenn sie hinter den Zielen zurückbleiben.

Pakt für Forschung und Innovation

In der Berichtspflicht erschöpft sich auch die „Sanktion“, mit der Bund und Länder in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) die sogenannten Zielquoten im Sinne des Kaskadenmodells versehen haben, die 2011 für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) eingeführt wurden und bis heute im Rahmen des jährlichen Monitoring-Berichts zum Pakt für Forschung und Innovation abgehandelt werden. Wozu die Beschränkung auf die Berichtspflicht führt, lässt sich am Pakt für Forschung und Innovation beispielhaft erkennen. Der für die Jahre 2006 bis 2010 geschlossene Pakt sah für Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Leibniz-Gemeinschaft und DFG einen jährlichen Finanzzuwachs von mindestens drei Prozent im Rahmen der institutionellen Förderung vor. Zu den Leistungen, die die so bedachten Organisationen erbringen sollten, gehörte es, die „Teilhabe von Wissenschaftlerinnen in Leitungspositionen“ zu verbessern. Für die Jahre 2011 bis 2015 stiegen die Zuschüsse für die Pakt-Mitglieder jährlich gar um fünf Prozent, um die forschungspolitischen Ziele zu verfolgen. Wie weit sind die Organisationen gekommen?

Wer sich durch die vielen hundert Seiten frisst, die die Monitoring-Berichte umfassen, erkennt: Es geht im Schneckentempo voran. Die hunderte Millionen von Euros, mit denen (nicht nur, aber auch) die Gleichstellung in den außeruniversitären Forschungseinrichtungen vorangetrieben werden sollte, haben gerade einmal zu Zielquoten geführt, die die Organisationen bis 2017 erreichen wollen. Diese Absichtserklärungen finden sich im **Monitoring-Bericht 2013**. Sieben Paktjahre waren bis dahin bereits verstrichen. Entsprechend ernüchert stellt die GWK im gleichen Bericht fest, dass im Ergebnis „sehr begrenzte Steigerungen des Frauen-Anteils in Führungspositionen“ erreicht wurden. „Die Dynamik der erreichten Veränderungen ist nicht zufriedenstellend. Um mittelfristig eine angemessene Repräsentanz von Frauen in der Wissenschaft zu erreichen, sind die genannten Zielquoten der Forschungsorganisationen jedoch nicht hinreichend. Bund und Länder erwarten daher eine Überprüfung der Zielquoten mit dem Ziel einer Annäherung an die vom Wissenschaftsrat verlangten Veränderungsgeschwindigkeiten.“ So klar der erhobene Zeigefinger hier auch zum Vorschein kam – wer ihn ignorierte, hatte keine Nachteile. Das Geld von Bund und Ländern floss unverdrossen weiter.

Im **Monitoring-Bericht 2014** immerhin wurde die GWK noch deutlicher, legte das Schlaglicht des gesamten Berichts auf die Gleichstellung, um – wenig überraschend – festzustellen: „Der Frauenanteil ist jedoch gerade in den Führungspositionen noch weit von einer angemessenen Beteiligung entfernt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das zur Verfügung stehende Potenzial.“ Die Mitglieder des Paktes werden im Bericht erneut aufgefordert, die Zielquoten so anspruchsvoll zu formulieren, dass sie rasche Effekte in der Gleichstellung auslösen können. Tatsächlich geschah das Gegenteil: Die Forschungsorganisationen, die ihre selbstgesetzten Zielquoten nicht erreichten, passten diese nach unten an. Sanktionen gab es auch dafür – keine.

Im **Monitoring-Bericht 2016** werden die Formulierungen deutlicher: "Bund und Länder haben die von den Forschungsorganisationen genannten Zielquoten jedoch nicht für hinreichend gehalten, um mittelfristig eine angemessene Repräsentanz von Frauen in der Wissenschaft zu erreichen. Sie haben, unter Hinweis auch auf die Erkenntnisse aus der *Offensive für Chancengleichheit*, die Forschungsorganisationen mit dem Monitoring-Bericht 2013 aufgefordert, die Zielquoten zu überprüfen und so ambitioniert zu bestimmen, dass mit ihnen rasche Effekte in der Gleichstellung erreicht werden können.

Bund und Länder haben es zudem für erforderlich gehalten, dass

- die Ableitung der Zielquoten nachvollziehbar dokumentiert wird, insbesondere anhand einer systematischen Darlegung der Entwicklung der zu besetzenden Positionen,
- innerhalb des wissenschaftlichen Personals nach den einzelnen Vergütungsgruppen sowie
- nach Führungsgruppen differenzierte Zielquoten gebildet werden, explizite Ziele für Institutsleitungen formuliert werden."⁵

Diese klare Handlungsanweisung zur Umsetzung des GWK-Zielquotenbeschlusses von 2011 wird von keiner der vier Forschungsorganisationen in ihren Einzeleinrichtungen systematisch befolgt, es gibt dazu keine operationalisierbare organisationsübergreifende Regelung, die aber in der Praxis unabdingbar wäre. Solange Bund und Länder eine solche Vorgehensweise nur für „erforderlich“ halten, sie aber nicht zur Bedingung für eine weitere Förderung durch den PFI machen, besteht kein Handlungsdruck für die Forschungsorganisationen.

In ihrem Dokument zur **Weiterführung des Paktes von 2016 bis 2020** erklären Bund und Länder, dass bei der Akzentuierung der forschungspolitischen Ziele die Auswertungen der bisherigen Monitoring-Berichte berücksichtigt worden seien. Die im Jahr 2015 gefundene Formulierung des forschungspolitischen Ziels (Gewährleistung chancengerechter und familienfreundlicher Strukturen und Prozesse) für die Jahre 2016-2020 ist allerdings wenig ambitioniert: „Die Wissenschaftsorganisationen sollen ihre Aktivitäten, chancengerechte und familienfreundliche Strukturen und Prozesse zu gewährleisten, deutlich weiter verstärken. Vorrangiges Ziel bleibt weiterhin, signifikante Änderungen in der quantitativen Repräsentanz von Frauen insbesondere in verantwortungsvollen Positionen des Wissenschaftssystems zu realisieren; Bund und Länder legen besonderes Gewicht darauf, dass die für 2017 festgelegten Zielquoten für Frauen auf allen Karrierestufen und insbesondere in wissenschaftlichen Führungspositionen erreicht und für einen anschließenden Zeitraum neue ambitionierte Zielquoten definiert werden. Hierzu ist es erforderlich, dass die Wissenschaftsorganisationen zweckmäßige Gesamtkonzepte etablieren, die u. a. eine chancengerechte Gestaltung von Prozessen zur Besetzung von Leitungsfunktionen, deren Dokumentation, ein chancengerechtes Karrieremanagement und familienfreundliche Organisationsmodelle umfassen. In wissenschaftlichen Führungsgremien soll ein Frauenanteil von mindestens 30 % erreicht werden.“

⁵ Pakt für Forschung und Innovation: Monitoring-Bericht 2016, Bonn 2016, S. 65

<http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-47-PFI-Monitoring-Bericht-2016.pdf>

Formulierungen wie „Aufforderungen, etwas zu realisieren“, „Gewicht auf etwas legen, um Zielquoten umzusetzen“, „Gesamtkonzepte für erforderlich halten“ und die Postulierung nicht sanktionsbewehrter Soll-Bestimmungen können nichts gewährleisten. Es bleibt beim Pakt für Forschung und Innovation also bei Absichtserklärungen auf niedrigem Niveau, die Zielsetzungen bleiben im Anspruch deutlich hinter den in den Monitoring-Berichten gewonnenen Erkenntnissen und den Jahr für Jahr daraus abgeleiteten Anforderungen zurück. Wozu dient das Monitoring – wenn es keine direkte Steuerungsfunktion hat?

Exzellenzstrategie

Zum **Start der Exzellenzstrategie des Bundes und der Länder** haben die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und der Wissenschaftsrat (WR) die beiden Förderlinien der Exzellenzcluster (1. Förderphase 1. Januar 2019 bis 31.12.2026) und der Exzellenzuniversitäten (Förderphase 1. November 2019 bis 31. Oktober 2026) ausgeschrieben.⁶ Mit diesen Ausschreibungen wurden entscheidende Weichen für die Forschungsförderung der nächsten Dekade gestellt.

Bei der Ausgestaltung der Förderlinien der Exzellenzstrategie spielen gleichstellungsbezogene Zielstellungen im Vergleich zur Exzellenzinitiative I so gut wie keine Rolle mehr, dies hatte sich bereits im Vorfeld abgezeichnet.

In der Beratungsunterlage CEWS Positionspapier Nr. 5⁷ wird hierzu konstatiert:

„Die umfangreiche Begleitforschung zu Chancengleichheit in der Exzellenzinitiative wird in dem Bericht (*Imboden-Bericht d.V.*) nicht zur Kenntnis genommen (Engels et al. 2015)⁸.“

Unter den drei allgemeinen Förderkriterien für die Exzellenzcluster findet sich das Ziel der Chancengleichheit überhaupt nicht mehr, auf dem in die Antragsniederungen gehenden DFG-Vordruck ExStra 110⁹ ist die Förderung der Chancengleichheit eines unter 13 (!) Förderkriterien geworden.

Dagegen fordert das CEWS, dass gleichstellungspolitische Ziele integrale Bestandteile der Exzellenzstrategie sein müssten. Das bedeutete im Einzelnen:

Spitzenforschung braucht Qualitätsstandards

- Aufnahme von Gleichstellungsparametern bei der Vergabe, im Monitoring sowie bei der ex-post Bewertung der Förderinstrumente
- Überprüfung der Forschungsziele und Verwendungszwecke auf ihre Wirksamkeit zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit hin.
- Gleichstellungserfolge der Hochschule als maßgebliches Kriterium bei der Vergabe sicherstellen
- Einführung von Bewertungsverfahren, die nicht mehr ausschließlich auf bibliometrischen Daten beruhen, sondern auch den Aufbau von Forschungsstrukturen, die Nachwuchsförderung, den Wissenstransfer und die Interdisziplinarität als Leistungsindikatoren berücksichtigen

⁶ [Ausschreibung Exzellenzcluster](#) ; [Ausschreibung Exzellenzuniversitäten](#)

⁷ CEWS-Positionspapier Nr. 5, Evaluation und Fortführung der Exzellenzinitiative unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten, Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften Ausschussdrucksache 18(18)260. S.4
<http://www.gesis.org/fileadmin/cews/www/download/CEWS-Position5.pdf>

⁸ Engels, Anita; Beaufaÿs, Sandra; Kegen, Nadine V.; Zuber, Stephanie (2015): *Bestenauswahl und Ungleichheit. Eine soziologische Studie zu Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in der Exzellenzinitiative*. Frankfurt am Main: Campus-Verl (Hochschule und Gesellschaft).

⁹ http://www.dfg.de/formulare/exstra110/exstra110_de.pdf

Spitzenforschung braucht eine strukturelle Basis

- Gleichstellungsbezogene verbindliche Verwendungsaufgaben für die Mittel aus der Exzellenzinitiative
- Geschlechtersegregierte Aufbereitung aller Daten, die als Grundlage für die Ausgestaltung der Förderinstrumente dienen, sowie die Nutzung dieser Daten für die Steuerung
- Verpflichtende Vorlage eines umfassenden und überprüfbaren Gleichstellungskonzepts, das relevant für die Bewertung der Anträge ist
- Evaluation und Begleitforschung müssen die Auswirkungen der Exzellenzstrategie auf das Geschlechterverhältnis und den Aufbau gleichstellungspolitischer Strukturen überprüfen

Spitzenforschung braucht gute Beschäftigungsbedingungen für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler

- Nachhaltige Personalentwicklungskonzepte zur Ausgestaltung von Karrierewegen in der Wissenschaft, insbesondere Weiterentwicklung der strukturierten Promotionsförderung als Vergabekriterium
- Verankerung verbindlicher ambitionierter Zielquoten zur Teilhabe von Wissenschaftlerinnen, dabei Differenzierung zwischen unabhängigen, dauerhaften Führungspositionen (Status der Professur) und aufstiegsrelevanten Positionen (Nachwuchsgruppenleitung, Juniorprofessur); im Falle des Nichterreichens verbunden mit wirksamen budgetrelevanten Konsequenzen

In den bisher vorliegenden Dokumenten zur Exzellenzstrategie wurden gleichstellungspolitische Ziele nicht verbindlich strukturell verankert, insofern waren alle diesbezüglichen Analysen, Erkenntnisse und Forderungen von Wissenschaftsrat, Hochschulrektorenkonferenz, Deutscher Forschungsgemeinschaft und Gemeinsamer Wissenschaftskonferenz der letzten Jahre nur Lippenbekenntnisse, so wie sie von Professor Winnacker schon 2006 konstatiert wurden.¹⁰ Die damals und heute aktiv am wissenschaftspolitischen Gestaltungsprozess beteiligten Entscheider/innen in diesen Institutionen verpassten damit gleichstellungspolitische Chancen in der Fortführung der Exzellenzinitiative trotz guter Ausgangsbedingungen auf der Grundlage der in der ersten Runde geförderten Prozesse und Maßnahmen.

Die diversen Chancengleichheitsempfehlungen des Wissenschaftsrates, die Erfahrungen mit den DFG-Gleichstellungsstandards und dem Professorinnen-Programm oder die Ergebnisse der Begleitforschung zur Exzellenzinitiative – alles weist in die gleiche Richtung: Ohne – ich zitiere das EFI-Gutachten 2014 vom Anfang dieser Stellungnahme – „klar definierte Sanktionen bei Nichterreichen der Ziele“, also eine erhöhte Verbindlichkeit der Programme und Instrumente, wird es zu keiner nachhaltigen strukturellen und geschlechtergerechten Veränderung in der Wissenschaftslandschaft kommen. Leider sind verpasste Chancen in der gleichstellungsrelevanten Wissenschafts- und Forschungspolitik zu konstatieren.

¹⁰ Professor Dr. Ernst-Ludwig Winnacker, Präsident der DFG, schrieb im Februar 2006 an die Universitätsleitungen, die sich mit einer Antragsskizze an der Exzellenzinitiative I beteiligt hatten: "Alle Prüfungsgruppen haben mit Nachdruck bemängelt, dass der Aspekt der Gleichstellung in der Mehrzahl der Antragsskizzen völlig unzureichend behandelt worden sei. Man könne sich -so die Ansicht der internationalen Experten - des Eindrucks nicht erwehren, dass dieses Thema vorrangig mit Lippenbekenntnissen als mit konkreten Maßnahmen und Zielvorgaben behandelt würde. (...) Erlauben Sie, dass ich an dieser Stelle die Bitte an Sie richte, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an Ihrer Hochschule dabei zu unterstützen, konkrete Zielvorgaben zu formulieren und Maßnahmen zu ergreifen, die uns auch bezogen auf die Frage der Gleichstellung im positiven Sinne in die internationale Spitzengruppe bringen können."