

## Bürokratie

# Die Thesenritter

*Nirgendwo wäscht eine Hand die andere so gründlich wie beim Nationalen Forschungsprogramm, NFP. Wie hier Staatsgelder vergeben werden, könnte in einem Lehrbuch für Vetternwirtschaft stehen. Und die Ergebnisse sind auch fragwürdig.*

Im Frühjahr 1997 führte die Psychologieprofessorin Françoise Alsaker in 18 Kindergärten der Stadt Bern eine Untersuchung über das «Plagephänomen» durch. Mit ihren Mitarbeitern befragte sie rund 350 Kinder, deren Kindergärtnerinnen und Eltern. Bis zum Abschluss der Studie vergingen drei Jahre. Als wichtigsten Befund hielt die Professorin in einer Broschüre fest: «Das Plagen ist bereits auf der Kindergartenstufe ein Problem.» Für ihre Untersuchung erhielt Frau Alsaker vom Schweizerischen Nationalfonds für die wissenschaftliche Forschung (SNF) einen Betrag von 318808 Franken. «Das Plagen im Kindergarten» war Teil des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 40 «Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität». Dadurch kann das Projekt besondere Relevanz beanspruchen: Die nationalen Forschungsprogramme werden nämlich vom Bundesrat in Auftrag gegeben und sollen aktuelle Themen mit dem Ziel behandeln, «zentrales Handlungswissen für Politik und Interessengruppen» bereitzustellen.

Diesem hohen Anspruch kann das banale Ergebnis, dass Kindergartenkinder andere plagen können, wohl kaum genügen - und es ist kein Einzelfall. Im NFP 40+ «Rechtsextremismus - Ursachen und Gegenmassnahmen» mit einem Budget von 4 Millionen Franken arbeitet der Zürcher Politologe Hanspeter Kriesi an einer Studie über «Soziale Ausgrenzung und lokale Fremdenfeindlichkeit: Mobilisierung im Kontext von Abstimmungen zur Einbürgerung in der Schweiz». Zur «Bedeutung» des Projekts schreibt Professor Kriesi: «Dabei versuchen wir aufzuzeigen, dass Einbürgerungsverfahren politische Entscheidungsprozesse darstellen und sowohl von kulturellen und institutionellen Strukturen wie dem vorherrschenden Staatsbürgerverständnis und den Entscheidungsmodi wie auch von mobilisierenden politischen Akteuren abhängig sind.» Wer den langen Satz entschlüsselt, entdeckt hinter dem sozialwissenschaftlichen Jargon die Binsenwahrheit, dass aktive Politiker Einfluss auf politische Entscheide nehmen können.

Solche Resultate erstaunen. Der Nationalfonds ist nicht nur das wichtigste Bundesinstrument zur Förderung der Forschung - jährlich wendet die privatrechtliche Stiftung gut 400 Millionen Franken an Steuergeldern auf -, er geniesst auch international einen hervorragenden Ruf. Gestützt werden die Forschungsausgaben durch den Konsens, dass gerade die rohstoffarme Schweiz in Bildung und Forschung investieren muss. Öffentliche Kritik am Nationalfonds ist deshalb selten, weder aus der Politik noch der Scientific Community selbst. Für diese gilt: Wer selber einmal Geld bekam oder Ambitionen auf künftige Unterstützung hegt - und das ist nach Lage der Dinge ein Grossteil der Forscher -, hütet sich, in die Hand zu beissen, die ihn füttert. Kritik hinter vorgehaltener Hand ist häufig, namentlich zitiert werden aber möchten nur wenige. Dazu gehören die Basler Ökonomen Silvio Borner und Kurt Schiltknecht, der Freiburger Finanzwissenschaftler Reiner Eichenberger, der

Lausanner Kriminologe Martin Killias sowie der emeritierte ETH-Rechtsprofessor Martin Lendi.

Ins Visier nehmen diese Professoren nicht die gesamte Forschungsförderung des Nationalfonds. Ihre Kritik bezieht sich auf die sogenannte orientierte Forschung, bei der die Themen von der Politik vorgegeben werden. Hier jedoch ergibt sich ein bedenkliches Bild. Für Martin Killias sind die nationalen Forschungsprogramme (NFP), die vom Bundesrat initiiert werden, eine «Fehlkonstruktion». Und Silvio Borner (siehe Artikel Seite 46) urteilt, der politische Arm des Nationalfonds sei «letztlich schädlich» für die Forschungsförderung insgesamt. Die Missstände, sagen die Insider, betreffen drei Punkte. Erstens herrsche ein Filz bei der Projektvergabe. Zweitens genügten viele Studien internationalen Qualitätsstandards nicht. Und drittens seien die Programme von Grund auf verpolitisiert - mit voraussehbaren, politisch gefärbten Resultaten. Was ist dran an diesen Vorwürfen?

### **«Vereinzelte Verflechtungen»**

Die grösste Form von Filz wäre die, dass die fütternde und die hohle Hand identisch sind. Tatsächlich: Es gibt solche Fälle. Im NFP 3 «Probleme der sozialen Integration in der Schweiz» war der Zürcher Pädagogikprofessor Heinrich Tuggener in Personalunion Präsident der Expertengruppe, die über die eingereichten Projekte entschied und die finanziellen Mittel zuteilte, Leiter des Programms sowie Co-Autor des Schlussberichts. Er selber führte mit einem Kollegen eine Studie über das «Erziehungsheim und seine Wirkung» durch, die er sich in zwei Tranchen von 299441 und 380243 Franken vergüten liess.

Chefexperte und gleichzeitig wissenschaftlicher Programmleiter waren auch Walter Schweizer im NFP 1 «Prophylaxe der Herz- und Kreislauferkrankungen» (bei dem übrigens Felix Gutzwiller, heute Fraktionspräsident der FDP, am Schlussbericht mitschrieb), Jacques Freymond im NFP 11 «Sicherheitspolitik» und Volker Franzen im NFP 19 «Werkstoffe für die Bedürfnisse von morgen». Auch Professor Franzen bewarb sich erfolgreich bei sich selbst um ein Projekt - im Umfang von exakt 560500 Franken. Was den Chefs recht ist, kann den übrigen Experten nur billig sein. Die eingangs erwähnte Françoise Alsaker beispielsweise war Mitglied der Kommission, die über ihr eigenes Gesuch von 300000 Franken entschied.

Dieter Imboden, der als Präsident des Nationalen Forschungsrats als oberster Begutachter amtiert, bestätigt, dass es «vereinzelt solcher Verflechtungen» gegeben hat. Nach Auskunft der Geschäftsstelle des Nationalfonds war es bis 1999 erlaubt, maximal fünf Prozent des Rahmenkredits an Mitglieder der Expertengruppe zu vergeben. Diese Regelung ist allerdings bloss eine Alibiklausel. Denn bei einem durchschnittlichen Budget von über zehn Millionen Franken pro NFP konnte sich ein Experte somit legal 500000 Franken von den Kollegen jenes Gremiums zusprechen lassen, in dem er selber einsass. Für die Forschungsräte, die in letzter Instanz über die Projekte entscheiden und Beiträge sprechen, gilt dieselbe Fünfprozentklausel bis heute.

### **Bundesgeld-Junkies**

Thomas Bernauer, Politologieprofessor an der ETH Zürich, sitzt seit März 2004 im Forschungsrat (in der Abteilung IV, die über die von der Politik angestossene Forschung befindet). Bei seiner Aufnahme wurde bereits eines seiner laufenden Projekte durch den Nationalfonds unterstützt, mittlerweile sind zwei weitere im Umfang von 76640 Franken und 102868 Franken hinzugekommen. Darüber entscheiden mussten Bernauers Forschungsratskollegen der Abteilung I (Geistes-

und Sozialwissenschaften). Zudem ist der ETH-Politologe am Nationalen Forschungsschwerpunkt (NFS) mit dem Titel «Herausforderungen an die Demokratie im 21. Jahrhundert» beteiligt - und zwar seit November 2005, als er ebenfalls bereits Mitglied im Forschungsrat war.

Diese amtlich bewilligte Vetternwirtschaft ist nur die Spitze des Eisbergs. Daneben gibt es subtilere Formen der Begünstigung, die aber dank ihrer Verbreitung vielleicht noch schwerer wiegen. Auch dafür ist die Plagespezialistin Françoise Alsaker ein Beispiel. Das NFP 40, von dem sie mit 318808 Franken profitierte, wurde 2002 beendet, und bereits im Frühjahr 2003 begann die Laufzeit für eine nächste NFP-Studie mit Beteiligung der Berner Psychologin. Sie selber sitzt nicht mehr in der Expertengruppe, dafür ist ihre Fach- und Institutskollegin Pasqualina Perrig-Chiello deren Präsidentin. Das neue Projekt ist noch besser dotiert als das alte: Im Rahmen des NFP 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» erhalten Alsaker und ihr Team 576429 Franken. Das Thema: «Mobbing im Kindergarten». Der erste Satz, mit dem Alsaker die aktuelle Untersuchung vorstellt, lautet: «Kinder, die andere Kinder systematisch plagen oder geplagt werden: Eine Tatsache bereits im Kindergarten.» Wem das bekannt vorkommt, täuscht sich nicht: Es geht noch einmal um dasselbe. Die Gesamtsumme, die die Psychologin bisher für ihre Kindergartenstudien empfangt, beläuft sich auf 895237 Franken.

Die Begünstigung funktioniert hier nach dem Rotationsprinzip: Mal verteilt man die Gelder, mal bekommt man sie. Perrig-Chiello wurde für ihre Untersuchung «Differenzielle entwicklungspsychologische Aspekte von Ressourcennutzung und Lebensperspektiven bei Transitionen im mittleren Lebensalter» mit 314500 Franken entschädigt. Und wie bei Alsakers Plagestudien gab es auch hierfür einen noch grösseren Anschlusskredit (in der Höhe von 342036 Franken). Exemplarisch illustrieren lässt sich dieses verfilzte Vergabesystem anhand eines Trios, das zum Inner Circle der Nationalfonds-Habitués im sozialwissenschaftlichen Bereich gehört: der Zürcher Soziologe Kurt Imhof, der Basler Historiker Georg Kreis und der bereits zitierte Politologe Hanspeter Kriesi. Dieser ist ein regelrechter Bundesgeld-Junkie. Die Datenbank des Nationalfonds verzeichnet 28 Projekte mit Kriesis Beteiligung - Gesamtsumme: 13615823 Franken. Beim Schwerpunktprogramm (SPP) «Zukunft Schweiz» (diese Programme sind die Supertanker der Schweizer Forschungsförderung; ihre Themen werden vom Parlament bestimmt, die Budgets betragen 60 bis 110 Millionen Franken) präsierte Kriesi die Expertengruppe, was ihn nicht daran hinderte, selber als Antragsteller für ein Doktorandenprogramm in Erscheinung zu treten. Ein Betrag von 212000 Franken ging unter seiner Ägide an Kurt Imhof - nicht das einzige Mal. Kriesi untersteht auch der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) «Demokratie im 21. Jahrhundert», an dem Imhof erneut beteiligt ist. Umgekehrt arbeitete Kriesi unter Imhof im NFP 39 «Migration und interkulturelle Beziehungen», bei dem auch Georg Kreis mit einer Studie über «Die Einwanderungspolitik Liechtensteins im Spannungsfeld nationalstaatlicher Interessen und internationaler Einbindung 1945-1997» zum Zug kam. Revanchieren konnte sich Kreis dann als Chefexperte des NFP 42+ «Die Schweiz und Südafrika», wozu wiederum Imhof eine Studie verfasste. Alle drei sind sich schliesslich im NFP 42 «Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik» begegnet - Kreis als Experte, Kriesi und Imhof als Forscher. Neben dem Mammutprojekt «Demokratie im 21. Jahrhundert» (Kredit für die ersten vier Jahre: 14 Millionen, davon sieben vom Nationalfonds; weitere acht Jahre mit entsprechendem Budget folgen) arbeiten Kriesi und Imhof gegenwärtig im NFP 40+ zum Thema Rechtsextremismus zusammen.

Der Ökonom Kurt Schiltknecht, der während seiner Tätigkeit bei der Nationalbank Forschungsrat beim Nationalfonds war, nennt diese Verflechtung zwischen Antragstellern und Experten, die das Geld verteilen, ein «strukturelles Problem». Die Schweiz ist klein, und die Zahl der Spezialisten in einem bestimmten Fachgebiet noch viel kleiner. Jeder kennt jeden, und aus Furcht vor einer Retourkutsche wagen es nur wenige, das Gesuch eines Kollegen abzulehnen. Um die inzestuösen Strukturen aufzubrechen, fordert Professor Schiltknecht seit langem konsequent ausländische Experten - ein Weg, den der Nationalfonds in den vergangenen Jahren immerhin begonnen hat. "

Ein zweiter Kritikpunkt zielt unmittelbar auf die Forschung selbst. Die von der Politik initiierten Nationalfonds-Studien, so der Vorwurf, seien selten auf internationalem Niveau. Gerade die auf die angeblichen oder wirklichen Bedürfnisse der Schweiz ausgerichteten Studien fänden wenig Resonanz über die Landesgrenzen hinaus. Wie lässt sich diese Behauptung überprüfen? Ein Gradmesser für die Qualität wissenschaftlicher Arbeiten ist ihre Verbreitung in angesehenen Publikationen - entweder in renommierten Verlagen mit grosser Reichweite oder in «Peer-reviewed Journals», Zeitschriften also, die von anerkannten Spezialisten redigiert werden.

Schaut man sich die Publikationslisten der nationalen Forschungsprogramme an, sucht man Monografien in renommierten internationalen Verlagen vergeblich. Die University Press von Harvard oder Oxford? Suhrkamp und Fischer in Frankfurt? Hanser und Beck in München? Fehlanzeige. Auch NFP-Studien aus dem Welschland, dessen Publikationswesen stark nach Frankreich ausgerichtet ist, schaffen es kaum je nach Paris. In Buchform erscheinen die Studien fast ausschliesslich hiezulande, wobei sie in seltenen Fällen in der Liga des Verlags Neue Zürcher Zeitung mitspielen (ein Beispiel hierfür ist «Schweiz AG» von Silvio Borner, Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar aus dem NFP 28 «Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik»). Dominant sind Verlage wie Rüegger, Editeur Georg, Huber oder Haupt - wenn überhaupt. Denn so manches NFP-Projekt endet als graue Literatur, worunter man unveröffentlichte Schriften wie Broschüren und Typoskripte versteht. Exempel sind die Werke von Françoise Alsaker «Was wissen wir über das Plagen im Kindergarten?» (1997), «Dem Plagen im Kindergarten auf der Spur» (1999) und «Das Plagen im Kindergarten - Formen und Präventionsmöglichkeiten» (2000). Oder die Studie von Kurt Imhof «Die Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheidregime in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz zwischen 1948 und 2001», die lediglich als Manuskript vorliegt. Oder die Arbeit von Pädagogikprofessor Walter Herzog im NFP 29 «Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit» über «Familiäre Erziehung, Fremdbetreuung und generatives Verhalten», zu der es heisst: «2 Bände, Manuskript, Uni Bern 1994».

Die Liste lässt sich beliebig verlängern. Beim NFP 35 «Frauen in Recht und Gesellschaft» steht zum Projekt «Identitätskrise der Geschlechter? Psychologische Indikatoren chancengleicher Entwicklung in Familie und Beruf» unter «Publikationen» lapidar: «Kurzfassung, zu beziehen bei Dr. Lisbeth Hurni, Büro für Laufbahnpsychologie, Frobergweg 7, 3012 Bern». Und zu «Rollenfixierung in der Invalidenversicherung»: «unpublizierter Schlussbericht, zu beziehen bei den Autorinnen». Manchmal, wie bei einer Untersuchung über «Die internationale Schuldenproblematik» im NFP 28, bleibt es bei einem blossen «Diskussionspapier». Noch fauler: Auch universitäre Qualifikationsarbeiten, etwa für das Lizentiat, erscheinen in den Publikationsverzeichnissen. Im Projekt «Koedukation im Physikunterricht» hatten die Berner Pädagogikprofessoren Walter Herzog und Peter Labudde sogar die Stirn, die Hausarbeit eines Studenten zum Thema «Was

Gymnasiallehrer über den Physikunterricht denken» als «Publikation» aufzuführen. Mit dem Selbstanspruch des Nationalfonds, eine «international anerkannte» Forschung zu fördern, hat dies nichts zu tun.

Nicht besser sieht es bei den Zeitschriften aus. Aufsätze aus dem NFP 35 «Frauen in Recht und Gesellschaft» erschienen beispielsweise in der Zürcher Freiwilligenzeitschrift «Olympe - Feministische Arbeitshefte zur Politik» oder in «F - Frauenfragen», der Zeitschrift der eidgenössischen Kommission für ebendiese Fragen. Der Basler Soziologe Ueli Mäder, beteiligt am NFP 45 «Probleme des Sozialstaats», veröffentlichte seinen Bericht «Wie Kinder ein Aufwachsen mit (zu) wenig Geld bewältigen» in Clic, der Zeitschrift des Schweizerischen Verbands der Mütterberaterinnen. Mehrere Forscher des NFP 41 «Verkehr und Umwelt» publizierten in der Zeitschrift Verkehrszeichen, die von der IG Velo für ihre Politik im «Umweltkontext» gelobt wird - aber definitiv nicht als Forum von internationalem akademischem Ruf gilt.

### **Im Dienst der Politik**

Bleibt noch der dritte Kritikpunkt. Die nationalen Forschungsprogramme, lautet er, seien verpolitisiert - von der Bestimmung der Projekte über die beteiligten Forscher, die beispielsweise aus privaten Büros mit politischer Schlagseite oder gar direkt aus der Verwaltung rekrutiert würden, bis zu den Ergebnissen und Folgerungen der Studien. Sollte auch dieser Vorwurf zutreffen, stünde die Unabhängigkeit dieser Wissenschaft ernsthaft in Frage.

Tatsächlich erstreckt sich der politische Einfluss bei der orientierten Forschung nicht bloss auf die Definition der Programme. Auch die Durchführung einzelner Studien wird von Politikern und Beamten mitbestimmt. Beim NFP 27 «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» war der damalige Zürcher Regierungsrat Ernst Buschor Präsident der Expertengruppe und damit verantwortlich für die Verteilung der Aufträge. Die gleiche Funktion übernahm Ludwig Gärtner vom Bundesamt für Sozialversicherung im NFP 45 «Probleme des Sozialstaats» (Budget: zehn Millionen Franken). Der Beamte betätigte sich überdies als Co-Autor des Schlussberichts. Dieser stellt eine Reihe von sozialpolitischen Forderungen auf: Er verlangt «neue Formen der sozialen Absicherung» auf dem Arbeitsmarkt; er verlangt, dass die «Kinderkosten gesellschaftlich besser ausgeglichen» werden; und er verlangt, dass der «finanzielle Mehrbedarf der AHV über die Mehrwertsteuer» gedeckt wird. Mehr Geld, mehr Umverteilung, mehr Bürokratie: Das kommt heraus, wenn ein leitender Beamter die Aufsicht über ein sozialpolitisches Forschungsprojekt innehat. Der passende Kommentar dazu findet sich im Buch «Politikberatung» des emeritierten ETH-Rechtsprofessors Martin Lendi. Dieser rechnet vor, dass quasi jedes Beratungsmandat - der unerschrockene Emeritus spricht von einer «ganzen Beratungsindustrie» - zu einer Zunahme der Staatstätigkeit führt. Der Ausdruck «Staatswissenschaft» bekommt so eine völlig neue Bedeutung: Er steht für einen wissenschaftlich-administrativen Komplex, der politisch motivierte Forschung betreibt - mit voraussehbaren Resultaten.

### **Tendenziöses «Monitoring»**

Dass Projekteingaben nach unterschiedlichen Massstäben beurteilt werden, belegen die Erfahrungen des Lausanner Kriminologen Martin Killias. Von 20 Anträgen, die sein Institut im Bereich der freien Forschung einreichte, wurden 18 bewilligt; bei der orientierten Forschung hingegen kam von 16 Gesuchen nur eines durch. Die unterschiedliche Qualität kann diese Diskrepanz nicht erklären. In einer NFP-Studie wollte Killias untersuchen, wie sich verschiedene Albanergruppen in der Schweiz in

Bezug auf Delinquenz und Drogenhandel verhalten und wie sie die damit zusammenhängenden Probleme sehen. Das Projekt, das von albanischen Studenten und Assistenten mitgestaltet worden war, blitzte jedoch mit der Bemerkung ab, es sei illegitim, die Kriminalität in Zusammenhang mit der Migrationsproblematik zu untersuchen.

Den Zuschlag erhalten dagegen politisch opportune Untersuchungen wie diejenige des Genfer Soziologen Sandro Cattacin im NFP 40+ «Rechtsextremismus - Ursachen und Gegenmassnahmen». Das Schandwort Rechtsextremismus zielt dabei nicht nur auf gewaltbereite, organisierte Gruppen und ihr politisches Minderheitenprogramm. Vielmehr gehen die beteiligten Soziologen und Politologen davon aus, dass Rechtsextremismus, «Menschenfeindlichkeit» und Xenophobie auch in der «Kerngesellschaft präsent» sind. So steht es im Bericht Cattacins, der sich zum Ziel gesetzt hat, ein Instrument zum «Monitoring» von «menschenfeindlichen Einstellungen» zu entwickeln. Unter Monitoring versteht der Genfer Professor eine «permanente Beobachtung» unserer Meinungen. Ein Alarmzeichen sieht er bereits darin, dass die «Orientierung an Recht und Ordnung» in der Bevölkerung «weit verbreitet» sei. Ein merkwürdiger Vorwurf: Dass die Mehrheit der Schweizer für das Recht und dessen konsequente Umsetzung eintritt, macht sie noch lange nicht zu Kandidaten für den Rechtsextremismus. Das Test-Monitoring kostete eine halbe Million Franken - und wenn es nach dem findigen Forscher geht, ist das nur der Anfang: Cattacin schlägt eine «Institutionalisierung» seines Überwachungsinstruments vor.

Zweifelhaft ist nicht nur die Ausrichtung der Studie, sondern auch deren Methode. Cattacin hat über 3000 Leuten 40 Minuten lang 95 Fragen zum Thema «soziales Zusammenleben» gestellt. Das ist eine breite Erhebung, die interessante Aufschlüsse liefern könnte. Doch die Interpretation der Daten ist tendenziös. Obwohl die Umfrage ergeben hat, dass lediglich 6 von 100 Personen ein «rechtsextremistisches Potenzial» haben, hält Cattacin an seinem Vorurteil fest, dass solche Einstellungen den Kern der Gesellschaft betreffen. Trotz dieses fehlgeschlagenen Versuchs, der Bevölkerung rechtsextreme und «menschenfeindliche» Ansichten zu unterstellen, halten auch weitere Forscher unbeirrt daran fest. Das Zürcher Büro Econcept AG, das seine Dienste «bei der Aufklärung und Information über die Ursachen ökonomischer und kultureller Benachteiligungen und Ausschlüsse sowie bei der Überprüfung der Sozialverträglichkeit von Projekten, Massnahmen und Programmen» empfiehlt, untersucht «Rechtsextremismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in schweizerischen Staatsinstitutionen». Und wieder dominiert der Generalverdacht: Der Rechtsextremismus sei ein «strukturelles Problem unter Mitverantwortung der ganzen schweizerischen Gesellschaft». Schon vor Beginn der Untersuchung wurde den Organen der öffentlichen Hand eine «institutionelle Fremdenfeindlichkeit» unterstellt. Die Verbreitung solcher Thesen lässt sich die Econcept AG vom angeblich xenophoben Staat für 200000 Franken vergüten.

Wie das Selbstprofil der Econcept AG zeigt, ist sie keineswegs politisch neutral. Nicht nur einen ähnlichen Namen, sondern auch eine ähnliche Ausrichtung hat die Beratungsfirma Ecoplan, die überwiegend von Projekten der öffentlichen Hand lebt. «Wir legen grossen Wert auf eine enge Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber», betont die Firma, die unter anderem am NFP 45 «Probleme des Sozialstaats» beteiligt war. Noch grösser als im Sozialbereich ist ihr Einfluss in Umweltfragen. Noch immer seien die «menschlichen Fussabdrücke» in der Natur zu gross, meinen die Berater. Wie sich dieses Credo auswirkt, lässt sich an Ecoplan-Mitarbeiter Felix

Walter zeigen, der an mehreren nationalen Forschungsprogrammen beteiligt war. Die Nummer 41 «Verkehr und Umwelt» leitete Walter sogar. Zusammen mit den ebenfalls berücksichtigten Beratungsbüros Infrac und Econcept plädierte der Ecoplan-Mann im Schlussbericht für eine «nachhaltige Mobilität» - getreu den politischen Zielvorgaben des Departements von Bundesrat Moritz Leuenberger. In den Empfehlungen für die Politik schreibt Walter: «Längerfristig ist den stetig steigenden Geschwindigkeiten und Distanzen die Wiederentdeckung der Nähe, der kurzen Wege oder eine Entschleunigung entgegenzustellen.» Um die «externen Kosten» des privaten Personenverkehrs «verursachergerecht» zu gestalten, schlug Walter im Jahr 1999 «längerfristig (etwa ab 2005)» eine «Kilometerabgabe» vor. Bis heute ist dies ein grüner Wunschtraum geblieben - im Gegensatz zu den Entschädigungen, die Walter vom Nationalfonds bezog. Allein für die «Programmleitung - dritte Phase» von 1996 bis Mitte 2001 erhielt der Ecoplan-Angestellte 1268136 Franken. Seine ganz persönliche Kostenwahrheit lautet: für das Programm 41 2062835 Franken, 158000 Franken für das Programm 25 und 450730 Franken für das Programm 48. Macht in summa 2,76 Millionen.

### **Geistiger Mehrwert: null**

Offensichtlich also trifft die Kritik an der politischen Forschungsförderung des Nationalfonds in allen Punkten zu. Eine verpolitisierte und verfilzte Forschung mit fehlender internationaler Resonanz - da kann das Prädikat nur «ungenügend» heissen. «Wissenschaftliche Forschung soll ohne Anbiederung betrieben und von Politikberatung getrennt werden.» Nein, diese Forderung stammt von keinem der zitierten Kritiker. Geäussert haben sie die Experten des Nationalen Forschungsprogramms 40 nach dessen Abschluss im Jahr 2002 - nach gründlicher Erfahrung mit unserer Staatswissenschaft. Ein indirektes Eingeständnis des Scheiterns findet sich im Schlussbericht des NFP 35 «Frauen in Recht und Gesellschaft». Dort schreibt die Programmleiterin Professorin Thanh-Huyen Ballmer-Cao: «Es wäre schwierig, eine Zusammenfassung von rund zwanzig sehr verschiedenen Arbeiten vorzulegen, zu denen etwa fünfzig Forscherinnen und Forscher aus unterschiedlichen Disziplinen beigetragen haben.» Selbst ein Mitarbeiter der Nationalfonds-Zentrale spricht diesbezüglich von «Zwangsheiraten». Die unterschiedlichsten Einzelprojekte werden zu Paketen verschnürt, ohne wissenschaftliche Notwendigkeit. Und schon gar nicht mit geistigem Mehrwert. Im NFP 40 hat man die ursprünglich getrennten Projekte zur Gewalt im Alltag und zur organisierten Kriminalität zusammengelegt, damit sie politisch durchkamen. Denselben «Kuhhandel» hat Silvio Borner im NFP 28 erlebt, als man Studien zur Entwicklungshilfe und zum internationalen Handel «zwangsverheiratete».

Warum plant man trotzdem immer wieder solche Grossprojekte? Für Paul Messerli, den verantwortlichen Abteilungschef beim Nationalfonds, sind die politisch motivierten Programme ein «Showcase», das den «unmittelbaren Nutzen der Wissenschaft» demonstriert. «Sie sind das einzige Instrument, bei dem die Politik und die Verwaltung konstant einen Wunsch äussern können.» Wissenschaftsförderung gibt es nur, wenn vom Bund Geld kommt. Dass die Politiker mitreden könnten, trägt laut Messerli dazu bei, «den Geldfluss aufrechtzuerhalten».

### **Sozialwissenschaften**

Die neue Erkenntnis: Das einstige Gütesiegel «NFP» ist nur noch ein Feigenblatt für Inkompetenz. Das jüngste Beispiel.

«Die strukturelle Prägung der Sozialpolitik durch die Geschichte» - so lautet ein Schwerpunkt im Nationalen Forschungsprogramm (NFP) 51. Mit Interesse nimmt der

sich seit dreissig Jahren mit der schweizerischen Sozialpolitik befassende Beobachter das Nationalfonds-Bulletin Nr. 3 vom Mai zur Hand. Erwartungsfroh will er sehen, wie der Anspruch eingelöst wird, im Dialog mit den anderen Sozial- und Humanwissenschaften zu neuen Ufern aufzubrechen. Zu Wort kommen die Historiker, die uns zu einem «fundierteren und differenzierteren Wissen über moderne Gesellschaften und ihre Dynamik» verhelfen wollen.

Machen wir die Probe aufs Exempel: Welche neuen Erkenntnisse über die Entwicklung der Sozialpolitik liefern uns die beteiligten Wissenschaftler? Der gewiefte Leser beginnt bei der Schlussfolgerung. Diese lautet so: «Wenn man davon ausgeht, dass es eine Kovariation von Wissen und Sozialstruktur gibt, so ist es nicht unerheblich, die früheren Denk- und Begriffskategorien, die Wahrnehmungsschemata und Lösungsmuster, die sich im Schweizer Sozialstaat verstetigt haben, wie auch die gescheiterten Optionen zu rekonstruieren, um dieses komplexe Gebilde besser zu verstehen. Und bewusst und begründet handeln zu können.»

Dem biederen Ökonomen bleibt da die Spucke weg, so viel Tiefgang erreichen wir definitiv nicht. Leider fehlen jegliche Aussagen, wie man nun konkret «bewusst und begründet» an Reformen herangehen könnte. Also blättert man ein wenig zurück und trifft auf den Abschnitt mit dem Titel «Die historischen Besonderheiten der Schweizer Sozialversicherungen». In eher weinerlichem Ton wird dort die nach wie vor starke Stellung privater Anbieter erwähnt. Die Aufhebung der Beschränkung der Suva auf das Fabrikgesetz wird als Fortschritt interpretiert. Aber so richtig stutzig wird der trotzig Ökonom erst bei der nächsten Aussage: Das schweizerische Sozialversicherungsmodell, heisst es, «beruht nur zu vergleichsweise kleinen Teilen auf sozialen Umverteilungsmechanismen». Statt sich auf die längst vorhandenen Umverteilungsstudien zu beziehen, die das Gegenteil belegen, tischen die Autoren einmal mehr das Märchen von den «Pro-Kopf-Prämien bei den Krankenkassen» auf. Von der milliardenschweren Subventionierung ebendieser Prämien und der Spitalfinanzierung - beides aus Steuermitteln - ist nicht die Rede. Eine weitere Erkenntnis der Sozialhistoriker: «Auch bei Finanzierungsmodellen über Lohnprozente müssen die Versicherten in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern einen höheren Anteil tragen, wohingegen der Anteil der Arbeitgeber eher niedrig ist.»

Nun weiss jeder Ökonomiestudent schon auf der Grundstufe, dass die effektive Belastung der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Konsumenten durch Lohnprozente von verschiedenen sogenannten Elastizitäten von Angebot und Nachfrage abhängt, aber sicher nicht von der Aufteilung bei der Erhebung. Unter Ökonomen dürfte Einigkeit bestehen, dass langfristig praktisch alles auf die Konsumenten überwältzt wird. Die Hundesteuer wird ja schliesslich auch nicht vom Hund getragen, sondern vom Hundehalter. Diese Überwälzung gilt erst recht für die hohen Mehrwertsteuern, mit denen die ach so sozialen anderen Länder ihren Wohlfahrtsstaat finanzieren. Die Mehrwertsteuer ist ganz klar «degressiv», weit stärker als die verteufelten Einkommensteuertarife in Obwalden oder Appenzell.

Noch unzutreffender ist die Bezeichnung der Lohnsteuerpflichtigen als «Versicherte». In der Fachwelt ist diese Illusion schon vor Jahrzehnten entlarvt worden. Gerade in der Schweiz ist dieser Steuercharakter der Lohnprozente besonders ausgeprägt, haben wir doch keine Obergrenze für die Abgabepflicht bei der AHV/IV, während das Renten bildende Einkommen bei aufgerechneten 77000 Fr. p. a. plafoniert ist. Anlässlich meines 65. Geburtstages wurde mir meine kumulierte AHV-Lohnsumme der vergangenen 45 Jahre unter die Nase gehalten. Die daraus resultierende Maximalrente hat mit Versicherungstechnik wenig, aber mit Umverteilung sehr viel zu



tun. Das Bundesamt für Statistik selbst bezeichnet die AHV als das am stärksten umverteilende Element unseres Fiskalsystems.

### **Wissenschaftliche Selbstgespräche**

Eine weitere Kostprobe der sozialpolitischen Einsichten unserer Historiker: «Auch am Ende der 1990er Jahre machen Steuern weniger als die Hälfte der Einnahmen (resp. des gesamten Finanzvolumens) aus.» Abgesehen davon, dass dies ökonomisch so nicht stimmt, wird dadurch suggeriert, dass ein höherer Steueranteil besser wäre. Die vorhandene empirische Evidenz weist jedoch klar in die andere Richtung. In diesem Zusammenhang, schreiben die Nationalfonds-Forscher, stelle sich «die von der Geschichtswissenschaft noch kaum behandelte Frage der Wohlfahrtsleistungen über Steuervergünstigungen». Du meine Güte! Bevor ihr lieben Historiker und Historikerinnen ein neues Forschungsprojekt beantragt und wohl auch bewilligt bekommt, lest doch bitte ein paar Survey-Artikel aus der Finanzwissenschaft der letzten hundert Jahre. Das Literaturverzeichnis mit je einer unveröffentlichten Dissertation und Habilitation enthält keine einzige Standardreferenz zu den zuständigen Disziplinen.

Der beschworene Dialog der Disziplinen kann so nicht stattfinden. Forschung ist der internationalen Konkurrenz auszusetzen und nicht in nationalen Reservaten abzuschotten. Für Insider sind die NFP ohnehin von zweifelhafter Qualität, weil sie von A bis Z verpolitisiert sind. Das beginnt schon bei der Auswahl und Definition der Themen, setzt sich fort beim Gerangel um die Zusammensetzung der Expertenkommission, erklimmt einen ersten Höhepunkt bei der Wahl der Forschungsprojekte und der Vergabe an Forscherteams. Die anschliessende Begleitung und Umsetzung ist dann ein bürokratischer Hürdenlauf. Bis zu ein Drittel der gesamten Ausgaben eines Nationalen Forschungsprogramms entfällt darauf. Dabei weiss jeder gute Forscher, dass sich originelle und hochstehende Ergebnisse von selber verbreiten, weil auch unter wissenschaftlichen Verlagen und Zeitschriften Wettbewerb herrscht.

### **Forscher in der Nebenrolle**

Im Bereich der Sozialwissenschaften sind die NFP erkenntnisleitenden Interessen unterworfen - mit meist klar erkennbarer politischer Färbung. Auch spielen Exponenten der staatlichen Bürokratien und der direkt interessierten Organisationen aus der Entwicklungshilfe, der Sozialpolitik, aber auch der Beratungsbranche eine prominente Rolle. Unabhängige Forscher nehmen die hinteren Plätze ein, und ausländische Koryphäen kassieren brav ihre Honorare und halten sich mit Kritik vornehm zurück. Zudem ist die Mitwirkung in solchen Gremien mit einem gewaltigen Zeitaufwand verbunden, so dass sich primär «Experten» zur Verfügung stellen, deren Opportunitätskosten tief sind - die also selber wenig forschen. Viele wissenschaftliche Kapazitäten verzichten daher a priori auf eine Beteiligung, umso mehr als sich unter dem Deckmantel der Interdisziplinarität viel Inkompetenz kaschieren lässt. Das Gütesiegel NFP hat sich aus diesen Gründen stark entwertet. Insider wissen, dass es einen gut organisierten Klientelfilz gibt, wobei in Minderheitssprachen abgefasste Gesuche besonders willkommen sind.

Eine sofortige Abschaffung dieser unselig verbürokratisierten und verpolitisierten Programme würde die Schweizer Forschung weiterbringen, als viel neues Geld in nichtwettbewerbsfähige Forschungsverwaltungsmaschinen zu leiten, die das Geld vor allem regionalpolitisch korrekt und behördengenehm verteilen. Eine einfache Methode bestünde darin, denjenigen Forschern Geld zu geben, die sich eine

internationale Reputation erarbeitet haben. Dafür gibt es, analog zum Ranking im Tennis, ziemlich aussagefähige Ranglisten.

Silvio Borner

---

Silvio Borner ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Basel; er schreibt regelmässig für die Weltwoche.