

„Autonome Hochschulen, 16 zuständige Länder – Der Wissenschaftsrat und die gesamtstaatliche Hochschulplanung“

Rede des Generalsekretärs anlässlich des Seminars
„Hochschulplanung?“
des Vereins zur Förderung
des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts
Weimar, 3. Dezember 2010

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich sehr herzlich für die Möglichkeit, Ihnen einige Überlegungen zur Entwicklung des Hochschul- und des Wissenschaftssystems in Deutschland vorzutragen zu können, die den Wissenschaftsrat als Akteur auf dem Feld der gesamtstaatlichen Hochschulentwicklung mit einer bis 1957 zurückreichenden Tradition und Erfahrung aktuell umtreiben.

Gesamtstaatliche Hochschulplanung – ich lasse vorläufig offen, ob es sie jemals wirklich gegeben hat und wenn ja, in welcher Hinsicht es sich dabei um eine wünschenswerte Option handelt – ist in ihren Grundzügen eines der Kinder der Verfassungsreform von 1969/70, in der unter dem Begriff des „kooperativen Föderalismus“ die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Hochschulwesen

(Art. 75 Abs. 1 GG) sowie die Gemeinschaftsaufgaben Aus- und Neubau von Hochschulen und Bildungsplanung einschließlich der gemeinsamen Forschungsförderung (Art. 91a und 91b GG) eingeführt wurden.

Die damals getroffene Grundentscheidung für einen kooperativen Föderalismus führte zu einer breit gefächerten Verflechtung zwischen Bundes- und Länderkompetenzen sowie zu Zustimmungsvorbehalten des Bundesrats in zahlreichen Politikfeldern, die die Bewegungs- und Handlungsspielräume des Bundes wie der Länder freilich zunehmend einschränkten. Die daraus seit den 90er Jahren resultierende Unzufriedenheit von Bund und Ländern über die sogenannte „Politikverflechtungsfälle“ fand schließlich ihren Ausdruck in der Föderalismusreform I des Jahres 2006, die gleichzeitig das lange Zeit vorherrschende Paradigma der Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern um wettbewerbliche und die Eigenständigkeit staatlicher Aufgabenwahrnehmung deutlicher akzentuierende Elemente ergänzte. Dies erschwerte die Umsetzung eines gesamtstaatlichen Planungsanspruchs im Bereich von Wissenschaft und Forschung ebenso sehr, wie die zunehmende Autonomie der Hochschulen und die institutionelle Ausdifferenzierung nicht zuletzt durch Hochschulen in privater Trägerschaft und die Notwendigkeit, sich insbesondere im Bereich extrem kostenintensiver Forschungsinfrastrukturen auf transparente, wissenschaftspolitisch in ihren Ergebnissen zwischen

Bund und Ländern abgesicherte Priorisierungsentscheidungen zu verständigen.

Ich möchte in meinem Vortrag zunächst einerseits den Zustand beschreiben, als „gesamtstaatliche Hochschulplanung“ zumindest noch möglich schien und andererseits die Instrumente dieser vermeintlich „guten alten Zeit“ mit dem heute genutzten Instrumentarium des Bundes, der Länder und der verbindenden Akteure (KMK, GWK, Wissenschaftsrat) im System vergleichen. Die wesentliche Frage, die sich in diesem Kapitel stellt, lautet: Haben sich Gestaltungsspielräume, Gestaltungskraft und Leistungsfähigkeit des Systems seit 2006 zu ihrem Nachteil verändert?

In einem zweiten Abschnitt möchte ich auf Folgen der wachsenden Autonomie der Hochschulen eingehen. Die zentrale Frage ist hier: Wie lassen sich unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen von Entscheidungen, die auf Hochschulebene getroffen werden und aus Sicht der jeweiligen Hochschule vollkommen plausibel und nachvollziehbar erscheinen, für das Gesamtsystem verhindern?

In diesem Kontext gilt es, kurz auch die Frage anzuschneiden, die die länderübergreifende Qualitätssicherung im Bereich Studium und Lehre und die Notwendigkeit nationaler Investitionsprioritäten im Bereich von

Forschungsinfrastrukturen betreffen. Eine kurze Zusammenfassung soll meinen Beitrag abschließen.

(1) Instrumentarien der gesamtstaatlichen Hochschulplanung einst und heute

Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und die entsprechende „Rahmenplanung“ hatte lt. HBFG eine Aufgabe mit hohem Gestaltungsanspruch, nämlich dass „die Hochschulen nach Aufgabenstellung, Fachrichtungen, Zahl, Größe und Standort ein zusammenhängendes System bilden, durch das ein ausreichendes und ausgeglichenes Angebot an Ausbildungs- und Forschungsplätzen gewährleistet wird“. Geleitet von diesem Ziel sind von 1970 bis 2005 knapp 60 Mrd. Euro von Bund und Ländern in den Hochschulbau im Rahmen des HBFG geflossen. 2004, im Jahr der letzten Erhebung zum Hochschulrahmenplan, verfügten die Hochschulen über rund 1,14 Mio. flächenbezogene Studienplätze bei einer Gesamtzahl von rund 1,9 Mio. Studierenden. Die Zahl der Studierenden dürfte bis 2014 noch einmal deutlich ansteigen. Der wesentliche Ausbau des deutschen Hochschulsystems einschließlich der Integrationsleistung infolge der Wiedervereinigung wurde im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bewerkstelligt und rechtlich durch die Rahmengesetzgebungskompetenz der Bundes reglementiert. In den

letzten Jahren des HBFG standen im Rahmen dieses Instruments jährlich rund 2 Mrd. Euro von Bund und Ländern für den Hochschulbau zur Verfügung. Er war damit deutlich unterfinanziert, so dass die letzten Rahmenpläne immer mehr einem Verschiebebahnhof für Investitionen, genauer gesagt: für nicht getätigte Investitionen, ähnelten und darüber hinaus finanziell potente Länder faktisch daran gehindert wurden, mehr Mittel in ihr Hochschulsystem zu investieren.

Die Föderalismusreform I, auf deren generelle politische Zielsetzung und langwierige Aushandlung ich an dieser Stelle nicht eingehen möchte, trat zum 1. September 2006 in Kraft und umfasste ein Bündel von Änderungen mit unmittelbarer oder mittelbarer Bedeutung für Wissenschaft und Forschung – mit dem Ziel, die Kompetenz für die Hochschulen und insbesondere die Verantwortung für Lehre, Studium und Personal an die Länder zurückzugeben:

- So wurde die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG (alt)) außer Kraft gesetzt.¹ Dies hat zu einer Novellierungswelle von Hochschulgesetzen der Länder und in deren Folge zu einer entsprechend unübersichtlichen, positiv gewendet vielfältigen Ausformung in zentralen Fragen des Hochschulrechts geführt: angefangen von den Aufgaben der Hochschulen, ihrer Typen-

¹ Der Bund verfügt jetzt nur noch über eine konkurrierende Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), von der er bislang jedoch noch keinen Gebrauch gemacht hat.

Differenzierung, über ihre internen Strukturen und Steuerungsmechanismen bis hin zu Art und Struktur des wissenschaftlichen Personals.

- Der Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91a (alt) wurde abgeschafft. Aus- und Neubau der Hochschulen einschließlich der Hochschulklinika – letztere „Kostenstellen“ in einem sehr unmittelbaren Wortsinn – fallen nun in die Zuständigkeit der Länder.
- Ebenfalls abgeschafft wurde die Gesetzgebung des Bundes im Bereich von Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gemäß Art. 74 a GG (alt) und Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG (alt). Diese Kompetenz, die sich natürlich auch auf die verbeamtete Professorenschaft bezieht, liegt nunmehr bei den Ländern.

Die Föderalismusreform hat jedoch entgegen der verbreiteten Annahme – und auch entgegen der „reinen Lehre“ einiger starker Länder vor bzw. während der Föderalismusreform I – nicht zu einem vollständigen Kooperationsverbot des Bundes mit den Ländern geführt, und zwar weder auf dem Gebiet der Forschung – dies war von Beginn der Verhandlungen an Konsens – noch auf dem Gebiet der Lehre und des Studiums. Hierzu bietet der Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG (neu) nun eine

sichere verfassungsrechtliche Grundlage, in der es heißt: „Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von (...) Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“. Voraussetzung für solche Vereinbarungen ist die Zustimmung aller Länder. Der in diesem Zusammenhang zentrale Begriff des „Vorhabens“ ist einerseits weit auslegbar, andererseits findet er seine Grenze bei der institutionellen Grundfinanzierung von Einrichtungen. Die vom Wissenschaftsrat angeregte Möglichkeit, darüber hinaus den Art. 104b GG, der die Gewährung außerordentlicher Finanzhilfen des Bundes regelt, auch auf die Zwecke Bildung und Forschung auszudehnen, wurde von der Politik nicht aufgegriffen.

Mit der Föderalismusreform haben sich nun – neben den unverändert übernommenen Instrumenten der gemeinsamen Förderung der Forschungsorganisationen², der Ausbildungsbeihilfen³ und der Begabtenförderung – einige großvolumige neue Instrumente herausgebildet:

- Kompensationsleistungen für den allgemeinen Hochschulbau: Rund 700 Mio. Euro Bundesmittel fließen seit 2007 jährlich in den allgemeinen Hochschulbau einschließlich der Universitätsklinika (Art

² Gemäß Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG

³ Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG

143c GG). Die Länder – eine sehr wesentliche Veränderung - sind zur Gegenfinanzierung in mindestens der gleichen Höhe allerdings nicht mehr verpflichtet. Im Föderalismusbegleitgesetz (Art. 13 § 2) ist eine Befristung dieser Bundesmittel bis 2013 vorgesehen. Bis dahin sollen Bund und Länder prüfen, ob den Ländern – allerdings nur noch mit einer generellen und nicht mehr auf Hochschulen festgelegten investiven Zweckbindung – bis zum Jahr 2019 weitere Mittel des Bundes in gleicher Höhe zur Verfügung gestellt werden können. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wird die Mischfinanzierung im allgemeinen Hochschulbau also endgültig eingestellt werden. Das bereitstehende Finanzvolumen dieses neuen Instruments unterschreitet in jedem Fall – selbst wenn eine Gegenfinanzierung durch die Länder gesichert wäre – das Volumen des alten Rahmenplans deutlich.

- Forschungsbauten und Großgeräte an Hochschulen: In die gemeinsame Finanzierung von Forschungsbauten und überwiegend forschungsbezogenen Großgeräten nach Art 91b Abs. 1 Nr. 3 GG können jährlich bis zu rund 600 Mio. Euro durch Bund und Länder investiert werden. Bewertet wird die Förderungswürdigkeit durch Wissenschaftsrat (Forschungsbauten) und DFG (Großgeräte). Auch hier gilt die Revisionsklausel für die Höhe der Mittelausstattung durch

Bund und Länder bis 2019. Neben der Höhe ist auch hier die weitere Zweckbindung und die Verteilung zwischen den Ländern offen.

- Hochschulpakt 2020:

- Erste⁴ und zweite⁵ Phase des Hochschulpakts dienen sowohl dem Ausbau der Studienanfängerplätze als auch der Sicherung der Drittmittelfähigkeit der Hochschulen durch Einführung einer Programmpauschale für DFG-Mittel. Der Bund finanziert jeweils die Hälfte der zusätzlichen Studienplätze und 100 % der Programmpauschale.
- Bund und Länder haben sich zusätzlich über eine 3. Säule⁶ des Hochschulpaktes mit dem Namen „Qualitätspakt Lehre zur Verbesserung von Studienbedingungen und Lehrqualität an den Hochschulen“ verständigt, die wesentlich durch die Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Qualität der Lehre (2009) beeinflusst ist. Fördergegenstand sollen die kapazitätsneutrale Verbesserung der Personalausstattung, die Qualifizierung der Lehrenden sowie die Einrichtung einer Akademie der Lehre sein.

⁴ Laufzeit 2007 bis 2010: Ausbau um 91.000 Studienanfängerplätze; Bundesmittel: 565 Mio. €

⁵ Laufzeit 2011 bis 2015: Ausbau um 275.000 Studienanfängerplätze; Bundesmittel: 5 Mrd. €

⁶ Laufzeit ab 2011; Bundesmittel: 2 Mrd. €

- Exzellenzinitiative: Im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundes und Länder stehen für Projekte der Jahre 2006 bis 2012 insgesamt 1,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon trägt der Bund 75%. Für die nunmehr begonnene dritte Runde wurde das Fördervolumen um 30 % auf 2,7 Mrd. Euro erhöht. Wie bekannt, wird die Auswahl von Exzellenzclustern und Graduiertenschulen sowie ganzer Hochschulen im Rahmen der 3. Förderlinie durch die DFG bzw. den Wissenschaftsrat in einem wissenschaftsgeleiteten Verfahren gemeinsam mit der Politik getroffen.
- Pakt für Forschung und Innovation: Im Jahr 2009 wurde auch die Fortschreibung des Pakts für Forschung und Innovation vereinbart. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft und Leibniz-Gemeinschaft bekommen auch für die Jahre 2011 bis 2015 Haushaltssteigerungen von jährlich 5 % in Aussicht gestellt. Außerdem erhalten die Forschungsträgerorganisationen Mittel für die Neugründung von Einrichtungen. Die Kosten tragen Bund und Länder entsprechend ihrem Anteil der gemeinsamen institutionellen Förderung.

Soweit die Belege für eine fortbestehende Kooperation auf der Basis aktueller „Mischfinanzierungen“ zwischen Bund und Ländern. Dessen

ungeachtet ist die Kompetenz und damit auch die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder gewachsen. Bereits 2005 stellte die KMK fest: „Die angestrebte Föderalismusreform wird in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung zu einem erheblichen Zuwachs an Verantwortung der Länder in planerischer und gesetzgeberischer Hinsicht führen. Mit den neuen Chancen zur Innovation in Schule und Hochschule wird ihre gemeinsam wahrzunehmende gesamtstaatliche Verantwortung (...) gestärkt. (...)“. Auch die Aufgaben der Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), die in das neue Gewand der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) gekleidet wurde, haben sich von der Bildungsplanung weg hin zur überregionalen Forschungsförderung entwickelt. Der Wissenschaftsrat gibt keine Empfehlungen zu den Rahmenplänen für den Hochschulbau mehr ab, ist dafür aber im Gegenzug an jeweils maßgeblicher Stelle in die Entscheidungsfindung zu Forschungsbauten und zur Exzellenz-Initiative eingebunden.

Der Bund hat seine Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung in den letzten Jahren stark erhöht.⁷ Mit der im August 2006

⁷ Waren es 2005 noch insgesamt 11,1 Mrd. Euro steigt das Ausgabensoll 2010 auf 15,4 Mrd. Euro an. Auf das BMBF entfallen 2010 davon 8,8, Mrd. Euro. In die Finanzierung von MPG, DFG und FhG sowie in den Hochschulbau und in überwiegend hochschulbezogene Sonderprogramme fließen 2,8 Mrd. Euro und in Großgeräte der Grundlagenforschung 0,9 Mrd. Euro. Vgl. Bundesbericht Forschung 2010

verabschiedeten „Hightech-Strategie für Deutschland“ wurde eine nationale Innovationsstrategie entwickelt, die globale Herausforderungen in fünf Themenfeldern angeht: Gesundheit/Ernährung, Klima/Energie, Mobilität, Kommunikation und Sicherheit. 2010 fließen rund 48 % (rd. 4,2 Mrd. Euro) der BMBF-Mittel in thematisch fokussierte Einzelprogramme, die zumeist von Programmträgern administriert werden. Sie stehen Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen offen. Das Zustandekommen dieser Programme ist dabei sehr heterogen, eine auf gesamtstaatlicher Ebene zwischen den verschiedenen Leistungsträgern abgestimmte Koordination wird man nicht vermuten dürfen. Häufig sind die Fachreferate des BMBF treibende Kraft, manchmal auch interessierte Akteure, die Programme im Auftrag des Ministeriums ausarbeiten. Qualitätssicherung findet in Form begleitender Evaluationen und wissenschaftliche Beiräte statt, die bei Programmen über 50 Mio. Euro obligatorisch sind.

Als ein Beispiel für einen programmatischen Planungsprozess möchte ich hier kurz auf die Gesundheitsforschungsinitiative des BMBF eingehen, deren Genese – entweder aus einer Idee des BMBF oder aus einer Initiative der Helmholtz-Gemeinschaft – ungeklärt ist. Fakt ist, dass nunmehr rund 300 Mio. Euro jährlich im Rahmen dieser Initiative zur Erforschung und Therapie wichtiger Volkskrankheiten ausgegeben werden. Da der Mittelfluss und die Leitung der Forschungskonsortien

über die HGF erfolgt, dominiert sie – aus Sicht der Hochschulen – in unangemessener Weise ihre Partner aus anderen Einrichtungen und vor allem die Universitätsmedizin. Die Auswahl der Themen, Zentren und Kooperationspartner verliefen dem entsprechend alles andere als konfliktfrei. Der Bund hat diese Förderform über die HGF gewählt, weil die HGF mit 90 %iger Bundes- und 10 %iger Länderförderung den politischen Planungen des Bundes besonders offen steht. Die Länder bezahlen die Initiative entsprechend dem Förderschlüssel mit und finanzieren zugehörige Bauten.

Haben sich also die Gestaltungsspielräume, die Gestaltungskraft und die Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems in Deutschland durch die Föderalismusreform grundsätzlich zu ihrem Nachteil verändert?

Ich möchte diese zentrale Frage zusammenfassend einerseits mit einem deutlichen Nein beantworten: Bund und Länder haben gemeinsame Gestaltungsspielräume gewonnen, die sie auch sinn- und kraftvoll nutzen. Auch der Wissenschaftsrat hat mit den Instrumenten Forschungsbauten und Exzellenzinitiative zwei wissenschaftsgeleitete und für die Entwicklung des Gesamtsystems wichtige Verfahren gewonnen und hat sich – wenn auch nicht immer leichten Herzens – vom administrativ überfrachteten und in den letzten Jahren durch Mangelverwaltung gekennzeichneten HBFV-Verfahren verabschiedet.

Nüchtern betrachtet hat ein umfassender Differenzierungsprozess eingesetzt, der der Fiktion gleicher Lebensverhältnisse und gleicher Leistungsfähigkeit aller Hochschulen in Deutschland ein Ende setzt und Stärken und Schwächen im Sinne einer Differenzierung des Hochschulsystems deutlicher sichtbar werden lässt.

Dennoch tun sich andererseits mindestens drei große Risikozonen auf, die ich wie folgt beschreiben möchte:

1. Rückgang der Grundfinanzierung der Hochschulen und ein damit verbundener substanzgefährdender Wettbewerb um Personal und Drittmittel:

Der perspektivische Wegfall der allgemeinen Hochschulbaumittel des Bundes (spätestens 2019) wird die Alleinverantwortung der Länder für Hochschulinvestitionen auf eine durch die Schuldenbremse deutlich anspruchsvoller gewordene Probe stellen. Aus heutiger Sicht wird man substantielle Einbrüche in der Grundfinanzierung der Hochschulen nicht ausschließen können. Die Länder weiten zudem ihre programmbezogenen und wettbewerblichen Finanzierungselemente gegenüber der Grundfinanzierung kontinuierlich aus. Die Hochschulen sind damit zunehmend auf wettbewerbliche Verfahren jeder Art angewiesen. Welche Folgen dies für ihre Entwicklung hat, ist noch nicht abschließend geklärt. Der Wegfall von Mitteln für den allgemeinen

Hochschulbau und die zurückgehende Grundfinanzierung der Hochschulen ist vor allem vor dem Hintergrund weiter ansteigender Studierendenzahlen kritisch zu bewerten. Von den automatischen Mittelsteigerungen der – durchaus auch als Wettbewerber wahrgenommenen – außeruniversitären Einrichtungen im Pakt für Forschung und Innovation sind die Hochschulen ausgeschlossen. Langfristige Forschung ist an Hochschulen kaum noch möglich. Werden sie noch Organisationszentren der Forschung sein können, wie es der Wissenschaftsrat fordert?

2. Überreizung der Mitfinanzierungsfähigkeit von Bundesprogrammen durch die Länder:

Wie die Diskussion zwischen Bund und Ländern über die vom Bund angekündigte Erhöhung des BaföG und die Auflage eines neuen Stipendienprogramms für besonders befähigte Studierende gezeigt hat, sind die Länder kaum noch in der Lage, weitere Bundesprogramme gegenzufinanzieren und sehen sich zunehmend vor die Herausforderung gestellt, immer mehr Dritt- bzw. Bundesmittel aus schrumpfenden Grund- bzw. Landeshaushalten mitfinanzieren zu müssen. Begleitet wird diese Entwicklung durch in ihrer wachsenden Komplexität immer schwieriger werdende Aushandlungsprozesse zwischen dem Bund und den Ländern. Die langwierigen Verhandlungen in der KMK über den

zusätzlichen Bedarf an Studienplätzen für die doppelten Abiturjahrgänge insbesondere in der Human- und Zahnmedizin, über die Auswirkungen einer neuen Approbationsordnung für Zahnärzte u.a. auf die Studienplatzzahlen sowie jüngst über die kurzfristigen Auswirkungen der Aussetzung der Wehrpflicht auf die Nachfrage nach Studienplätzen sind dafür nur einige wenige Beispiele. Aber auch bei Einzelfallregelungen zwischen dem Bund und nur einem Land, wie z.B. im Falle der Bildung des KIT Karlsruhe im Rahmen der Exzellenzinitiative entstehen durch die konkrete Ausgestaltung der föderalen Finanzverteilungsverantwortung schwierigste vertragliche Anforderungen an die beteiligten Partner.

3. Verlust der gegenseitigen Transparenz sowie der Durchlässigkeit der Hochschulsysteme der Länder für Studierende, Absolventen und Lehrende:

Das Hochschulbauförderungsgesetz beruhte unter anderem auf der Verpflichtung der Länder, Informationen über ihre Planungen, über den Bestand an flächen- und personalgebundenen Studienplätzen, Auslastung von Studienkapazitäten, u.a.m. vorzuhalten. Diese Informationen sind mit dem Ende der Rahmenplanung verloren gegangen und mit ihnen ein Teil der zu einer gesamtstaatlichen Gestaltung notwendigen Systemkenntnis.

Nicht unerwähnt bleiben soll der Verlust der curricularen Rahmengesetzgebung sowie der Wegfall der bundeseinheitlichen Besoldung von Professoren, die zu einem zwar durchaus gewollten Wettbewerb zwischen den Hochschulsystemen der Länder führen, aber nicht zu einem Mobilitätshindernis zwischen den Ländern für Studierende, Absolventen und Lehrende werden dürfen. Zudem muss auch in finanzschwächeren Ländern ein qualitativ hochwertiges und quantitativ ausreichendes Hochschulsystem erhalten bleiben.

Diese Gefährdungsszenarien mögen exemplarisch aufzeigen, auf welchen Feldern es ggf. einer Rückbesinnung auf gesamtstaatliche Verantwortung und gesamtstaatliche Gestaltung bedarf. Ich verwende hier bewusst den Begriff „gesamtstaatliche Gestaltung“ weil es natürlich nicht mehr um die gesamte Bundesrepublik überspannende Planungsprozesse gehen kann. Daran glaubt nicht einmal mehr der Wissenschaftsrat. Allerdings müssen die mit der Föderalismusreform entstandenen Handlungsspielräume verantwortungsvoll im Hinblick auf das Gesamtsystem genutzt werden. Dies ist den Akteuren in Bund und Ländern natürlich bewusst. Die politischen Logiken und Zeithorizonte wirken faktisch jedoch nicht selten gegenläufig. Hier würde ich eine Verantwortung des Wissenschaftsrates sehen wollen, der sich zwar dem Ansinnen von Bund und Ländern nach kurzfristiger Politikberatung nicht verschließen kann – und dies auch nicht will –, die mittel- und

langfristigen Folgen und Nebenfolgen politischer Handlungen auch für das deutsche Gesamtsystem jedoch immer mitzubedenken hat.

(2) Autonome Entscheidungen der Hochschulen und der Systemblick

In den novellierten Hochschulgesetzen der Länder kommt der zunehmenden Autonomie der Hochschulen gegenüber der Exekutive eine große Bedeutung zu. Hochschulen werden in die Lage versetzt, eigene strategische Ziele zu formulieren und auch umzusetzen. Die Detailsteuerung durch die zuständigen Ministerien geht zurück. An deren Stelle treten mehrjährigen Zielvereinbarungen. Innerhalb dieser Zielvereinbarungen werden quantitative und qualitative Entwicklungen verabredet. In einigen Fällen werden mit der Erreichung oder Verfehlung der verabredeten Ziele finanzielle Sanktionen verknüpft. Zumeist erhalten die Hochschulen eines Landes mit den Zielvereinbarungen auch Haushalts- und Planungssicherheit für den Geltungszeitraum, soweit dies mit der parlamentarischen Hoheit über die Haushaltsentwicklung der Länder vereinbar ist.

Gleichzeitig nimmt der Entscheidungsbedarf auf der Ebene der Hochschulleitungen zu, um die Zielkonflikte zwischen Profil- und Schwerpunktsetzung, daraus resultierenden Anschlussfinanzierungs- und Einsparungszwängen und einer regional zwar unterschiedlichen, in

der Tendenz sich aber strukturell degressiv entwickelnden Grundausrüstung der Hochschulen auszubalancieren. Die sich aus dieser Konstellation ergebende wissenschaftspolitische Frage lautet: Wie wird eigentlich sichergestellt, dass Autonomie der einzelnen Hochschule, regionale Perspektive und Interessen des jeweiligen Trägerlandes und sich perspektivisch verschärfende fiskalische Rahmenbedingungen nicht am Ende dazu führen, dass bestimmte Fächer komplett von der wissenschaftlichen Landkarte verschwinden. Kleine Fächer beispielsweise mit geringen Studierendenzahlen, einer Lehrkapazität, die in der modularen Struktur keinen eigenen grundständigen Studiengang mehr trägt, aber im Einzelfall – nehmen Sie die Ägyptologie oder die Orientalistik – international über herausragende Forschungskompetenz verfügt, können durch den vollständigen Mangel an standort- und länderübergreifenden Abstimmungsmechanismen schließlich verschwunden sein, ohne dass es vorher jemand bemerkt und vernehmbar auf die mit dieser Entwicklung verbundenen Kosten hingewiesen hätte. Rein parametergestützte Mittelverteilungssysteme sind anfällig für derartige Risiken. Hochschulleitungen sehen sich ermutigt, wenn nicht gezwungen, ihre internen Schwerpunkte, wenn nicht ausschließlich, so doch maßgeblich an den nationalen resp. europäischen Programmen der Forschungsförderung auszurichten. Instrumente wie die Exzellenz-Initiative oder die Zentren für

Gesundheitsforschung erzeugen einen sich dynamisch entwickelnden Anschlussfinanzierungsbedarf, der auch die internen Entscheidungsprozesse unter strukturellen Anpassungsdruck setzt. Am Ende gibt es in diesem Szenario bestimmte Fächer nicht mehr, weil jeder Standort und jedes Land vorzugsweise am jeweils eigenen Bedarf orientiert sind und eine übergeordnete Qualitätssicherung dieser sich unabgestimmt vollziehenden Vielzahl an Einzelentscheidungen nicht mehr stattfindet.

Die politische Entscheidung, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in ihrer ursprünglichen Form aufzugeben und die Eigenverantwortlichkeit der Länder wie die Autonomie der Hochschulen deutlich stärker zu akzentuieren, hatte eben auch zur Folge, dass der inhaltliche Anspruch der Gemeinschaftsaufgabe, „... nach Aufgabenstellung, Fachrichtung, Zahl, Größe und Standort ein zusammenhängendes System (zu) bilden, durch das ein ausreichendes und ausgeglichenes Angebot an Ausbildungs- und Forschungsplätzen gewährleistet wird“ im Gegenzug aufgegeben worden ist. Der WR hat erfolglos gegen diese Entwicklung gekämpft, wird aber gleichwohl nicht müde, für eine Korrektur dieser Entscheidung zu werben – nicht um gesamtstaatlichen Planungsphantasmen das Wort zu reden, sondern um nicht-intendierte

Nebeneffekte zu vermeiden, deren strukturelle Konsequenzen nur langfristig korrigierbar sind.

Eine gesamtstaatliche Verantwortung gibt es natürlich nicht nur im Bereich der Ausbauplanung von Hochschulen. Es gibt sie auch im Bereich der Lehre und im Bereich großer Forschungsinfrastrukturen.

Die gegenwärtige Praxis der Akkreditierung von Studiengängen an staatlichen Hochschulen durch private Agenturen scheint mir in diesem Zusammenhang noch nicht die bestmögliche Lösung zur operativen Ausgestaltung dieser gesamtstaatlichen Verantwortung zu sein – ohne dadurch das Engagement und die Lauterkeit der Absichten aller daran beteiligten Akteure geringschätzen zu wollen. Ob der Weg über eine institutionelle Akkreditierung, wie sie der WR im wachsenden Markt der Hochschulen in privater Trägerschaft zunächst bis 2014 durchführt, geeignet ist, auch auf das staatliche Hochschulsystem übertragen zu werden und welche alternativen Szenarien es dazu im Sinne einer Qualitätssicherung des Hochschulsystems unter Wahrung der gewonnenen Autonomie- und Handlungsspielräume der Hochschulen geben kann, diskutieren wir gegenwärtig im Rahmen einer Arbeitsgruppe zur Qualitätssicherung im Hochschulsystem. Auch große Forschungsinfrastrukturen zeigen deutlich den Bedarf an gesamtstaatlicher Abstimmung im Hinblick auf Standort, Finanzierung,

Priorisierung der Infrastrukturen nach wissenschaftspolitischen und wissenschaftlichen Kriterien auf. Der WR wirbt seit langem insbesondere beim Bund für die Erstellung einer nationalen Roadmap für Forschungsinfrastrukturen, um die nationalen Investitionsbedarfe vergleichend über Fächergrenzen hinweg priorisieren zu können und damit die Voraussetzungen zu schaffen, um auch auf europäischer Ebene in der Diskussion um die Finanzierung und Ansiedlung großer Forschungsinfrastrukturen überhaupt artikulationsfähig zu sein. Die Schwierigkeiten einer föderal verfassten Abstimmung zwischen Bund und Ländern tragen dabei zu einem nicht geringen Teil dazu bei, dass bis heute kein konkretes Roadmapverfahren und ein notwendig erfahrener Träger für diesen Priorisierungsprozess existieren.

Welche zusammenfassenden Schlüsse lassen sich ggf. aus diesen Überlegungen ziehen? Ich denke, autonome Hochschulen und 16 zuständige Länder bedeuten weder das Ende einer gesamtstaatlichen Verantwortung noch das Ende fruchtbarer Kooperationen zwischen Bund und Ländern. Es bestehen jedoch erhebliche Risiken für unser Hochschulsystem, die sich im Wesentlichen aus der unterschiedlichen Entwicklung der Finanzkraft von Bund und Ländern, der Ausstattung der Hochschulen und offener Fragen der Angebotsgestaltung und ihrer Qualitätssicherung im Bereich von Studium und Lehre und großer Infrastrukturen ergeben. Diesen Risiken wird man nach meiner

Überzeugung nur im Rahmen eines kooperativ verfassten föderalen Systems begegnen können. Selbstverständlich müssen Wettbewerb und Hochschul-Autonomie in einem solchen System ihren Platz haben. Die Übertragung dieser Prinzipien auf die inner- und zwischenstaatliche Gesetzgebung darf aber nicht dazu führen, dass am Ende des Tages die unbeabsichtigten Folgekosten autonomer Entscheidungen den Gewinn an Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum auf Seiten der betroffenen Akteure überlagern.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.