

Auswirkungen der Föderalismusreform auf Hochschulen und Wissenschaft in Deutschland

Andreas Storm

1 Einleitung

Das traditionsreiche Tutzing Schloss mit seinem wunderschönen Ambiente ist schon für sich genommen einen Besuch wert. Dass wir in einem so anregenden Rahmen tagen, Vorträge halten und Gespräche über aktuelle hochschul- und wissenschaftspolitische Fragen führen können, freut mich besonders. Ich bedanke mich herzlich für die Einladung zu dieser Tagung.

Die Frage nach den Folgen der Föderalismusreform für die deutschen Hochschulen ist untrennbar verbunden mit der Frage nach den in Zukunft für die Hochschulen maßgeblichen Rahmenparametern und Entwicklungsperspektiven. Unsere Hochschulen befinden sich im Aufbruch. Sie durchlaufen einen tief greifenden Struktur- und Mentalitätswandel, um im globalen Wettbewerb als Institutionen zukunftsfähig zu bleiben. Denn im 21. Jahrhundert sind Bildung und Forschung mehr denn je zum Schlüssel für Wirtschaftswachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit geworden.

Ich bin fest davon überzeugt: Wenn wir die Leistungsfähigkeit unserer Hochschulen und Forschungseinrichtungen steigern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands weiter ausbauen wollen, dann müssen wir dafür sorgen, dass sich gerade die Kreativität junger Menschen optimal entfalten kann, sodass sie ihre Chancen bei uns sehen und wahrnehmen können.

Hochschulen leben auch und gerade vom Zusammenspiel unterschiedlicher Disziplinen – zumal in einer Zeit, in der neues Wissen häufig in den Grenzbereichen der Fächer und in den Schnittmengen zwischen ihnen entsteht. Deswegen ist interdisziplinäre Arbeit und deswegen sind Vernetzungen in der Wissenschaft so wichtig: innerhalb einer Hochschule, zwischen Hochschulen, zwischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen und zwischen Hochschulen und der Wirtschaft. Und wir brauchen mehr länderübergreifende Zusammenarbeit, in Deutschland ebenso wie in Europa. Vor diesem Hintergrund ist die Föderalismusreform zweifellos wichtig für die Hochschulen, andererseits ist sie aber auch nur ein bestimmender Parameter unter mehreren.

Der provokant gewählte Titel dieser Tagung – „Kleinstaaterei für die Hochschulen“ – rückt die Bedenken in den Vordergrund, die mit der Reform verbunden waren und sind. Mit den Schlagworten „Deregulierung“, „Autonomiestärkung“ und „Wettbewerbsföderalismus“ bestimmen aber auch positive Erwartungen die hochschulpolitische Debatte.

Im Übrigen gilt: Bundespolitisch wichtige Vorhaben wie Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, aber auch die angesprochenen Vernetzungen und Kooperationen im Sinne einer interdisziplinären Zusammenarbeit bleiben auch nach der Föderalismusreform möglich und wichtig. Das ist in der geänderten Verfassung – im Kapitel Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern – ausdrücklich so vorgesehen.

2 Föderalismusreform

In der hochschulpolitischen Debatte des letzten Jahres ist der Föderalismus oft nicht gut weggekommen. Es ist vielleicht nicht falsch, sich an die Vorteile föderaler Ordnungen zu erinnern: Nähe der Entscheidungen zu den Menschen, dezentrale Entscheidungsfindung, Machtbegrenzung und Machtverteilung sowie mehr Chancen für eine Partizipation der Menschen.

In der öffentlichen Meinung gibt es eine Neigung dazu, zu sagen: „Wichtige Fragen müssen auf möglichst hoher Ebene geregelt werden. Und sie müssen einheitlich geregelt werden.“ Dass das nicht immer richtig ist, kann man schon daran sehen, dass wir nicht für alle wichtigen Lebensbereiche europaweit einheitliche Regelungen haben wollen. Wir wollen berücksichtigt wissen, dass es unterschiedliche Ausgangssituationen in den Ländern gibt und wir wollen autonome Handlungseinheiten vor Ort erhalten, die auch klare Verantwortlichkeiten haben.

Gleichzeitig gab und gibt es Bereiche oder auch aktuelle Entwicklungen, die ein gemeinsames Handeln von Bund und Ländern erfordern. Die Föderalismusreform hat dem für den Hochschulbereich Rechnung getragen und gleichzeitig die Verantwortlichkeiten klarer gefasst. Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wird durch eine neue Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91 Abs. 2 GG ersetzt. Danach können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenarbeiten. Mit dem neuen Art. 91 b Absatz 1 GG gibt es eine sichere und klare Grundlage, nach der Bund und Länder gemeinsam Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen fördern können. Der konstruktive Dialog zwischen Bund und

Ländern, der damit ermöglicht wurde, zeigt bereits Schubkraft. Bund und Länder arbeiten erfolgreicher zusammen und nehmen ihre gesamtstaatliche Verantwortung dort, wo es nötig ist, besser wahr.

Mit dem nationalen Bildungsbericht haben Bund und Länder erstmals einen Überblick über das gesamte Bildungswesen in Deutschland erarbeitet. Damit gibt es in Zukunft die Möglichkeit, Entwicklungen im Bildungsbereich kontinuierlich zu beobachten und rechtzeitig politische Konsequenzen für die Modernisierung der Bildung in Deutschland zu ziehen – und zwar in allen Bereichen: Von der frühkindlichen Bildung über die berufliche Bildung und die Hochschulen bis zum Bereich der Weiterbildung.

Dass Bund und Länder im Ernstfall handlungsfähig sind und ihre gesamtstaatliche Verantwortung wahrnehmen, zeigt sich am Hochschulpakt 2020. Bis zum Jahr 2020 wird die Zahl der Studienberechtigten aufgrund der demografischen Entwicklung und der doppelten Abiturjahrgänge erheblich ansteigen. Gleichzeitig entsteht eine wachsende Nachfrage nach Hochschulabsolventen auf dem Arbeitsmarkt. Die Herausforderung, allen Studieninteressierten entsprechende Studienplätze anzubieten, können Bund, Länder und Hochschulen nur gemeinsam bewältigen: Es gibt hier eine Gesamtverantwortung für die Zukunft der Hochschulen und die Chancen der kommenden Generation in unserem Land. Bund und Länder nehmen diese Verantwortung wahr. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2006 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern den Beschluss der Wissenschaftsministerinnen und -minister von Bund und Ländern zu einem Hochschulpakt 2020 bestätigt, der auf zwei Säulen beruhen soll:

- *Erstens:* Einem Programm, das der steigenden Anzahl von Studienberechtigten ein qualitativ hochwertiges Hochschulstudium ermöglicht. Ziel ist, jedem Studienberechtigten, der willens und fähig ist, ein Studium aufzunehmen, auch ein Studienangebot zu machen.
- *Zweitens:* Mit der Einführung sogenannter Overheads: Mit einer Programmpauschale für erfolgreiche Forschungsvorhaben, die sich im Wettbewerb um Fördermittel der DFG durchsetzen, soll die allgemeine Forschungsförderung an Hochschulen gestärkt werden.

An dieser Stelle muss man betonen: Die Föderalismusreform hat ein Mehr an Aktionsradius für die Bund-Länder-Zusammenarbeit ermöglicht. Der Hochschulpakt fußt kompetenzrechtlich auf der neuen Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91 b Abs. 1 GG für Vorhaben der Wissenschaft und Forschung. Mit der Ausdehnung auf den Wissenschaftsbereich ist

nun ausdrücklich eine strategische Kooperation auch zur Förderung der Lehre an den Hochschulen möglich. Das ist neu.

3 Hochschullehre im Fokus

Mit der Ausdehnung der Gemeinschaftsaufgabe auf den Wissenschaftsbereich hat die Föderalismusreform der Bedeutung der Hochschullehre Rechnung getragen. Es ist ein besonderes Verdienst von Frau Bundesministerin Dr. Schavan, das Humboldt'sche Prinzip der Einheit von Forschung und Lehre in der politischen Debatte um eine Reform des Wissenschaftssystems in den Vordergrund gerückt zu haben.

Die Einheit von Forschung und Lehre muss erhalten bleiben: So wie exzellente Forschung auch vom akademischen Nachwuchs lebt, so ist es wichtig, dass auch die Lehre immer wieder frische Impulse aus der Forschung bekommt. Für die Zukunftsfähigkeit unserer Hochschulen brauchen wir mehr Exzellenz in Forschung und Lehre. Unsere Hochschulen müssen sich in der Art und Weise, Wissen zu schaffen und zu vermitteln, den Bedürfnissen der Zeit anpassen und sich auch weiterentwickeln.

Der Fokus der wettbewerblichen Exzellenzförderung lag bisher – auch verfassungsrechtlich bedingt – fast ausschließlich im Bereich der Hochschulforschung. Exzellenz in der Lehre ist für uns alle ein neues Thema. Die gar nicht trivialen Fragen der Qualitätsmessung und Qualitätssicherung in der Lehre werden derzeit im Wissenschaftsrat aufgearbeitet. Hochschulrektorenkonferenz und Stifterverband haben mit dem Wettbewerb „Exzellenz in der Lehre“ erste Anreize gesetzt.

Die demografische Entwicklung und der Studierendenansturm der nächsten Jahre sind für eine Reihe von Bundesländern Anlass, die Aufgabenverteilung des wissenschaftlichen Personals variabler zu gestalten. In Großbritannien bildet zum Beispiel der Lecturer eine erhebliche Stütze des Wissenschaftssystems sowohl in der Lehre als auch in der Forschung. Neue Personalkonzepte der Länder werden in der hochschulpolitischen Debatte dieses und des nächsten Jahres sicher eine wichtige Rolle spielen.

4 Exzellenzinitiative

Lassen Sie mich noch ein paar Worte zur Exzellenzinitiative sagen, die uns in diesen Wochen ganz besonders beschäftigt hat:

Mit der Exzellenzinitiative haben Bund und Länder im Bereich der Forschung Maßstäbe gesetzt. Sie ist Ausdruck unserer Überzeugung, dass die Universitäten in der disziplinären Breite ihrer Fächerstruktur und ihrer zentralen Rolle für die Heranbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses den Grundpfeiler unseres Wissenschaftssystems bilden. Es ist daher das Kernziel der Initiative, das Forschungspotenzial des deutschen Wissenschaftssystems in den Universitäten zusammenzuführen, diese zu internationalen Spitzenzentren in enger Verknüpfung mit den außeruniversitären Forschungseinrichtungen auszubauen und ihre Stärken international sichtbarer zu machen. Die Exzellenzinitiative hat in den Hochschulen eine enorme Dynamik in Gang gesetzt. Das beweist die beeindruckende Zahl an qualitativ hochwertigen Anträgen in beiden Antragsrunden. Es ist inzwischen erkennbar, dass der Wettbewerb erhebliche Impulse für die gesamte Hochschullandschaft hat, denn er bewirkt an den Hochschulen einen tief greifenden Reflexionsprozess über die eigenen Stärken und Schwächen, über die Strategien, die Stärken auszubauen und die Gesamtleistungsfähigkeit zu steigern. Die Exzellenzinitiative wird außerdem transparent machen, mit welchen Strategien universitäre Forschung an die Spitze geführt werden kann.

Daneben ist und bleibt es Ziel der neuen Bundesregierung, die hohe Qualität der universitären Forschung in Deutschland insgesamt weiter auszubauen und die Förderverfahren von BMBF und DFG weiter finanziell zu stärken. Neben Spitzenuniversitäten werden wir auch in Zukunft gute und sehr gute Hochschulen brauchen, die eine gute Ausbildung der Berufsanfänger und eine gute Weiterbildung sicherstellen.

Staatliche Investitionen in Bildung und Forschung in der Breite bleiben in Deutschland die Grundvoraussetzung für erfolgreiche Wachstumsstrategien. Dies erfordert bei begrenzten öffentlichen Mitteln von beiden Seiten eine klare Prioritätensetzung. Denn – das ist fast schon eine Binsenweisheit – langfristig kostet es den Staat mehr, an dieser Stelle nicht zu finanzieren. Das heißt nicht: öffentliche Hochschulfinanzierung mit der Gießkanne. Sondern: Solide, leistungsorientierte Basisfinanzierung und konzentrierte Förderung von Spitzenleistungen im Wettbewerb. Ein wichtiger Schritt ist dabei die im Rahmen des Hochschulpakts 2020 verabredete Einführung der Overhead-Finanzierung. Die Berücksichtigung der durch Drittmittel entstehenden Infrastrukturkosten gehört international längst zum Standard. Mit der Overhead-Finanzierung werden wir die Hochschulen von Mehrausgaben entlasten, die durch die Einwerbung zusätzlicher Forschungsprojekte entstehen. Wir erhöhen damit den Anreiz, wettbewerbsfähige Forschungsstrukturen aufzubauen.

Im Bereich der Fachhochschulen hat Frau Bundesministerin Dr. Schavan gleich zu Beginn ihrer Amtszeit entschieden, dass die Mittel für die Forschung an Fachhochschulen bis 2008 verdreifacht werden: Das frühere FH3-Programm wird bei bleibendem wettbewerblichem Verfahren mit einem Fokus auf Ingenieur-, Natur- und Wirtschaftswissenschaften im Rahmen des Programms FHprofUnd fortgesetzt. Damit tragen wir der Tatsache Rechnung, dass der Ingenieur Nachwuchs der Fachhochschulen als Basis und Rückgrat des Mittelstandes gestärkt werden muss und auch die Fachhochschulen an der leistungsorientierten Forschungsförderung in der Breite teilhaben sollen, um Exzellenzen und Profile zu entwickeln.

Aus der High-Tech-Strategie will ich als eine wichtige Kernaktivität für die Hochschulen an dieser Stelle nur die Forschungsprämie nennen. Sie zielt auf eine bessere Kooperation der Wissenschaft mit kleinen und mittleren Unternehmen ab. Wir wollen damit die Verwertungsorientierung der Hochschulen verbessern und wissenschaftliche Einrichtungen motivieren, stärker auf Unternehmen zuzugehen und wirtschaftsrelevante Themen aufzugreifen. Prädestinierte Partner sind die Fachhochschulen. Ihnen bietet sich damit eine enorme Chance zur Profilbildung.

5 Profilbildung und Autonomie der Hochschulen

Der strukturelle Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit der Hochschulen im 21. Jahrhundert liegt wesentlich in der Freiheit der Institutionen, ihre Stärken auszubauen, flexibel auf neue Herausforderungen zu reagieren und im Wettbewerb ein differenziertes Profil zu entwickeln. Wir haben in Deutschland das Potenzial für Flexibilisierung und Differenzierung unseres Wissenschaftssystems bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Ich glaube aber: Die deutsche Hochschullandschaft wird zunehmend bunter, vielfältiger, unangepasster, vielleicht auch ein Stück unübersichtlicher werden.

Die Föderalismusreform gibt ein deutliches Signal, die Hochschulen aus der staatlichen Detailsteuerung zu entlassen und ihnen mehr Autonomie einzuräumen. Diese Autonomie ist die zentrale Voraussetzung für die Diversifizierung der Hochschullandschaft und für die Profilbildung der Hochschulen. Nur eine durchdachte, konsequente Schwerpunktsetzung erlaubt im Ergebnis Spitzenleistungen.

Der Bund wird seinen Beitrag dazu leisten. Frau Bundesministerin Schavan hat bereits den Auftrag erteilt, das Hochschulrahmengesetz zeitnah aufheben zu lassen. Damit setzt sie konsequent um, dass die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes mit der Föde-

ralismusreform entfallen ist. In erster Linie nimmt sie aber mit der Aufhebung des HRG den Ruf der Hochschulen nach mehr Autonomie ernst. Manchen Legenden, was so alles wegen des HRG nicht gehe, wird allerdings auch der Boden entzogen. Das trägt zur Klarheit der Verantwortungsstrukturen bei. Es ist eine der zentralen Herausforderungen der aktuellen Hochschulentwicklung, Handlungsspielräume zu nutzen und soviel Freiheit wie möglich vom Staat an die Hochschulen weiterzugeben.

Ein weiterer Bereich, in dem Verantwortlichkeiten klarer zugeordnet werden, ist der Hochschulbau. Die Verantwortung hierfür liegt künftig allein bei den Ländern. Damit die Länder aber ihrem Zuwachs an Verantwortung im dringenden Interesse ihrer Hochschulen auch gerecht werden können, wird der Bund Geld für die künftigen Investitionen in den Ausbau und Neubau von Hochschulen als Kompensationszahlungen an die Länder leisten.

Zukunftsfähige Spitzenhochschulen werden wir in Deutschland nur bekommen, wenn die Länder diese Mittel – es sind jedes Jahr insgesamt mehr als 695 Millionen Euro – zusammen mit ausreichenden eigenen Mitteln auch in den weiteren Ausbau und die Modernisierung der deutschen Hochschullandschaft investieren werden. Der Bund stellt darüber hinaus ab dem kommenden Jahr jährlich 298 Millionen Euro zur Finanzierung überregional bedeutsamer Forschungsbauten und Großgeräte für die Forschung zur Verfügung. Dies gibt dem Bund die Möglichkeit, innovative Vorhaben der Hochschulforschung von herausragender wissenschaftlicher Qualität und nationaler Bedeutung anzuregen und mitzufinanzieren.

Aber auch die Länder müssen ihren Teil dazu beitragen, damit wir das von den Europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon ausgegebene Ziel – mindestens drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung zu investieren – bis zum Jahr 2010 erreichen können.

Im Bereich der Hochschulfinanzierung haben die seit den 90er-Jahren eingeführten Globalhaushalte die Finanzautonomie der Hochschulen und damit ihre korporative Freiheit wesentlich gestärkt. Dass dieser Prozess den Hochschulen nicht nur in guter Erinnerung ist, liegt an den vielfach gleichzeitig abgeschlossenen Hochschulpakten und den Kürzungsaufgaben, die mit der Gewährung der Planungssicherheit verbunden wurden. Der Anspruch, durch die globale Mittelverwaltung effizienter haushalten zu können, geht fehl. Schon jetzt kämpfen die Hochschulen mit einer Unterfinanzierung, die vom Deutschen Hochschulverband (DHV) auf drei Milliarden Euro geschätzt wird. Die auch vom

Bund geforderte und geförderte Stärkung der Hochschulautonomie darf im Ergebnis keinesfalls zu einem Rückzug des Staates aus seiner finanziellen Verantwortung für das Hochschulsystem führen. Hier sind vor allem die Länder, aber auch der Bund gefordert.

Gefordert sind aber – last but not least – auch die Hochschulen. Eine Spendenkultur, die in den USA seit Langem Tradition hat, entwickelt sich in Deutschland erst langsam; das Potenzial ist jedoch vorhanden. Die Zahl der Stiftungen im Wissenschaftsbereich ist in den letzten Jahren stark angestiegen, die steuerlichen Anreize für bürgerschaftliches Engagement sind verstärkt worden. Fundraising muss auch an den Hochschulen aktiver betrieben werden.

6 Reform der Studienstrukturen

Ein wichtiges Element für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Hochschulen ist aus unserer Sicht auch die Reform der Studienstrukturen: Indem die deutschen Hochschulen Teil des Europäischen Hochschul- und Forschungsraums werden, wird die universitäre Ausbildung den Anforderungen der Zukunft angepasst. Es ist eine einmalige Gelegenheit, die klassischen Defizite anzugehen, die der Wissenschaftsrat in seinen „Empfehlungen zur Neuordnung des Studiums an den wissenschaftlichen Hochschulen“ bereits 1966 beschrieben hat: Mangelnde Internationalität und Kompatibilität der Studiengänge und Abschlüsse, lange Studienzeiten, hohe Abbrecherquoten und unzureichenden Praxisbezug.

Denn wir brauchen heute mehr denn je ein Hochschulsystem, das die Talente der heranwachsenden Generation fördert und fordert, das hohe fachliche Qualifikation, aber auch Schlüsselkompetenzen wie Selbständigkeit, Gestaltungs- und Urteilskraft vermittelt. Wir brauchen ein Hochschulsystem, das frühzeitig Interesse an eigenständiger Forschung und innovativem Denken weckt. Mit jedem begabten Studierenden, den wir im Massenbetrieb der deutschen Universitäten an das Ausland verlieren, geht wichtiges kreatives Potenzial verloren. Und wir brauchen ein Hochschulsystem, das diese Aufgaben auch effizient leistet, das also einen möglichst hohen Anteil der Studienanfänger in angemessener Zeit auch zum Studienabschluss führt. Aktuelle Studienabbruchquoten von 30 Prozent bei den Ingenieurwissenschaften oder gar 45 Prozent in den Geisteswissenschaften müssen uns aufrütteln. Sie bedeuten für die Gesellschaft den Verlust von Begabungen und einen ineffizienten Einsatz von Ressourcen, den wir uns nicht leisten können.

Die Umsetzung der Ziele des Bologna-Prozesses ist ein langer Prozess. Dass es dabei auch Schwierigkeiten gibt, ist keine Überraschung. Die wichtigsten Akteure sind die Hoch-

schulen selbst. Mit den neuen Studienprogrammen prägen sie in weitgehender Autonomie ihr eigenes Profil und ebnen ihren spezifischen Weg in die europäische Hochschullandschaft. Tempo und Qualität der Umsetzung der Bologna-Ziele an den Hochschulen und auch in den verschiedenen Fachgebieten sind noch sehr heterogen. Die Akzeptanz der Abschlüsse wird erst langsam steigen. Dass sie steigen wird, davon bin ich zutiefst überzeugt. Die Umstellung auf Bachelor und Master ist in Deutschland mit den Zielen der Effizienz- und Qualitätssteigerung der universitären Ausbildung verbunden. Ein europäisches Ziel ist es, das europäische Hochschulsystem attraktiv zu machen, ohne die kulturelle Vielfalt und damit einen wichtigen Teil unserer Traditionen zu verleugnen. Die Schaffung eines Europäischen Hochschulraums ist zudem ein zentraler Beitrag zur Entwicklung eines europäischen Bewusstseins der Generationen nach uns.

7 Schluss

Unsere Hochschulen stehen vor enormen Herausforderungen. Für die gegenwärtige Situation und die Entwicklungsperspektiven der Hochschulen in Deutschland spielt die Föderalismusreform im Moment sicher eine gewichtige Rolle. Ich bin aber zutiefst davon überzeugt, dass Profilbildung, Europäisierung des Hochschulraums und Vernetzungen mit anderen Fakultäten, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft im Rahmen einer Neustrukturierung unseres Wissenschaftssystems entscheidende Parameter für die Zukunftsfähigkeit der Hochschulen sein werden.

Die Frage – bei der, wie ich finde, ein bisschen die Befürchtung von Bedeutungsverlust und Bürokratiewachstum mitschwingt – war: „Kleinstaaterei für die Hochschulen?“ Ich würde sagen: Nein.

Die Föderalismusreform verhindert per se nicht, dass die Hochschulautonomie gestärkt wird, Leistungsanreize implementiert werden und Wettbewerb zugelassen und befördert wird. Ich bin optimistisch, dass unsere Hochschulen es schaffen werden, sich im globalen Wettbewerb als Institutionen zukunftsfähig aufzustellen. Sie haben das Potenzial dazu.

Anschrift des Verfassers:

Andreas Storm, MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
Bundesministerium für Bildung und Forschung
Hannoversche Straße 28–30
10115 Berlin