

Eine gesamtstaatliche Aufgabe?

Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland

Gangolf Braband
Luxemburg

Die öffentlichen hochschulpolitischen Diskussionen in Deutschland haben in den letzten Jahren wieder einen Stellenwert erreicht, der in seinen Ausmaßen an die Situation in den 1960er und 1970er Jahren erinnert. Stimuliert durch interne Entwicklungen und externe Einflüsse geht es heute allerdings nicht mehr um die Revision der Nachkriegsordnung an den Hochschulen, sondern um die Anpassung des Hochschulsystems an die veränderten Rahmenbedingungen in Zeiten der Globalisierung. Der Bologna-Prozess, die Lissabon-Strategie bzw. deren Nachfolgeprogramm ‚Europa 2020‘ und die Bildungsberichte der OECD (‚Bildung auf einen Blick‘) sind nur einige Schlagworte im Zusammenhang mit dieser Entwicklung. Dass damals wie heute ein nicht unerhebliches Maß an Ideologie die Diskussion mitbestimmte, sei hier einmal dahin gestellt. Wichtiger im Rahmen der folgenden Ausführungen ist die Erkenntnis, dass sich die deutschen Universitäten in einem internationalen Wettbewerb befinden, wie dies wohl einmalig in ihrer Geschichte ist.

In solch einer Situation wirft man gerne einen Blick auf besonders erfolgreiche Universitäten in anderen Ländern. In herausgehobener Weise populär ist dabei der Vergleich mit Hochschulen in den USA, oder besser gesagt: mit den dortigen ‚Eliteuniversitäten‘ (Yale, MIT, Harvard usw.). Die Sinnhaftigkeit solcher Vergleiche generell soll hier nicht behandelt werden,¹ aber es fällt auf, dass die Vergleiche auf die Ebene der Hochschule reduziert werden ohne ausreichende Berücksichtigung der politischen oder sonstigen Rahmenbedingungen in den beiden Ländern – ein Mangel, der zu erheblichen Verzerrungen bei der Wahrnehmung der Unterschiede führt. Zieht man jedoch die die Ausprägung der nationalen Hochschulpolitik beeinflussenden politischen Rahmenbedingungen mit in Betracht, so

¹ Für eine aktuelle und prägnante Auseinandersetzung mit diesem Thema aus US-amerikanischer Sicht, siehe Donoghue (2010).

stellt sich unweigerlich die Frage, warum der Blick nach Nordamerika in der Regel bei den USA endet und nicht bei Kanada.

Die USA sind zwar wie Deutschland ein föderaler Staat, aber gleiches gilt für Kanada. Und doch wird aus deutscher Perspektive Kanada größtenteils übersehen. Das Bild Nordamerikas, insbesondere seitens der Nachkriegsgeneration in Deutschland, ist geprägt durch die Dominanz der US-amerikanischen Kultur im Allgemeinen und deren politischer Ausprägung im Besonderen. Aus kanadischer Perspektive wiederum bot sich ein Vergleich mit Deutschland, neben der sprachlichen Barriere, lange Zeit aus historischen Gründen nicht an (Hueglin 1984: 2). Dabei gibt es gute Gründe für einen Vergleich der politischen Systeme (und damit der Politikfelder) der beiden föderalen Staaten.

Beide Länder sind etablierte Demokratien westlicher Prägung, und beide waren einer extremen Amerikanisierung ausgesetzt, wenn auch, so der in Kanada lebende Deutsch-Schweizer Thomas O. Hueglin (1984: 2f.), aus unterschiedlichen Gründen: Die geographische Lage und die wirtschaftlichen Verbindungen waren im Falle Kanadas ausschlaggebend. Für (West-)Deutschland stellte die Amerikanisierung einen Teil des ‚Resozialisierungsprogramm‘ in der Nachkriegszeit dar und bot eine willkommene Ablenkungsmöglichkeit von der totalitären Vergangenheit. Hinzu kamen intensive wirtschaftliche Verbindungen, wenn auch nicht so ausgeprägt wie im Fall Kanadas.

Kanada wie Deutschland weisen eine vorwiegend staatlich geprägte Hochschullandschaft auf – allerdings mit wesentlich autonomeren Hochschulen in Kanada. Gemeinsamkeit herrscht auch in der verfassungsrechtlich verankerten, subnationalen Zuständigkeit für Bildung – in Deutschland bei den Bundesländern und in Kanada bei den Provinzen. Weiterhin zeichnen sich beide Länder durch die Existenz zweier Kammern auf der Bundesebene aus (Bundestag und Bundesrat in Deutschland; Bundesparlament und Senat in Kanada). Bei der Charakterisierung der grundsätzlichen Ausgestaltung der föderalen Systeme in beiden Ländern zeigen sich allerdings Unterschiede. Das deutsche Modell zeichnet sich durch ein hohes Maß an Zentralisierung von Regierungsgewalt und Regierungsbeziehungen (insbesondere in der Form des Bundesrates) beim Bund aus – der so genannte kooperative Föderalismus. Der kanadische Staat hingegen betont in der Form des so genannten dualen Föderalismus die Unabhängigkeit der beiden Regierungsebenen. Als Folge wird die kanadische Umsetzung oft als das vielleicht am meisten dezentralisierte Föderalismus-Modell westlicher Prägung beschrieben.

Es muss an dieser Stelle betont werden, dass die Aussagekraft solcher Modelle nicht überbewertet werden sollte. Insbesondere bei der Analyse der historischen Entwicklung in den beiden Ländern wird deutlich, dass die beiden föderalen Systeme unterschiedliche Stadien durchlaufen haben. Daraus ergibt sich auch die diesem Text zugrunde liegende Erkenntnis von Föderalismus als einem dynamischen System, welches nicht durch statisch-formelle Strukturen gekennzeichnet ist, sondern sich durch eine ständige Suche nach Gleichgewicht in einem komplexen Gebilde auszeichnet (Watts 1998; Elazar 1987).

Die folgende Darstellung der Entwicklung im Bereich der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland bezieht sich auf die Zeit seit 1945 (ohne Berücksichtigung der DDR, da dies vor dem Hintergrund der gewählten Perspektive wenig Sinn machen würde). Der Schwerpunkt der Darstellung liegt dabei auf der Rolle der jeweiligen nationalen Regierung innerhalb eines durch Verfassungsvorrechte der Provinzen bzw. der Länder definierten Feldes.²

1. Entwicklung

Unter dem allgemeinen Bereich Erziehung erhielten die Provinzen in Kanada im ‚British North America Act‘ von 1867 die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für den damals noch sehr überschaubaren Hochschulbereich. Aufgrund der überragenden Zentralregierung in Ottawa war diese Zuständigkeit jedoch faktisch ohne größere Bedeutung. Daran änderte sich wenig nach dem zweiten Weltkrieg mit der Ausnahme, dass durch den sogenannten ‚Veterans Rehabilitation Act‘, der Kriegsveteranen durch finanzielle Unterstützung der Regierung aus Ottawa ein Studium ermöglichte, der Universitätssektor substantiell expandierte. Beachtenswert dabei ist, dass die finanzielle Förderung unter Umgehung der Provinzen direkt an die Universitäten geleistet wurde.³

In Deutschland stellte sich die Situation anders dar. Die Bundesrepublik wurde 1949 gegründet – zu diesem Zeitpunkt existierten die Länder bereits. Es überrascht daher nicht, dass das Grundgesetz von 1949 die Zuständigkeit für die Universitäten bei den Ländern beließ. Allerdings barg Artikel 72(3) (geändert 1994), der von der Bundesregierung die Herstellung der ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ forderte, ein Einflusspo-

² Für eine ausführlichere Darstellung der folgenden Argumentation siehe Braband (2004).

³ Für die Entwicklung in Kanada bis etwa 1980 bzw. 1990 siehe Cameron (1991) und Leslie (1980).

tential für Bonn, das erst wesentlich später im ganzen Umfang zum Tragen kommen sollte. Unabhängig davon zeigten sich schon in den folgenden Jahren in der Hochschulpolitik Zentralisierungstendenzen. In der Form von Koordinierungsbemühungen auf nationaler Ebene wurde diese Tendenz von den Ländern durch die 1948 erfolgte Gründung der Kultusministerkonferenz (KMK) sogar gefördert. Weiterhin wurden aufgrund eines rapide expandierenden Hochschulsektors finanzielle Unterstützungen vom Bund (z.B. durch Mischfinanzierung) von den Ländern nicht nur geduldet, sondern als notwendig erachtet.

In diesem Klima und vor dem Hintergrund der vorher erzielten Übereinkunft unter der großen Koalition von CDU/CSU und SPD (1966-69) auf Bundesebene wurden die für den Hochschulsektor bedeutenden Grundgesetzänderungen von 1969 unter dem neuen Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) möglich.⁴ Die schon vorher stattgefundene Hinwendung zum Kooperativen Modell erhielt mit ihnen im Hochschulbereich ein solides verfassungsrechtliches Fundament. Die institutionelle Pfadabhängigkeit wurde damit erschüttert und der Weg für einen neuen ‚Pfad‘ und die daraus resultierenden Bedingungen bereitet.

In Kanada fand im gleichen Zeitraum (1950er und 1960er Jahre) in gewisser Weise eine ähnliche Entwicklung statt. Die scheinbar unbedeutenderen Akteure (die Provinzen und nicht der Bund wie in Deutschland) gewannen zunehmend an Einfluss im Hochschulbereich. Zwar ignorierte die Regierung in Ottawa diese Entwicklung anfangs, indem sie nach dem Auslaufen der Kriegsveteranen-Förderung weiterhin den Hochschulen finanzielle Mittel direkt zuwies, aber es zeigte sich schon bald der erste Widerstand gegen diese Art der Kompetenzbeschneidung – durch die Provinzregierung in Quebec.

Die Zahlungen im Rahmen der Kriegsveteranen-Förderung duldete Quebec noch, die danach weitergehenden direkten Zahlungen an die Hochschulen aber nicht mehr. Der resultierende, für Quebec finanziell verlustreiche Weg endete nach schwierigen und langen Verhandlungen in der Form der Nicht-Teilnahme der Provinz an dem Finanzierungsprogramm (bekannt als ‚contracting out‘ oder ‚opting out‘).⁵ Quebec erhielt als Ausgleich die Möglichkeit, durch den Transfer von Steuerpunkten aus Ottawa seine eigene Steuereinnahmen zu erhöhen. Daraus resultierten eine größte-

⁴ Als Beispiel seien hier nur die Einführung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes – Artikel 75(1) – und die Gemeinschaftsaufgaben – Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1 – genannt.

⁵ Die Maßnahme des ‚opting/contracting out‘ ist in der Zwischenzeit zu einem verbreiteten Instrument der inner-kanadischen Regierungsbeziehungen geworden.

re finanzielle Kontrolle und mehr Einfluss auf die eigenen Hochschulen. Aus heutiger Perspektive schien sich schon damals die Sonderrolle Quebecs im kanadischen Staatsgefüge zu zeigen. In den folgenden Jahren wurde aber deutlich, dass Quebec nur der Vorreiter einer sich abzeichnenden breiteren Entwicklung war.

Ab etwa 1960 fand in Kanada etwas statt, was als das ‚Aufwachen‘ der Provinzen bezeichnet wird und zu deren Etablierung als politische und gesellschaftliche Kräfte führte. Die Folgen für den Hochschulbereich waren, dass die direkte Finanzierung der Universitäten durch Ottawa zunehmend als Beschneidung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Provinzen betrachtet wurde. 1967 folgte daher ein Programm, welches die Mittel aus Ottawa nicht mehr an die Universitäten, sondern an die Provinzregierungen leitete. Die für die kanadische Regierung resultierende zunehmende Reduzierung auf die Rolle des Geldgebers war für diese wenig befriedigend. Der Versuch, die eigene Rolle in Verhandlungen wieder zu stärken, führte 1977 schließlich zu einem neuen Programm (Established Programs Financing – EPF), mit dem Ottawa die Hochschulen mit einem jährlich anzupassenden Betrag mitfinanzierte.

In der Praxis zeigte sich jedoch, dass die ohne Bedingungen an die Provinzen überwiesene Unterstützung (teilweise in der Form von Steuerpunkten) für den Einfluss im Hochschulbereich ohne Bedeutung war. Die Provinzen nutzten die zusätzlich gewonnene finanzielle Autonomie und verwendeten das Geld ihren eigenen Prioritäten entsprechend. Moralischer Druck aus Ottawa stieß auf taube Ohren, zumal nach einem Transfer von Steuerpunkten diese nur noch schwerlich als finanzielle Mittel der Bundesregierung zu deklarieren sind. Der schwindende Einfluss Ottawas konnte in den folgenden Jahren nicht gestoppt werden, auch wenn der Willen zur Koordinierung zwischenzeitlich wieder etwas stärker wurde. Als Konsequenz reduzierte Ottawa immer mehr seine Zuwendungen für die Hochschulen an die Provinzen.

In Deutschland fand Anfang der 1970er Jahre der Trend hin zu mehr Koordinierung auf nationaler Ebene – insbesondere in Form einer hervorgehobenen Rolle für die Bundesregierung – seine Fortsetzung. Allerdings zeigten sich schon nach ein paar Jahren die ersten Risse in der ursprünglich breiten politischen Unterstützung. So dauerte es bis 1976, um das grundgesetzlich verankerte Hochschulrahmengesetz (HRG) umzusetzen. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Hochschulpolitik in ein parteipolitisch und ideologisch umkämpftes Terrain gewandelt – allerdings ohne dabei die nationale Koordinierung grundsätzlich in Frage zu stellen. Vor dem Hin-

tergrund unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag begann dann die sozial-liberale Koalition unter Helmut Schmidt (1974-1982), sich auf eine weniger prominente Rolle – vom finanziellen Engagement abgesehen – in der Hochschulpolitik zu beschränken.

Die folgenden Jahre bis 1989 unter der christdemokratisch-liberalen Koalition Helmut Kohls änderten daran im Prinzip wenig. Die Wendejahre 1989/90 und deren fundamentalen gesellschaftlichen Auswirkungen lassen vermuten, dass diese auch den Hochschulsektor nicht unberührt ließen. Was letztendlich geschah lässt sich kurz zusammenfassen: die DDR trat dem Geltungsbereich des Grundgesetzes bei und es tat sich, zumindest vor dem Hintergrund der hier gewählten Perspektive, wenig.⁶

Die rot-grüne Regierung von 1998 unter Gerhard Schröder brachte wieder Bewegung in die Hochschulpolitik. Berlin strebte – wie schon Bonn 1969 – wieder nach einer Ausweitung der Rolle des Bundes (siehe z.B. die Einführung der Juniorprofessur und das Verbot von Studiengebühren im HRG). Die Reaktionen aus den unionsgeführten Ländern ließen aber nicht lange auf sich warten. Das Bundesverfassungsgericht setzte schließlich dem im HRG festgeschriebenen Auslaufen der Habilitation im Zusammenhang mit der Einführung der Juniorprofessur 2004 ein Ende und kippte 2005 auch noch das Verbot von Studiengebühren.

Es bedurfte einer erneuten Erschütterung der Pfadabhängigkeit, um die Politikverflechtung und die daraus resultierende Blockadepolitik der jeweiligen Opposition zu reduzieren. Die Grundlagen dafür wurden wiederum ab 2005 durch eine große Koalition auf Bundesebene unter der Kanzlerin Angela Merkel geschaffen. Sie mündeten schließlich in die Grundgesetzänderung von 2006. Für den Hochschulbereich bedeutet diese unter anderem den Wegfall des Artikel 75 und damit der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes sowie die Einführung des sogenannten Kooperationsverbotes durch Artikel 104b. Daraus resultierte eine größere Politikentflechtung und ein Mehr an Zuständigkeit und Verantwortung der Länder. Der Bund zog sich im Gegenzug noch mehr auf die Forschungsförderung zurück.

Als Beispiel mit hoher Publikumswirksamkeit sei hier die forschungsorientierte Exzellenzinitiative genannt, die erstmalig 2005 startete (mit zwei Bewerbungsrunden) und deren nunmehr zweite Auflage 2010 an-

⁶ Die Nicht-Wahrnehmung der Chance für strukturelle Veränderungen trug dazu bei, dass ein identifizierter Reformstau sich in den folgenden Jahren noch verschärfte (siehe z.B. Daxner 1996 und Glotz 1996).

lief.⁷ Allerdings deutet sich selbst hier schon an, dass eine Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern in der Hochschulpolitik nur Stückwerk bleiben wird. So wird der Großteil (75 Prozent) der Gesamtfördersumme für alle Runden der Exzellenzinitiative (über € 4,6 Milliarden) vom Bund getragen, aber eben auch 25 Prozent von den im Wettbewerb erfolgreichen Ländern. Noch deutlicher zeigt sich die gemeinsame koordinierte Vorgehensweise beim Hochschulpakt 2020. Schon in der Präambel der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung vom 5. September 2007 werden die „gemeinsamen Anstrengungen in der Förderung von Wissenschaft und Forschung“ betont. Konsequenterweise drückt sich dies in einer gemeinsamen Finanzierung (beide Seiten jeweils € 565 Millionen) aus.

So zeichnet sich in den letzten Jahren eine Entwicklung ab, die dazu geführt hat, dass einige Akteure nach der Föderalismusreform von 2006 das Rad wieder zurückdrehen und den alten Zustand wieder herstellen möchten oder zumindest wieder eine größere Betonung der Verantwortung des Bundes fordern.⁸

In Kanada gab es seit 1990 in Ermangelung einer nationalen Hochschulpolitik weniger Konfrontationen zwischen den beiden Regierungsebenen. Allgemein sind die folgenden Jahre durch zwei Entwicklungen gekennzeichnet. Zum einen ist dies der Rückzug der nationalen Regierung aus der allgemeinen Hochschulfinanzierung. Er fand 1995 mit dem ‚Canada Health and Social Transfer Program‘ seinen Abschluss. Zum anderen ist dies eine fast parallel verlaufende verstärkte Hinwendung Ottawas zu einer gezielteren Förderung. Neben Bereichen wie z.B. die finanzielle Unterstützung von Studierenden betraf dies vor allem die aus verfassungsrechtlicher Perspektive wesentlich unproblematischere Forschungs- und Entwicklungsförderung.

Im Jahr 2006 kam es nach 13 Jahren zu einem Regierungswechsel in Kanada (die Konservative Partei unter Stephen Harper löste die Liberalen unter Paul Martin als Regierungspartei ab). Der Wechsel wurde auch

⁷ Für detailliertere Informationen zu der Exzellenzinitiative (inklusive der vertraglichen Vereinbarungen) siehe die Homepages von DAAD, Wissenschaftsrat und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

⁸ Deutlich wird dies z.B. durch Forderungen zur Abschaffung des Kooperationsverbotes. Für die Bundestagsfraktion der CDU/CSU fordert dies 2010 deren bildungs- und forschungspolitischer Sprecher, Albert Rupprecht (http://www.cdu.de/archiv/2370_31363.htm). Die SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen formulierten dazu im selben Jahr jeweils eigene Anträge im Bundestag (http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/index.html).

ermöglicht durch das Versprechen der Umsetzung eines ‚offenen Föderalismus‘ (open federalism). Das zugrunde liegende Konzept beinhaltet u.a.:

- die Anerkennung Quebecs als eine Nation innerhalb Kanadas,
- die stärkere Anerkennung der juristischen Zuständigkeit der Provinzen (!),
- den Ausgleich des fiskalischen Ungleichgewichtes zwischen den Provinzen und Ottawa,
- Verbesserung der Regierungsbeziehungen zwischen den beiden Ebenen (vgl. Courchene 2008: 20; Brock 2007: 29).

Für eine endgültige Beurteilung des Ansatzes ist es noch zu früh, allerdings wurden die finanziellen Zuwendungen für die Hochschulen an die Provinzen mit einem ‚Post Secondary Infrastructure Trust‘ zeitweise wieder erhöht (Umfang: eine Milliarden kanadischer Dollar verteilt über zwei Jahre).

Diese kurze Darstellung der Entwicklung der Regierungsbeziehungen im Hochschulbereich in Kanada und Deutschland zeigt, dass richtunggebende Entwicklungen in den 1960er und 1970er Jahren stattfanden: hin zu mehr Kontrolle und Einfluss der Bundesregierung in Deutschland und weg von eben dieser in Kanada. In Deutschland hat sich in den letzten Jahren die Situation wieder etwas in die entgegengesetzte Richtung verändert, aber im Endeffekt ist die Hochschulpolitik immer noch durch ein vergleichbar hohes Maß an Kohärenz im gesamten Bundesgebiet gekennzeichnet. Kanada hingegen ist weiter denn je von einem solchen Zustand entfernt – ohne dass dies etwas über die Qualität der Hochschulpolitik der Provinzen oder die Qualität der Universitäten aussagen soll. Dennoch bleibt anzumerken, dass die kanadische Hochschulpolitik sich mehr durch finanziell motivierte Verteilungskämpfe als durch Diskussionen über (Hochschul-)Politikinhalt auszeichnet hat.

2. Institutionelle Rahmenbedingungen

Eine erschöpfende Erklärung für die oben beschriebenen Entwicklungen ist (hier) nicht möglich. Aus einer institutionellen Perspektive drängen sich aber einige Aspekte auf, die das Verständnis für die Abläufe in den beiden Ländern erhöht.

2.1. Implikationen der Verfassungen

Der Einfluss des verfassungsrechtlichen Kontextes ist wohl der offensichtlichste Startpunkt für eine Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen. Die Ausgangslagen in den beiden Ländern waren hier – wie schon erwähnt – sehr ähnlich. Während aber die Verfassung in Kanada wenig Raum für einen Einfluss Ottawas vorsah, bereitete u.a. der Paragraph zur Forderung nach der „Einheitlichkeit von Lebensverhältnissen“ in Deutschland den Grund für die Grundgesetzänderungen von 1969 und der damit einhergehenden Stärkung der Rolle des Bundes in der Hochschulpolitik. Daraus ergaben sich in Kanada und Deutschland trotz ähnlicher Ausgangspositionen unterschiedliche verfassungsrechtliche Konsequenzen.

Dass die durch die Verfassung implizierten Strukturen unter Umständen erheblich von der politischen Realität abweichen, zeigte sich insbesondere im Fall Kanadas. Trotz Verfassungshoheit der Provinzen wurde die Hochschulpolitik in den Jahren nach 1945 von der Regierung in Ottawa dominiert. Zu der finanziellen Überlegenheit gesellte sich noch, dass die Implementierung und Verwaltung der föderalen Programme in der Regel – im Gegensatz zu Deutschland – nicht den Provinzen oblag. Den Provinzen gelang es allerdings in den folgenden Jahrzehnten trotz Widerstands, sich die ihnen zustehende konstitutionelle Befugnis anzueignen. Die sich wandelnden föderalen Finanzierungsprogramme und die Vorreiterrolle Quebecs machen dies besonders deutlich.

Die Entwicklung in Deutschland war weniger linear. Zuerst waren die Länder die dominierenden Akteure. Dann fand jedoch ein Wandel im Kompetenzgefüge statt, im Gegensatz zu Kanada jedoch hin zu einer stärkeren verfassungsrechtlichen Position des Bundes. Die Föderalismusreform mit der Änderung des Grundgesetzes von 2006 kehrte diese Situation wieder (etwas) zugunsten der Länder um. Bei diesen Entwicklungen kommt den durch die Staatsgründung implementierten föderalen Strukturen eine große Bedeutung zu. Insbesondere der Bundesrat, der eine bemerkenswerte Mitbestimmung der Länder am politischen Prozess im Zentrum erlaubt(e), ragt hier heraus. Die Grundgesetzänderungen von 1969 hatten die Bedeutung des Bundesrates weiter gestärkt, bevor sie durch die Reform von 2006 wieder reduziert wurde – und damit die Politikverflechtungsfalle (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) ein wenig entschärfte.

Probleme der Politikverflechtung auf der nationalen Ebene im Hochschulsektor sind in Kanada eher unbekannt. In Ermangelung einer starken rechtlichen Position nutzte Ottawa seine finanzielle Stärke – die sogenannte ‚power of the purse‘ – zur Förderung von verfassungsrechtlich

weniger bedenklichen und klar abgegrenzten Programmen (z.B. in der Forschung). Eine solche klare Abgrenzung von föderalen Programmen ist in Deutschland schwer möglich. Nach wie vor sind viele den Hochschulbereich betreffende Aspekte gesetzlich geregelt und schränken damit z.B. den Spielraum Berlins für den Einsatz von finanzieller Stärke zur Gewinnung von Macht und Einfluss ein. Es existiert immer noch ein Koordinierungsbedarf und damit auch ein Bedarf für Bundesrat, KMK und Institutionen wie den Wissenschaftsrat.

Die institutionelle Landschaft in Kanada kann auf dieser Ebene nichts Ähnliches bieten: kein Bundes-Bildungsministerium, kein permanentes Forum für Ottawa und die Provinzen, und keinen Wissenschaftsrat oder andere ähnliche Einrichtungen, die einer gesamtstaatlichen Koordinierung in der Hochschulpolitik zuträglich sein könnten. Stattdessen: ein fragmentarisches Bild des Engagements Ottawas, verteilt über mehrere Ministerien und Abteilungen. Das Modell des kanadischen Föderalismus sieht keine direkte Beteiligung der Provinzen am Entscheidungsprozess in Ottawa vor – und damit auch keine Institution für die Koordinierung von solchen Prozessen. Der Bedarf für weitere Akteure in diesem Feld – wenn man einmal von Organisationen zur spezifischen Interessensvertretung absieht – ist damit gering.

2.2. *Verfassungsgerichtsbarkeit*

Für Kanada lässt sich dieser Bereich kurz fassen: hier ist der Supreme Court der oberste Gerichtshof. Dieser fungiert generell als höchstes Berufungsgericht, und damit geht die Zuständigkeit über Verfassungsfragen hinaus. Als solche Institution ist das Gericht für Kanada von großer Bedeutung. Für den Bereich der Hochschulpolitik und die daraus resultierenden Fragen des Kompetenzverhältnisses zwischen den beiden Regierungsebenen zeigt sich jedoch eine geringe Auswirkung des Gerichts – ein aufgrund der klaren Trennung der verfassungsrechtlichen Verantwortungen wenig überraschender Befund.

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) steht dazu im krassen Gegensatz. Eine Auflistung von den die Hochschulpolitik beeinflussenden Urteilen würde hier zu weit gehen; erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die schon erwähnten Klagen im Zusammenhang mit der Einführung der Juniorprofessur und dem Verbot der Studiengebühren im HRG. Das BVerfG entwickelte sich insbesondere seit 1969 (durch die Stärkung des Bundes im Grundgesetz) zu einer Art „geheimen Kultusministerium“ (Joachimsen 1977: 78). Relativierend sei dazu bemerkt, dass

das BVerfG nicht selbst aktiv wird. Seine Bedeutung verdankt es den politischen Akteuren, die es als ein ‚normales‘ letztes Instrument im politischen Entscheidungsprozess verwendeten. Durch die Entflechtungen von 2006 scheint aber diesbezüglich eine ‚Normalisierung‘ stattgefunden zu haben.

2.3. *Parteiensystem*

Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern. Deutschland hat eine vergleichsweise stark zentralisierte und vertikal integrierte Parteienlandschaft, wohingegen die Struktur der Parteien in Kanada sich durch Dezentralisierung und einen Mangel an vertikaler Koordination und Integration auszeichnet.

In Kanada ergibt sich daher eine geringe Bedeutung des Parteiensystems als Aspekt für die Analyse der Hochschulpolitik. Das Feld ist eher durch eine Dichotomie Ottawa – Provinzen gekennzeichnet als durch parteipolitische Konfrontationen. Diese gibt es natürlich auch, aber entweder innerhalb der einzelnen Provinzen oder in Ottawa zwischen der Regierungspartei und den Oppositionsparteien. Dabei können weder Regierungs- noch Oppositionsparteien auf automatische Unterstützung ihrer jeweiligen Partei auf Provinzebene hoffen. Besonders deutlich wurde dies bei Frage der generellen Finanzierung von Universitäten, wo, durch Mangel an parteipolitischer Solidarität, klar zwischen den Bedürfnissen Ottawas und denen der Provinzen unterschieden werden konnte.

Der Unterschied zu Deutschland konnte zumindest zeitweise (1969-2006) kaum größer sein. Durch die schon erwähnten ideologisch geprägten Auseinandersetzungen nach 1969 kam der Einfluss des zentralisierten Parteiensystems voll zu Geltung. Die neue konstitutionelle Stärke ging einher mit einer prominenteren Rolle der Länder im Entscheidungsprozess auf Bundesebene durch den Bundesrat. Bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in den beiden ‚Kammern‘ kam es regelmäßig zu Blockadesituationen. Die Opposition im Bundestag konnte so bei einer Mehrheit im Bundesrat diesen als parteipolitisches Instrument zur Durchsetzung der eigenen Ziele nutzen. Der Bundesrat wurde dadurch zeitweise zu einer parteipolitischen Arena. Kompromisse auf Bundesebene brauchten auf der anderen Seite kaum mit einem Widerstand im Bundesrat zu rechnen. Auf diese Art und Weise trug die Parteienstruktur zur Etablierung einer gesamtstaatlichen Hochschulpolitik bei.

Seit 2006 stellt sich die Situation aber etwas anders dar. Die Blockademöglichkeiten wurden entschärft bei gleichzeitiger Zunahme der Hete-

rogenität der Parteienlandschaft. Die zu erwartenden Auswirkungen auf die nationale Hochschulpolitik blieben aber bisher begrenzt. Zum einen wirkt nach wie vor das vertikal integrierte Parteiensystem, und zum anderen regierte bis 2009 die große Koalition als Verkörperung des nationalen Kompromisses auf oberster Ebene.

2.4. *Gesellschaftliche Bedingungen*

Die bisher zur Erklärung herangezogenen Kategorien reflektieren mehr den traditionellen Ansatz einer Institutionalismustheorie. Deren Unzulänglichkeiten trägt der Neo-Institutionalismus durch größere Beachtung der gesellschaftlichen Bedingungen Rechnung (Harmsen 2000: 58). Die politische Dimension der gesellschaftlichen Bedingungen, insbesondere die Frage nach dem Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Struktur und politischer Organisation eines Staates, ist hingegen selbst kein neues Analyseinstrument. Schon 1952 prägte William Livingston die Idee von der ‚föderalen Gesellschaft‘, die, vereinfacht gesagt, argumentiert, dass ein föderaler Staat das Resultat einer föderalen Gesellschaftsordnung sei. Der Politikwissenschaftler Jan Erk (2003: 296) schloss daraus wiederum, dass bei Abwesenheit einer föderalen Gesellschaft und Anwesenheit föderaler Institutionen diese Institution sich so wandeln sollten, dass sie den Zustand der nicht-föderalen Gesellschaft reflektieren – d.h. es fände eine Zentralisierung statt.

Deutschland drängt sich Erk als Beispiel für die These auf. Der Föderalismus ist u.a. eine Folge der negativen Erfahrungen mit dem zentralistischen Nazi-Staat, aber nicht das Resultat einer föderalen Gesellschaft (erinnert sei in diesem Zusammenhang z.B. an den Artikel des Grundgesetzes zur „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“). Die zentralistische Ausprägung des deutschen Föderalismus wäre damit eine Folge der gesellschaftlichen Bedingungen, oder anders formuliert: nicht die Gesellschaft hat sich verändert, sondern die Institutionen. Die Entwicklungen in der Hochschulpolitik bis 2006 scheinen dies zu bestätigen, und selbst die Dezentralisierungstendenzen durch die Föderalismusreform sind nur ein scheinbarer Widerspruch. Die Reform hat nicht ansatzweise zu einer Situation wie in Kanada geführt, und es scheint, dass einige Akteure mittlerweile das Rad – dass, vielleicht provoziert durch rot-grüne Maßnahmen, etwas zu weit gedreht wurde – wieder etwas zurück drehen wollen. So sind die Koordinierungsbemühungen der KMK, z.B. in der Form der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben, nach wie vor evident. Vor diesem Hintergrund scheint es, dass dem Einfluss der gesellschaftlichen Bedin-

gungen bei der Politikanalyse wieder – nach einer Hochzeit in den 1970er Jahren – eine größere Rolle zukommen sollte.

Kanada hat im Gegensatz dazu keine vergleichbare homogene Gesellschaftsstruktur. Im Hochschulsektor wurde dies durch die Rolle von Quebec schon früh deutlich. Quebec ging in der Herausbildung einer eigenen Identität zwar weiter als die anderen Provinzen, aber eine Reduzierung Kanadas auf das Gegensatzpaar Quebec – Rest Kanadas (eine geläufige Beschreibung in der kanadischen Literatur) würde der Heterogenität des Landes bei weitem nicht gerecht werden. Die Atlantikprovinzen haben weniger gemeinsam mit den Provinzen der Prärie oder der Westküste, ganz zu schweigen von den autonom verwalteten Regionen der kanadischen Ureinwohner (den sogenannten ‚First Nations‘, deren Bedeutung ist für die vorliegende Analyse jedoch weniger relevant).

Kanada ist eine föderale Gesellschaft mit einer föderalen politischen Struktur. Verständlich wird dadurch die Abwesenheit eines vertikal integrierten Parteiensystems, und es wird verständlich, wieso eine zentral definierte Hochschulpolitik unter solchen Bedingungen praktisch keine Chance hat. Die Gesellschaftsstruktur unterstützt (oder bedingt) daher eine klare Trennung zwischen Ottawa und den Provinzen.

Die hier behandelten Aspekte zur Analyse der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland stellen, wie schon betont, nur eine Auswahl dar. Andere Themen wie ‚Wettbewerb‘, die internationale Dimension und die Rolle von nicht-regierungsgebundenen Akteuren spielen ebenfalls eine Rolle und stehen in Wechselwirkung mit den oben genannten Elementen. Über die Feststellung von Unterschieden hinaus zeigt sich bei der Analyse aber vor allem ein Punkt: die Politikfelder sind nicht statisch.

3. Die Dynamik des Föderalismus

Die Kompetenzverteilung in der Hochschulpolitik (und die sie mitbestimmenden Ordnungen) stellt im Vergleich der beiden Länder ein eher unstehtes Gefüge dar. In dem hier betrachteten größeren Zeitraum zeigen sich erhebliche Bewegungen in den beiden Systemen, oder anders formuliert: die sich wandelnden Kompetenzverteilungen spiegeln die Dynamik im Prozess der Gleichgewichtsfindung in den föderalen Gebilden wieder.

In Kanada verschob sich das machtpolitische Gleichgewicht zunehmend in Richtung Autonomie der Provinzen. Ottawa konnte nichts anbieten, was diesen Autonomieanspruch hätte reduzieren können, wie z.B. die Beteiligung an einer umfassenden und kohärenten nationalen Hochschul-

politik – die gab es nicht, und die gibt es auch heute nicht. Geldzuwendungen konnten dies nicht ausgleichen, insbesondere wenn die Mittel aus Ottawa, wie im Fall der Übertragung von Steuerprozentpunkten, von den Provinzen alsbald als eigene Mittel betrachtet wurden.

In Deutschland sah die Situation anders aus. Der Bund konnte den Ländern einen Ausgleich für die eigenen Ansprüche in der Hochschulpolitik anbieten: die politische Mitbestimmung auf nationaler Ebene. Unterstützt wurde dieses Ansinnen durch die größere Finanzkraft des Bundes, die beiden Seiten zugutekam: den Ländern, weil sie darauf angewiesen waren, und dem Bund, weil er die Kompetenzerweiterung zu legitimieren mithalf. Die negativen Seiten der Mitbestimmung bzw. der Politikverflechtung frustrierte jedoch die Akteure (wenn auch unterschiedlich stark) und bot somit weniger Anreiz für die Länder, ihre reduzierte Autonomie aufrechtzuerhalten. Die Hinwendung zu einem Zustand wie in Kanada scheint aber wenig wahrscheinlich. Die gesellschaftlichen Strukturen mögen hier als Erklärung dienen. So wird z.B. zwar von vielen mehr Wettbewerb im Hochschulbereich gefordert, aber ebenso die Notwendigkeit betont, dass dieses unter gleichen Rahmenbedingungen geschehen sollte – bis hin zu der Forderung nach einem Ausgleich für strukturell bedingte Nachteile im Wettbewerb. In der Zwischenzeit werden sogar erneut Forderungen nach einer Anpassung des Grundgesetzes laut, um dieses wieder den ‚gemeinsamen Bedürfnissen‘ anzupassen (Stichwort: ‚Kooperationsverbot‘).

Eine Anpassung der Verfassung an die sich verändernden Bedingungen abzubilden, ist aufgrund der schwierigen Situation in der kanadischen Politik mit seinen Dezentralisierungstendenzen schwer vorstellbar. Dies hat zu einer Eigenheit Kanadas geführt, die durchaus positiv zu sehen ist. So rühmte der Föderalismusexperte Thomas Courchene (2008: 2) den kreativen und flexiblen Umgang der Kanadier mit ihrem Föderalismus ohne dabei die Verfassung zu ändern.

Der Kreativität im Umgang mit dem Föderalismus sind in Deutschland unter den gegebenen institutionellen Bedingungen Grenzen gesetzt. Dabei könnte ein Mehr an Kreativität und Flexibilität die Dynamik der Hochschulpolitik im Föderalismus in Deutschland noch unterstreichen. Es sollte aber ebenso bedacht werden, dass die kanadische Flexibilität mit dazu beigetragen hat, dass sich das Land von einer nationalen Hochschulpolitik verabschiedet hat. Ob diese erstrebenswert ist, sei hier dahingestellt, aber in Deutschland scheint sie noch ein hohes Gut darzustellen. Dieses und die damit verbundenen institutionellen Bedingungen sollte bei einem Vergleich mit Hochschulen in anderen Ländern bedacht werden.

Literatur

- Braband, Gangolf (2004): Federalism and Higher Education Policy. A comparative study of Canada and Germany. Online-Publikation, <http://ids.hof.uni-halle.de/documents/t1544.pdf>
- Brock, Kathy (2007): Open Federalism, Section 94, and Principled Federalism: Contradictions in Vision. Beitrag für das Jahrestreffen der Canadian Political Science Association, Saskatoon, Saskatchewan, 29.5.-1.6.2007
- Cameron, David (1991): More than an academic question: Universities, government, and public policy in Canada. Halifax, NS: The Institute for Research on Public Policy
- Courchene, Thomas J. (2008): Reflecting on the Federal Spending Power. Practices, Principles, Perspectives. Institute for Research on public Policy (IRPP) Working Paper Series, Nr. 1
- Daxner, Michael (1996): Ist die Uni noch zu retten? Hamburg: Rowohlt Verlag
- Donoghue, Frank (2010): Wo viel Licht ist, ist auch viel Schatten. In: Aus Forschung und Lehre. Nr. 9, S. 632-5
- Elazar, Daniel J. (1987): Exploring Federalism. Tuscaloosa und London: The University of Alabama Press
- Erk, Jan (2003): Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction. In: Canadian Journal of Political Science. Vol. 36, Nr. 2, S. 295-317
- Glotz, Peter (1996): Im Kern verrottet? Fünf vor Zwölf an deutschen Universitäten. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt
- Harmen, Robert (2000): Europeanization and Governance. A new Institutional Perspective. In: Yearbook of European Studies. Nr. 14, S. 51-81
- Hueglin, Thomas O. (1984): Trends of Federalist Accommodation in Canada and West Germany. Beiträge für das Jahrestreffen der Canadian Political Association, Guelph, Ontario, 10.-12.06.1984
- Joachimsen, Reimut (1977): Wissenschafts- und Hochschulpolitik im Widerstreit von gesamtstaatlichen Aufgaben und Länderhoheit. In: Flitner, Andreas und Herman, Ulrich (Hg.): Universität heute. Wem dient sie? Wer steuert sie? München/Zürich: R. Piper & Co. Verlag
- Leslie, Peter (1980): Canadian Universities 1980 and Beyond. Enrolment, structural Change and Finance. Ottawa: Association of Universities and Colleges of Canada
- Livingston, William S. (1952): A note on the nature of federalism. In: Political Science Quarterly. Vol. 67, Nr. 1, S. 81-95
- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd und Schnabel, Fritz (Hg.) (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg: Scriptor
- Watts, Ronald L. (1998): Federalism, Federal Political Systems, and Federations. In: Annual Review of Political Science. Nr. 1, S. 117-137