

## **Erstes Werkstattgespräch Forschungs- und Hochschulpolitik**

### **„Governance, Steuerungsprozesse und Partizipation an Hochschulen“**

#### **Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Perspektiven**

Dr. Christiane Gaehtgens

Das erste Werkstattgespräch für Universitätsleitungen zum Thema „Governance, Steuerungsprozesse und Partizipation in Universitäten“ fand auf Einladung der VolkswagenStiftung am 13.-14. Januar 2012 in Hannover statt. Als Teilnehmer waren 15 Universitäts- bzw. Institutsleitungen sowie weitere Experten eingeladen.

Der Themenkreis wurde unter vier Gesichtspunkten behandelt:

- Autonomie und der Einfluss gesetzlicher Rahmenbedingungen auf die interne Hochschulsteuerung
- Neue Anforderungen durch neue Strukturen
- Steuerungs- und Strategiefähigkeit unter den Bedingungen partizipativer Strukturen
- Finanzierungs- und Entwicklungsperspektiven des deutschen Wissenschaftssystems nach Auslaufen der Exzellenzinitiative

Die Themen wurden überwiegend im internen Kreis von den Teilnehmern eingeleitet und diskutiert. Darüber hinaus waren zur Einführung in einige Themenbereiche auch Gastredner eingeladen. Zum Thema Autonomie berichtete Prof. Dr. Lauritz-Holm-Nielsen, Rektor der Universität Aarhus und Mitglied des EUA-Vorstandes, über die Umsetzung der dänischen Hochschulreform von 2003 mit Blick auf die Realisierung von institutioneller Autonomie nach den Kriterien der EUA-Studie von 2009 zu diesem Thema. Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Hochschulrechts-Experte und ehemals Pro-Rektor der Universität Bonn, analysierte die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Autonomie und Hochschulsteuerung aus der Perspektive des Grundgesetzes wie der Landesgesetzgebungen. Prof. Dr. Wolfgang Marquardt, Vorsitzender des Wissenschaftsrates, erläuterte im zweiten Teil der Veranstaltung seine Vorstellungen zur Zukunft der Finanzierung des Wissenschaftssystems, und der Präsident der Leibniz-Gemeinschaft, Prof. Dr. Karl-Ulrich Mayer, sprach über das zukünftige Verhältnis von universitärer und außeruniversitärer Forschung in Deutschland.

Im vorliegenden Text werden die Ergebnisse und vielfältigen Anregungen der Tagung zusammengeführt, erste Schlüsse gezogen und Perspektiven für die Fortführung der Diskussion eröffnet.

## **1. Hochschulautonomie und ihre gesetzlichen Rahmenbedingungen**

In diesen Themenkomplex wurde der Zusammenhang zwischen Gesetzgebung und autonomer Hochschulsteuerung als Voraussetzung für Strategie- und Wettbewerbsfähigkeit beleuchtet. Die European Universities Association (EUA) hat mit dem Projekt „Autonomy in Europe“<sup>1</sup> 2009 eine erste Bestandsaufnahme der Hochschulautonomie in Europa vorgelegt, die 2011 zu einer differenzierten „scorecard“ weiterentwickelt wurde. Dort werden vier Kategorien als Gradmesser der Selbstbestimmtheit zugrundegelegt, die in der Präsentation des dänischen Modells und in den anschließenden Diskussionen als Referenz dienten<sup>2</sup>: *organisational autonomy*, *financial autonomy*, *staffing autonomy* und *academic autonomy*.

Die dänische Hochschulreform aus dem Jahr 2003 hat in einem gewaltigen Kraftakt und unter Aufbietung zusätzlicher Finanzmittel aus 23 zum Teil kleinen Hochschulen und den außeruniversitären Forschungseinrichtungen des Landes 8 große Universitäten geschaffen. Ausgehend von der Forderung, dass jeder, der aus dem Wissenschaftsetat bezahlt werde, auch lehren solle, werden Lehre und Forschung in einer Matrix-Struktur in faktisch neu konzipierten Universitäten vereint. Sie genießen ein sehr hohes Maß an institutioneller und finanzieller Autonomie und werden unter Wahrung weitgehender akademischer Selbstverantwortung gegenüber dem Staat intern wie Unternehmen in einer mono-linearen Governance-Struktur mit Vorstand, Aufsichtsrat und zentraler Administration geführt. Die Fakultäten sind über ihre Dekane in die Leitungsstruktur eingebunden, einen parallel dazu arbeitenden akademischen Senat gibt es nicht.

In Deutschland setzen die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Bund und Ländern, aber auch das Selbstverständnis von Wissenschaft und Führungskräften der Realisierung eines solchen Modells enge Grenzen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Bereiche der Organisations- und Finanzautonomie, z.T. auch für den Personalbereich:

- Nach der aktuellen Rechtsprechung macht die in Art. 5.3 GG verbrieftete Freiheit von Forschung und Lehre eine Mitwirkung der Kollegialorgane bei der Besetzung von Leitungsorganen (Hochschul- bzw. Aufsichtsrat und Rektorat/Präsidium) notwendig. Dies erzeugt eine doppelte

---

<sup>1</sup> <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe>

<sup>2</sup> *Ibid.*: /list-of-autonomy-indicators.pdf

Legitimation, die sich auch als Amtsabhängigkeit der Räte von den Senaten einerseits und dem Staat andererseits ausdrückt. Dies hat Auswirkungen auf die Effizienz der Entscheidungsprozesse, die weder stringent bottom-up noch top-down verlaufen können, sondern immer paralleler Konsultations- und Meinungsbildungsprozesse bedürfen und damit an Berechenbarkeit, Effizienz und Transparenz hinsichtlich der Zurechenbarkeit von Verantwortung verlieren.

- Während die akademische Partizipation mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der Präsidien und Rektorate in erster Linie eine Frage der Organisation von Entscheidungsprozessen ist, stellt sich für die Hochschulräte die Frage, wie weit sie bei doppelter Legitimation und Amtsabhängigkeit noch unabhängig genug sind, um ihre Aufgabe als Ersatz für staatliche Steuerung und damit als Garanten institutioneller Hochschulautonomie erfüllen zu können. Hochschulräte stehen in dem Dilemma, dass sie einerseits nur mit einem hohen Maß an Unabhängigkeit (von den inneruniversitären Interessenlagen wie vom Staat) im Stande sind, die Funktion der staatlichen Aufsichtsbehörden vollständig zu übernehmen, dass ihnen derzeit dafür aber insbesondere in NRW, wo die Räte offenbar am meisten Verantwortung tragen, die demokratische Legitimation dafür fehlt. Insofern ist, das reflektiert auch die derzeitige öffentliche Diskussion um Aufgaben und Selbstverständnis der Hochschulräte, dieses Governance-Instrument in Deutschland nicht in der Weise belastbar, wie es die dänische Universität unter dem Stichwort „*organisational autonomy*“ für erforderlich hält.
- Die institutionelle Autonomie ist in allen Bundesländern außer in NRW auch durch den Status der Hochschulen als selbständige Anstalten oder Stiftungen öffentlichen Rechts beschränkt; denn dieser Status lässt ein Eingreifen des Staates in die Entscheidungen der Hochschule und damit eine Detailsteuerung unterhalb der Gesetzesebene durch Erlasse und Verordnungen zu. Allein durch die Änderung der Rechtsform von der Anstalt zu einer Körperschaft öffentlichen Rechts wird ermöglicht, dass der Gesetzesvorbehalt greift und ein Eingriff in die autonomen Entscheidungsprozesse unterhalb der Gesetzesebene nicht mehr möglich ist.

### Schlussfolgerungen

Zugespielt kann man auf der Grundlage dieses Systemvergleichs zu dem Schluss kommen, dass die grundrechtlich verbrieft Freiheit von Forschung und Lehre im Verbund mit der jeweiligen Rechtsform die Autonomie der Universitäten in einem Maß einschränkt, die sie nach europäischen Standards hinsichtlich ihrer Governance-Optionen bestenfalls auf die mittleren Plätze verweist. Nach der gängigen Logik, die Autonomie mit Konkurrenzfähigkeit gleichsetzt, wäre dies ein erheblicher Nachteil in einer immer europäischer, ja globaler werdenden Wettbewerbssituation.

Dennoch hält sich der Widerstand der Hochschulen gegen diese Situation in Grenzen. Die Freiheit von Forschung und Lehre, nach den Erfahrungen der nationalsozialistischen Diktatur ins Grundgesetz aufgenommen, um die Unabhängigkeit der Wissenschaft ein für alle Mal vor staatlicher Willkür und politischem Missbrauch zu schützen, ist nach den historischen Erfahrungen in Deutschland ein so hohes Gut, dass es nicht zur Disposition stehen kann. Die Hochschulen stehen vor der Herausforderung, Governance-Modelle zu finden, die den Anforderungen der grundgesetzlich geforderten Partizipation Rechnung tragen und gleichzeitig die effektive und effiziente Wahrnehmung der Leitungsverantwortung ermöglichen, die für die Realisierung institutioneller Autonomie Voraussetzung sind. Moderation und Interessenausgleich werden als Folge dieser Situation zu wesentlichen Faktoren/Handlungsmustern der Hochschulleitungen bei der Realisierung von Strategiebildung und interne Steuerung, aber auch beim Aufbau von Vertrauen und bei der befristeten Delegation von Entscheidungshoheit auf demokratisch legitimierte Verantwortungsträger an der Spitze und in der Mitte der Universität.

Die Definition des Leitungsauftrags nach Hannah Arendt als „Hilfe für die Institution, sich immer wieder selbst zu erfinden“, wie es ein Teilnehmer beschrieb, und die daraus resultierenden Bemühungen, die Partizipation über die konstruktive Einbindung der akademischen Gremien in die Entscheidungsprozesse zu stärken, sind Schritte in diese Richtung. Wie weit sie ausreichen, um im internationalen Wettbewerb mit stringent professionell „ge-managed-ten“ Konkurrenten zu bestehen, muss sich noch erweisen; denn diese Entwicklung ist erst am Anfang. Brennender noch ist die Frage, wie weit die partizipativen Entscheidungsstrukturen im Stande sind, adäquat auf die komplexer werdenden Anforderungen zu reagieren, die als Folge nationaler und europäischer Wettbewerbe mit der Vernetzung in Clustern, Forschungs Kooperationen und großen Forschungsschwerpunkten entstehen, die durch ihr finanzielles und wissenschaftliches Gewicht dazu führen, dass gerade erfolgreiche Universitäten statt wie bisher eines gleich mehrere, oft konkurrierende Gravitationszentren haben. Dieser Aspekt sollte noch einmal eigenständig bearbeitet werden. Nicht zu unterschätzen ist schließlich die Frage nach dem Professionalisierungsbedarf auf Leitungsebene. Das Spektrum der Meinungen reichte von der These, dass es ausreiche, die Administrationen zu professionalisieren, während die Wissenschaftler, die an der Spitze der Hochschulen stünden, dessen nicht bedürften, bis hin zur Forderung nach einer deutlichen Verbesserung der Informations- und Qualifizierungsbasis gerade für neu ins Amt gekommene Hochschulleitungen, aber auch für die mittlere Ebene, insbesondere die Dekanate.

Auch mit Blick auf die Finanzierungsbedingungen macht der Vergleich mit der Universität Aarhus bewusst, dass neben staatlicher Unabhängigkeit und Governance-Struktur die Ausgangssituation und die Entwicklungschancen der deutschen Universitäten deutlich anders beschaffen (eingeschränkt)

sind, nämlich im Bereich der Finanzierung. Dabei spielen für die einzelnen Institutionen vor allem drei Faktoren eine Rolle:

- a. Die chronische Finanzschwäche vieler Bundesländer, die die Universitäten zwingt, sich immer stärker über knapp befristete Drittmittelprojekte zu finanzieren. Die damit verbundene Volatilität der finanziellen Basis führt dazu, dass die Hochschulen die Unabhängigkeit für eine langfristige, an übergreifenden strategischen Zielen ausgerichtete Strategiebildung verlieren und sich stattdessen die Entwicklungsplanung reaktiv an der Verfügbarkeit von Fördermitteln orientiert. Eine weitere Folge der Abhängigkeit von Drittmittelprojekten ist der Verlust traditioneller Autonomierechte, insbesondere des ehrwürdigen akademischen Prinzip der Selbstergänzung im Berufungsrecht, durch die wachsende Abhängigkeit von Gutachterentscheidungen im Vergabeverfahren, z.B. bei Stiftungsprofessuren. Daraus ergibt sich mit Blick auf die europäische Nomenklatur de facto auch eine Einschränkung im Bereich der „*staffing autonomy*“;
- Die faktischen Einschränkungen in der eigenständigen Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, die selbst Universitäten mit Globalhaushalten der freien Verfügung über die Mittel Grenzen setzen (Verfügungsrahmen, Doppelfinanzierungsverbot, CNWs, Ausstattung von Berufungen, unternehmerisches Handeln der Universität);
- b. Die Unterfinanzierung und Unterbewertung der Lehre, die sich trotz aller Lippenbekenntnisse auch mit der Auflage der Bund-Länder-finanzierten Hochschulpakete vor allem in den finanzschwachen Bundesländern kontinuierlich weiter verschärft.

Unabhängig von der Grundrechtsfrage gibt es eine Reihe von Autonomieforderungen, mit deren Erfüllung die Handlungsfähigkeit der Universitäten und damit ihre Strategie- und Kooperationsfähigkeit unter den deutschen Rahmenbedingungen zu verbessern wäre:

- Die Stärkung des Berufungsrechts der Universität auch bei externer Finanzierung der Professuren;
- Die Weiterentwicklung der Globalhaushalte bis hin zu Grundherreneigenschaft, Tarifautonomie und Dienstherreneigenschaft für alle Universitäten;
- Die Erhöhung des Verfügungsrahmens z.B. aus dem Overhead;
- Die Erhöhung der Spielräume für unternehmerische Aktivitäten zum Nutzen der Universität im Sinne des Forschungsfreiheitsgesetzes;
- Die Schaffung von Gestaltungsspielräumen für die Hochschulleitung durch Verfügungs-, Initiativ- oder Wettbewerbsfonds, die aus privat eingeworbenen Mitteln gespeist, privatrechtlich (z.B. als Stiftung) administriert werden, nicht den Verwendungsvorschriften des Haushaltsrechts unterliegen und vor allem auch nicht bei Haushaltskürzungen vom Staat herangezogen werden können.

## 2. Neue Anforderungen durch neue Strukturen

Als wichtigste neue Herausforderungen wurden vier Aspekte diskutiert: der immer existentieller werdende Wettbewerb um Drittmittel für die Forschung, der Einfluss von großen Parallelstrukturen wie Cluster oder Forschungsschwerpunkte auf die Governance-Struktur der Universitäten, die Auswirkungen der „Entsäulung“ durch wachsende Kooperation zwischen universitärer und außeruniversitärer Forschung und die Anforderungen an die Verwaltung bei der Bewältigung der neuen Aufgaben.

2.1. Wettbewerb findet in erster Linie um Drittmittel statt. Diese Mittel haben eine doppelte Funktion, sie sind funktional „input“ und „output“-Indikatoren zugleich. Sie ermöglichen die Realisierung von Forschungsvorhaben, und sie gelten als Indikator für Qualität und Leistungsfähigkeit. Dabei gerät immer mehr aus dem Blick, dass diese Gelder, anders als etwa im wettbewerbsunabhängigen Pakt für Forschung und Innovation für die außeruniversitären Einrichtungen, nicht einfach eine Budgetaufstockung bedeuten, sondern dass sie ausschließlich in wissenschaftsgeleiteten (peer-review)-Verfahren für die besten wissenschaftlichen Ideen und Konzepte vergeben werden. Als Leistungsindikator haben aber allein die bewilligten Mittel, nicht die positiv begutachteten Konzepte für die Universitäten in der Rechenschaftslegung und Reputationsbildung wachsende Bedeutung, und auch für den einzelnen Wissenschaftler ist Erfolg im Wettbewerb um Forschungsgelder eine wesentliche Voraussetzung für weitere Karrierechancen auf allen Stufen der beruflichen Entwicklung. Dies führt zu einem falschen Belohnungsverhalten und zu Fehlsteuerungen, die von der Unterbewertung wenig kostenträchtiger Vorhaben, etwa in den Geisteswissenschaften, bis zum Aufblähen von Antragsvolumina reichen.

Wettbewerbsbereitschaft und –fähigkeit sind von den Hochschulen lange gefordert und heute in einem großen Umfang Realität geworden. Gerade die Exzellenzinitiative hat dazu viel Positives beigetragen, wie auch die anderen großen nationalen und europäischen Förderprogramme. Die Auswirkungen auf die Wissenschaftskultur, die Organisationsentwicklung, die Governancestruktur und die Strategiefähigkeit der Universitäten sind erheblich. Umso wichtiger ist es, die Zukunft des Wettbewerbs so zu gestalten, dass die besten wissenschaftlichen Inhalte und Konzepte im Zentrum stehen, nicht Sekundäreffekte wie die eingeworbenen Geldsummen.

### Schlussfolgerungen:

- Die Unterfinanzierung der Hochschulen führt dazu, dass der Wettbewerb in erster Linie um Geld statt um Inhalte und Ziele geführt wird. Letztere aber sind entscheidend für Leistungsfähigkeit und

Perspektiven. Für die Wissenschaft ist deshalb die „Entzauberung“ von Drittmitteln als Hauptanreiz und Qualitätsindikator eine Zukunftsfrage. Reputationsbildung muss durch Konzepte statt allein durch Ausstattung geschehen. Die dafür notwendige „Entschleunigung“ wäre als Qualitätsgewinn zu verbuchen. Gegenüber den Geldgebern hieße dies, Zielvereinbarungen zur differenzierten Steuerung stärker als Vermittlungsinstrument zu nutzen. Es ist insbesondere eine Bringschuld der Universitäten, überzeugende inhaltliche Kriterien für den Wettbewerb der Inhalte statt der bisher dominierenden monetären Anreize zu entwickeln und zu propagieren, die innerhalb der Institutionen wie auch im Verhältnis zu Geldgebern und Öffentlichkeit Reputation und Ausstattung begründen.

- c. Drittmittel gibt es bisher fast ausschließlich für die Forschung. Angesichts der hohen Bedeutung von Drittmitteln führt dies zu einem Zielkonflikt: der Drittmittelwettbewerb bindet über Gebühr Ressourcen und zieht Zeit und Aufmerksamkeit von der Lehre ab, die dort gerade angesichts wachsender Studierendenzahlen gebraucht, aber nicht angemessen für die Reputationsbildung und Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten honoriert wird. Dem kann nur durch eine angemessenere Finanzierung und Anerkennung der akademischen Lehre begegnet werden. Deshalb darf ein stärkeres Engagement des Bundes auch in diesem Bereich kein Tabu sein.
- d. Langfristige Strategische Entwicklungsplanung wird erschwert, weil der Rhythmus der Bewilligungszeiträume den Takt vorgibt. Durch die vom Grundgesetz erzwungene Beschränkung auf Projektförderung durch den Bund mit noch dazu relativ kurzen Förderzeiträumen entstehen Übernahmeverpflichtungen, die den Handlungsspielraum der Universitäten erheblich einschränken, wenn sie überhaupt leistbar sind. Gleichzeitig bindet die Beantragung immer neuer Projekte zur Sicherung des Drittmittelniveaus laufend Ressourcen. Da Wettbewerb als Qualitätsfaktor im Prinzip auf Seiten der Wissenschaft hohe Akzeptanz findet, muss es zur Verbesserung der Situation vor allem darum gehen, die wissenschaftsadäquate Ausgestaltung der Wettbewerbsbedingungen zu fördern. Das bedeutet, die Förderzeiträume für Projekte so zu verlängern, dass hinreichend Zeit für den Aufbau (Berufungen, Erstellung von Infrastruktur) und die Realisierung der Forschung zur Verfügung steht. In der Regel ist das in einem 7-Jahres-Rhythmus der Fall, danach sollte auch eine Revision des Projekts möglich sein. Darüber hinaus ist es aber nötig, durch eine Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen die Bundesförderung so zu verstetigen, dass erfolgreich evaluierte Vorhaben auch in einer zweiten und dritten Förderperiode verlässlich weitergefördert werden können. Damit entsteht Planungssicherheit, ohne dass die Kriterien der Qualitätssicherung verletzt werden.

2.2. Mit der Einwerbung großer finanz- und personalstarker Forschungszentren, Schwerpunkte und Institutionen wie private Unternehmen übergreifende Cluster entstehen in den Universitäten neue Gravitationszentren, die in der Governance-Struktur mit der etablierten Leitung in Konkurrenz treten und diese damit zumindest potentiell schwächen. Dies wird besonders deutlich in der Diskussion darüber, wem der *overhead* aus der DFG-Drittmittelförderung „gehört“, oder in der von der DFG aufgeworfenen Frage, ob Clustern ein eigenes Berufungsrecht zustehe. Wo Kooperationen von universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zur Umgehung des sog. „Kooperationsverbots“ (Art. 91b GG) über ein gemeinsames administratives „Dach“ für Drittmittelverwaltung und Planung sowie Koordinierungsinstrumente, z.B. gemeinsame bzw. abgestimmte Berufungen, realisiert werden, stellt sich mit besonderer Schärfe die Frage nach der Autonomie und dem Handlungsspielraum der beteiligten Universität. Dieser muss aber gewahrt sein, wenn sie ihre Rolle als „Kristallisationspunkt der Wissenschaft“ (WR) erfüllen soll. Dies ist nicht nur eine Frage von Zuständigkeiten und Entscheidungsspielräumen, sondern in hohem Maß auch ein Problem der Organisation von Wissenschaft, und als solches ein Governance-Problem.

Cluster und andere regionale Forschungsk Kooperationen sind zumeist thematisch und interdisziplinär organisiert und unterscheiden sich damit wesentlich von der Disziplinarität, in der universitäre Forschung und Nachwuchsausbildung in den Fakultäten organisiert sind. Aufgrund der Bedeutung und des Gewichts der Cluster und Zentren besteht die Gefahr, dass deren Interdisziplinarität auf Dauer die Disziplinarität und disziplinäre Kompetenz der Universität und damit die Erneuerungsfähigkeit der Wissenschaften aus den Disziplinen heraus beeinträchtigt.

Eine Besonderheit stellt die Zusammenführung mehrerer Fakultäten in *Schools* dar, wie sie z.B. in Dresden erfolgt ist. Fusionen schaffen mehr Sichtbarkeit durch kritische Masse, erzeugen Synergien in Verwaltung und Nutzung der Infrastruktur und schaffen Raum für interdisziplinäre Nachwuchsausbildung und Forschungszusammenarbeit. Diesen Anforderungen können sie aber nur gerecht werden, wenn in den neuen Strukturen die Diversität der individuellen Fachkulturen bewahrt bleibt.

### Schlussfolgerungen

- Die Leistungsträger der Universität müssen in die strategischen Entscheidungen eingebunden werden. Wesentliche Finanzentscheidungen sind allein Sache des Präsidiums.
- Disziplinen und Fächerkulturen müssen parallel zur Einrichtung großer, thematisch ausgerichteter und Institutionen übergreifender Forschungsstrukturen gezielt gestärkt werden, um die Nachhaltigkeit der Forschung und die Erneuerungsfähigkeit der Fragestellungen zu



gewährleisten. Cluster und Schwerpunkte müssen die Fakultäten ergänzen und stärken und sollten nicht in Konkurrenz zu ihnen treten.

- Die neuen Organisationsformen der Wissenschaft verlangen zu ihrer Realisierung ein Höchstmaß an administrativer Kompetenz, etwa beim Einwerben und Bewirtschaften von Drittmitteln aus der Industrie und der EU, der Ressourcennutzung oder der Zusammenführung von Arbeitsbereichen. Dies verlangt ein hohes Maß an Professionalität in der Verwaltung, darüber hinaus aber auch der Wissenschaftler, insbesondere der Dekanate und Leitungen von Zentren. Es ist Aufgabe der Hochschulleitungen, das Misstrauen zwischen Wissenschaft und Verwaltung zu überwinden und zu einem unterstützenden Miteinander zu führen. Dazu gehört auch die Einbindung der Verwaltungsspitzen in die Konzeptionsprozesse.

### **3. Ausgestaltung der Steuerungs- und Strategiefähigkeit unter den Bedingungen partizipativer Strukturen**

Traditionell meint, darauf wurde ausdrücklich hingewiesen, Partizipation als funktionale Selbstverwaltung durch die Betroffenen im Sinne von Artikel 5.3 GG nur die „Ordinarien“, nicht die Studierenden oder andere Statusgruppen der Universitäten. In diesem Sinne lag der Schwerpunkt der Diskussion auf der Frage, wie die Rolle der Senate am besten konstruktiv gestaltet werden könne. Ausdrücklich wurde aber auch darauf hingewiesen, dass eine informelle, informierende und konsultierende Einbeziehung der Administration in die Strategiebildungs- und Entscheidungsprozesse ein großer Gewinn für die Meinungsbildung und die Akzeptanz von neuen Maßnahmen sei.

Es bedeutet einen großen Gewinn für die Universität und eine erhebliche Erleichterung für die Aufgabenwahrnehmung von Rektorat/Präsidium und Universitätsrat, wenn der Senat konstruktiv in die Meinungsbildung und Entscheidungsverantwortung eingebunden ist. Voraussetzung dafür sind Kompetenz und Engagement bei den Mitgliedern. Ähnliches gilt für die anderen akademischen Gremien wie Fakultäts- bzw. Fachbereichsräte. Es muss also gelingen, die Leistungsträger der Universität für die Gremienarbeit zu gewinnen. Dafür wurden zwei Lösungsmodelle angeboten: die Aufwertung der Senate durch die Befassung mit strategisch relevanten Themen, zu denen die Beschlüsse erkennbar in die Steuerung der Universität einfließen und damit das Engagement für die wissenschaftlichen Leistungsträger lohnend machen, oder die Ergänzung der Senate durch inneruniversitäre Expertenkommissionen, die Entscheidungen vorbereiten und so die Beschlussfassung im Senat präfigurieren. Welches der beiden Modelle das geeignete ist, hängt stark von den Traditionen der Universität und dem Selbstverständnis der Senate bzw. der Professorenschaft ab. In jedem Fall aber ist eine konstruktive Rolle der Senate eine Quelle der

Information, eine wichtige Voraussetzung für die Konsensbildung in der Universität und damit zugleich für die Legitimierung und Durchsetzbarkeit von Leitungsentscheidungen.

#### **4. Finanzierung und Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems**

Während auf der institutionellen Ebene beim Thema Finanzierung die Frage der Auskömmlichkeit und, unter dem Governance-Aspekt, die der Finanzautonomie im Vordergrund stehen, ist es auf der übergeordneten Ebene eng mit der Frage der Entwicklungsperspektiven für das gesamte Wissenschaftssystem und insbesondere des künftigen Verhältnisses von universitärer zu außeruniversitärer Wissenschaft verbunden. Dabei spielen sechs Faktoren eine Rolle:

- a. Die Aufteilung des Wissenschaftssystems in großzügig und kontinuierlich überwiegend vom Bund finanzierte außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und länderabhängige, vielfach unterfinanzierte und staatlich überregulierte Hochschulen, wobei die universitäre Wissenschaft trotz nachgewiesener Leistungsfähigkeit in ihrer Entwicklung immer mehr behindert wird. Dazu tragen die ungleichen Finanzierungsmodi, vor allem aber die dramatische Unterfinanzierung der akademischen Lehre an den Universitäten bei.
- b. Eine weitere Verschärfung des Ungleichgewichts durch die ungleichen Wettbewerbsbedingungen. Sie sichern den außeruniversitären Einrichtungen durch den Pakt für Forschung und Innovation kontinuierliche Aufwüchse, die auch dann, wenn keine Steigerung mehr gewährt wird, auf dem erreichten Stand weiter zur Verfügung stehen, während die Fördermittel für die Universitäten (z.B. Exzellenzinitiative und Hochschulpakt) nach Auslaufen der Programme zumeist vollständig wegfallen und damit zur Weiterfinanzierung der erreichten Ausbaustufe nicht mehr zur Verfügung stehen. Dadurch entstehen Planungsunsicherheiten bzw. erhebliche Übernahmeverpflichtungen, die die strategischen Spielräume für eine ausgewogene Entwicklung der Gesamteinstitution über Gebühr einschränken.
- c. Universitäten wie außeruniversitären Einrichtungen mit einem hohen Anteil an Ländermitteln brauchen zusätzliches Geld, um ihren Exzellenzanspruch zu erfüllen. Deshalb wachsen die Erwartungen an den Bund, trotz der Einschränkungen im Grundgesetz (oder in Überwindung dieser Einschränkungen) auch nach Auslaufen der derzeitigen Förderprogramme substantiell zur Finanzierung der Forschung und Infrastruktur einschließlich Hochschulbau beizutragen. Darüber hinaus wird eine einheitliche Formel für die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern (70/30%) vorgeschlagen. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass sich die überwiegend vom Bund bzw. von der Industrie finanzierten Einrichtungen (HGF, FhG) dem anschließen werden.
- d. Als Folge der hohen Wettbewerbslichkeit ergibt sich eine fortschreitende Stratifikation und leistungsbezogene, nicht funktional orientierte Differenzierung in der Hochschullandschaft und

damit verbunden ein „Verlust der Mitte“, die die Exzellenz trägt und aus der sie sich erfolgreich erneuern kann.

### Schlussfolgerungen

- Der Bund muss auch nach Auslaufen der derzeitigen Sonderprogramme zur Finanzierung der Hochschulen beitragen.
- Universitäre und außeruniversitäre Forschung müssen stärker zusammenwachsen, um Synergien und Ressourceneffizienz zu stärken, eine kritische Masse zu bilden und darüber Sichtbarkeit und Reputation zu stärken. Die Finanzierung der Wissenschaft muss diesen Prozess in Zukunft stärker als bisher unterstützen.
- Die Beschränkung des Bundes auf Projektfinanzierung in den Hochschulen (Art. 91b GG) muss aus drei Gründen fallen: (1) um die Kooperation zwischen universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu erleichtern und damit die Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems insgesamt zu steigern, (2) um mehr Stetigkeit, Verlässlichkeit und Planbarkeit für die Entwicklung der Universitäten zu erreichen, und (3) um Bundesmittel auch für die dringend benötigte, kontinuierliche Verbesserung der Lehre verfügbar zu machen.
- Die Forschungsförderung durch den Bund kann weiterhin wettbewerblich über Projekte erfolgen, wenn die Bewilligungszeiträume mit dem Rhythmus übereinstimmen, in dem sinnvollerweise Forschung ohnehin evaluiert wird (z.B. 7 Jahre), und wenn sichergestellt ist, dass bei positiver Evaluierung oder Weiterentwicklung der Vorhaben kontinuierlich Mittel zur Verfügung stehen.
- Die allgemeine Haushaltsentwicklung und insbesondere die Einführung der Schuldenbremse lassen nicht erwarten, dass die staatliche Finanzierung mit dem Mittelbedarf der immer leistungsstärker und teurer werdenden Wissenschaft mithält. Deshalb müssen durch verstärkte Kooperation Synergien zwischen universitärer und außeruniversitärer Forschung erzielt werden. Dies setzt auch gleiche Wettbewerbsbedingungen voraus.
- Darüber hinaus müssen verstärkt private Mittel, von Einzelnen wie von Unternehmen, für die Finanzierung der Hochschulen erschlossen und die staatliche Finanzierung der Lehre belastungsbezogen erfolgen (GefoS).

### **5. Ausblick**

Die „Governance“, also die Leitungs-, Entscheidungs- und Verantwortungsstruktur der Hochschulen, stellen sich angesichts der aktuellen Entwicklungen drei große Herausforderungen, die für ihre Bewältigung weiterer Bearbeitung bedürfen:

- a. Die Vereinbarkeit von Partizipation und Steuerung unter dem Primat der Freiheit von Forschung und Lehre sowie verbunden mit international wettbewerbsfähigen, effektiven und effizienten Leitungs- und Entscheidungsstrukturen;
- b. Die Bewältigung der Herausforderungen, die sich durch die Vernetzung von universitärer, außeruniversitärer und privatwirtschaftlicher Forschung mit konkurrierenden „Gravitationszentren“ und Planungsperspektiven für die Leitung der Universität ergeben. In diesen Kontext gehört auch die Bewältigung der kulturellen Unterschiede von kontinuierlich-disziplinärer und thematisch-interdisziplinärer sowie translationaler Forschung unter einem Dach;
- c. Eine angemessene Berücksichtigung des immer wichtiger werdenden Auftrags zu Lehre und Weiterbildung bei der Profilbildung, Finanzierung und Reputationssteigerung der Hochschulen.

Keiner dieser Aspekte ist allein unter dem Gesichtspunkt der internen Verantwortungswahrnehmung zu bewältigen. In besondere Weise aber sind die Universitäten in ihren Entwicklungsmöglichkeiten von den finanziellen Vorgaben und den Wettbewerbsbedingungen abhängig, denen sie unterliegen. Deshalb ist als weiteres Zukunftsthema zu nennen:

- d. Die Erarbeitung eines Finanzierungsmodells, das in der Lage ist, durch hinreichende Ausstattung und eine vernünftige Balance von kontinuierlicher und wettbewerblicher Finanzierung exzellenten Vorhaben und Berufungen durch Planungssicherheit eine verlässliche Grundlage zu geben sowie das Zusammenwachsen von universitärer und außeruniversitärer Forschung durch Annäherung der Wettbewerbsbedingungen zu fördern. In diesen Zusammenhang gehört auch die Überprüfung der Leistungsindikatoren und Wettbewerbskriterien, die von den Universitäten selbst wie von außen an Wettbewerb, Rechenschaftslegung und Reputationsaufbau angelegt werden.