

Mdgt. Ulrich Hörlein, Bayer. Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Redebeitrag: „Wie viel Autonomie ist möglich, wie viel Abstimmung nötig?“

Die von den Autoren des Tagungsprogramms als Thema gestellte Frage, wie viel Autonomie möglich ist, habe ich nicht als eine Art Auftrag zu einer verfassungsrechtlichen Diskussion verstanden, etwa an Hand des Demokratieprinzips zu erörtern, wie viel an struktureller Verfügungsbefugnis der Gesetzgeber aus der Hand des ihm verantwortlichen Ministers nehmen darf, wenn es um die Verwendung staatlicher Mittel in den Hochschulen geht, die der Landtag bewilligt.

Ich werde mich vielmehr mit der Frage beschäftigen, wie das Verhältnis von Autonomie und landesweiter Abstimmung aussieht, ob und inwieweit es sich um Gegensätze handelt, und wie die Frage in Bayern gelöst worden ist. Viele der Grundüberlegungen, die ich jetzt vortrage, sind vom Grundsatz her mit den Gedanken aus Nordrhein-Westfalen und Hessen, die wir vorher gehört haben, identisch. Der Staat zieht sich aus der Detailsteuerung zurück, er versucht, sich auf das große Ganze zu beschränken, das dann im Gesetz definiert worden ist.

Am 1.6.2006 wurden ein Hochschulgesetz, ein Hochschulpersonalgesetz und ein Universitätsklinikagesetz neu erlassen. Die bayerischen Hochschulen erhalten Freiräume und Mittel, um selbstständig ihr Potenzial auszuschöpfen und diese an neue Herausforderungen anzupassen. Für die Hochschulen ist die Autonomie eine Chance, aber auch eine große Herausforderung. Wer mehr Freiräume bekommt, erhält automatisch auch mehr Eigenverantwortung. Die Hochschulen müssen also mehr Entscheidungen von weitreichender Bedeutung treffen, sie müssen in vielen Bereichen neue Strukturen und Verfahren schaffen, zum Beispiel müssen sie auf dem Gebiet der Kosten- und Leistungsrechnung auch neuen Sachverstand herausbilden.

Der Staat darf sich dabei nicht aus der Verantwortung stehlen. Der Freistaat Bayern schafft die notwendigen Rahmenbedingungen und bietet den Hochschulen materielle Sicherheit. Er hat mit den Hochschulen einen Hochschulpakt abgeschlossen, das Innovationsbündnis 2008. Die erste Runde des Innovationsbündnisses war auf den Ablauf der Legislaturperiode befristet, eine Fortsetzung für die nächste fünfjährige Legislaturperiode, also voraussichtlich bis 2013, ist vorgesehen. Das Innovationsbündnis hat die Grundlage dafür gelegt, dass die Hochschuleinnahmen zu hundert Prozent an den Hochschulen bleiben. Die Hochschulen haben Planungssicherheit bis zum Haushaltsjahr 2008 auf der Grundlage der Ansätze des Haushalts 2004 erhalten. Seither wurden die Mittel erhöht, insbesondere im Haushaltsjahr 2006. Auch für

den Doppelhaushalt 2007/08 sind weitere Steigerungen vorgesehen. Im Gegenzug haben die Hochschulen zugesichert, aktiv an der Optimierung und Wissenschaft mitzuwirken. Dazu gehört auch eine zukunftsorientierte Umverteilung von Stellen.

Das Verhältnis von Staat und Hochschule wurde auf eine neue partnerschaftliche Ebene gestellt. Dreh- und Angelpunkt ist das schon angesprochene Bayerische Hochschulgesetz. Die Hochschulen werden in Zukunft weitgehend selbst über ihre organisatorischen Strukturen und Verfahrensabläufe entscheiden. Dabei gibt es vielfältige Gestaltungsspielräume im Gesetz. Die weitreichendste Möglichkeit ist die Öffnungsklausel, die in großem Umfang Alternativen, Organisationsmodelle, wissenschaftliche Schulzentren und Netzwerke ermöglicht. Diese verfolgt den Ansatz, die im Gesetz vorhandenen und geregelten Gremien durch eine völlig andere Struktur zu ersetzen. Die Angelegenheiten der Lehre und der Studierenden können die Hochschulen weitgehend selbst regeln.

Die Autonomie im Haushaltsrecht wurde dahingehend fortentwickelt, dass Globalhaushalte ermöglicht werden, um die Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen auf diesem Gebiet weiter zu steigern. Hiervon werden zunächst die TU München und die Fachhochschule München Gebrauch machen; der Entwurf des Doppelhaushalts 2007/08 sieht dies ab 01.01.2007 vor.

Für die Studienbeiträge setzt das Gesetz einen Rahmen, das heißt also, das „ob“ der Erhebung von Studienbeiträgen ist eine Entscheidung des Gesetzgebers. Über die Höhe der Studiengebühren entscheiden die Universitäten, festgelegt sind zwischen 300 und 500 Euro für Universitäten und 100 und 500 Euro für Fachhochschulen. Weitere Gestaltungsspielräume erhalten die Hochschulen bei der Ausgestaltung im Detail, etwa bei der Befreiung von bis zu 10% der Leistungsbesten von den Studienbeiträgen.

Im Personalrecht setzt Bayern ebenfalls auf eine stärkere Eigenverantwortung. Der Präsident ist anstelle des Staatsministers Dienstvorgesetzter der Professoren und sie ernennt sie.

Es geht weiter darum, die Effizienz der Hochschulen zu erhöhen und die Organisationsstrukturen fort zu entwickeln, genannt sei hier die Stärkung der Hochschulleitung und der Dekane sowie die Einführung des paritätisch besetzten Hochschulrats. Der Hochschulrat wird zur Hälfte mit Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur und Wirtschaft und zur Hälfte mit den gewählten Mitgliedern des Senats besetzt. Zu seinen Aufgaben zählt die Wahl des Rektors. Gegen diese Bestimmung wollen die juristischen Fakultäten Bayerns vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof mit Popularklage vorgehen. Die Bayerische Verfassung sieht hier ein verfassungsrechtliches Instrument vor, das unmittelbar zum Verfassungsgerichtshof führt, ohne vorher Verwaltungsentscheidungen

abwarten und gerichtliche Instanzen durchlaufen zu müssen. die Staatsregierung sieht dem mit Interesse, aber auch mit Gelassenheit entgegen, weil wir uns insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Brandenburgischen Hochschulgesetz auf der sicheren Seite sehen. Die verfassungsrechtliche Grenze für den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist danach eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit. Hiervon kann nach den im Bayerischen Hochschulgesetz vorgesehenen Regelungen, insbesondere der Ausgestaltung des Verfahrens zur Bestellung der externen Mitglieder nicht die Rede sein.

Der Staat bleibt weiterhin verantwortlich für seine Bildungseinrichtungen. Er muss die Freiheit von Forschung und Lehre garantieren. Es gibt essentielle Steuerungsmöglichkeiten, auf den der bayerische Landesgesetzgeber nicht verzichten will. Die Aufgabe, den Gesamtprozess zu lenken, das Ganze im Auge zu behalten und dafür zu sorgen, dass übergeordnete Kriterien nicht hinter den Überlegungen der Einzelinstitutionen zurückbleiben kann nur der Staat nachhaltig erfüllen. Deswegen kümmert sich der Staat weiter um die übergreifende Hochschulentwicklungsplanung.

Mindestens in der zweiten Runde der Zielvereinbarungen soll ein Tableau zur Ausrichtung von Professuren, zur künftigen Ausgestaltung und zur Aufhebung von Studiengängen in den Zielvereinbarungen festgelegt werden. Solange das nicht der Fall ist, hat der bayerische Landesgesetzgeber hier auch die Möglichkeit einer Einzelentscheidung vorbehalten. Schließlich hat sich der Staat die Entscheidung über die Rufverteilung an die Professoren auf Vorschlag der Hochschulen vorbehalten. Diese Personalentscheidungen sind nach Ansicht des Gesetzgebers für die Durchsetzung der übergreifenden Planungsentscheidungen des Staates von besonderer Bedeutung. Der bayerische Landesgesetzgeber hat damit eine Balance gefunden zwischen größtmöglicher oder vergrößerter Freiheit und der Wahrung staatlicher Verantwortung.

Als neues übergreifendes Steuerungsinstrument wurden die bereits erwähnten Zielvereinbarungen eingeführt, die im Juli mit jeder Hochschule geschlossen worden sind. Dabei wurden die Ziele gemeinsam festgelegt. Wie die Hochschulen die Ziele erreichen, liegt in ihrer Hand. In den Zielvereinbarungen formulieren sie Vorstellungen und Perspektiven, gleichzeitig wird die Staatsregierung diese Ziele fördernd begleiten, beispielsweise die Entwicklung innovativer Strukturen, die Abstimmung des Fächerkanons, die Vernetzung auf allen Ebenen und die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Wir versuchen damit, die individuellen Belange der Hochschulen mit den übergreifenden Interessen des Landes in Einklang zu bringen. In kurzer Zeit haben die Hochschulen gemeinsam mit dem Wissenschaftsministerium diesen neuen Weg beschritten.

Dies hat große Anstrengungen verursacht und wird weitere Anstrengungen mit sich bringen. Eine besondere Herausforderung wird die Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen sein. Auch sind die Hochschulen durch die Umstellung auf das achtjährige Gymnasium verpflichtet, den Absolventinnen und Absolventen des doppelten Abiturjahrgangs möglichst das Studium anzubieten, das ihren Neigungen und Begabungen am meisten entspricht. Das zu erwartende Studierendenhoch wird von allen Beteiligten erhebliche Anstrengungen erfordern, wozu auch die entsprechende Kofinanzierung durch die Länder im Rahmen des Hochschulpakts gehört. Bayern wird die notwendigen Vorkehrungen im Nachtragshaushalt 2008 treffen und ein Programm zur Schaffung der erforderlichen Studienkapazitäten entwickeln.

Gleichzeitig muss auch die Qualität der Ausbildung gesichert und weiter entwickelt werden. Zusätzlich sind die Hochschulen durch die rasche Umstellung auf Bachelor und Master beansprucht. Die fächerübergreifende und hochschulübergreifende Kooperation und Fächerkonzentration ist zudem im Gange, um gewisse Ressourcen freizusetzen, die es wiederum den Hochschulen gestattet, das Profil auch in der Lehre zu schärfen. Innerhalb der Hochschulen ist die Optimierung der Strukturen im Gange. Letztlich haben die meisten bayerischen Hochschulen insoweit innovative und kreative Projekte entwickelt.

Bayern bereitet ein Hochschulzulassungsgesetz mit einem Bandbreitenmodell vor. Es wird den Hochschulen ermöglichen, innerhalb für Fächergruppen vorgegebener Bandbreiten anstelle starrer staatlich vorgegebener Curricularmormwerte selbst Curricularwerte für die einzelnen Studiengänge festzusetzen. Die Aufrechterhaltung bzw. der Ausbau der Zahl der zur Verfügung stehenden Studienplätze wird in den Zielvereinbarungen geregelt.

Die Reformen haben den Hochschulen in Bayern viel abverlangt und werden es weiter tun. Ich spreche gar nicht von den Anstrengungen, die sie bei der Vorbereitung der Exzellenzinitiative und der landesinternen Rückverteilung von Ressourcen zu bewältigen hatten, bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen, der Vorbereitung von Studienbeiträgen, der Umsetzung der Professurenbesoldung und der Übernahme der Zuständigkeit für die Verhandlungen über die Bezüge von Professoren. Besonders sei auch der Erlass der neuen Grundordnungen, die Erarbeitung von Vorschlägen zur Nutzung der Öffnungsklausel und die Vorbereitung der Einrichtung und der Wahl der neuen Gremien zum 01.10.2007 erwähnt. Das alles macht die Hochschullandschaft zu einem faszinierenden und innovativen Terrain, welches aber auch extrem arbeitsintensiv ist.

Bei allen weiteren Neuerungen dürfen wir die Kernaufgaben der Hochschulen, nämlich Forschung und Lehre nicht aus dem Blickfeld lassen. Die Politik muss sich bewusst sein, dass alle Reformschritte sich daran messen lassen müssen, ob

sie die Bedingungen spürbar verbessern oder nicht. Wir sind überzeugt, dass wir mit der bayerischen Hochschulreform das Thema Autonomie erheblich vorangebracht haben. Jetzt steht zunächst einmal die Umsetzung der Gesetze im Mittelpunkt. Die Hochschulen müssen Gelegenheit bekommen, die Zielvorgaben anzugehen und Wirklichkeit werden zu lassen. Wissenschaft lebt auch von der Qualität des Nachdenkens und dazu ist eine gewisse Zeit erforderlich. Der Prozess der Zielvereinbarung ist dafür ein gutes Beispiel. Bayern hat einen Kommunikationsrahmen geschaffen, in dem Hochschulen und Staat Erfahrungen sammeln und austauschen. Wir können gespannt sein, wie die Hochschulen die vereinbarten Ziele angehen und umsetzen werden. In der zweiten Runde der Zielvereinbarungen ab 2009 werden wir dann diese Erfahrungen fruchtbar werden lassen.

Bei dem eingangs gestellten Thema des Verhältnisses von Autonomie und landesweiter Abstimmung ist in unserer Sicht kein grundlegender Widerspruch zu sehen. Autonomie ist unabdingbar, denn die Hochschulen können nur auf diese Weise in einem immer schneller voranschreitenden Umfeld eigenverantwortlich auf Veränderungen reagieren. Abstimmung ist notwendig und sinnvoll, vor allen Dingen in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und Kommunikation, von denen beide Seiten, Hochschulen und Staat, profitieren. Sie ist unverzichtbar, um den Aspekten eines abgestimmten Angebots landes- und auch bundesweit Rechnung tragen zu können, und auch davon profitieren letztlich unsere Hochschulen.