



Spannungsfeld Föderalismus – Die Situation der Universitäten in Kanada¹

Gangolf Braband

Zum Mitnehmen

- Der Hochschulföderalismus steht momentan wieder zur Debatte, auch vor dem Hintergrund der Aufhebung des ‚Kooperationsverbots‘ im Hochschulbereich. Die zugrunde liegende politische Dynamik ist nicht nur ein Thema des deutschen Föderalismus, sondern findet sich ebenso in anderen föderal organisierten Staaten wieder, deren Erfahrungen auch für den deutschen Hochschulföderalismus von Interesse sind.
- Das föderalistische System Kanadas ist solch ein geeignetes Beispiel: Kanadische Universitäten genießen ein hohes internationales Renommee, und der kanadische Hochschulföderalismus weist trotz offensichtlicher Unterschiede zum deutschen System durchaus Gemeinsamkeiten mit diesem auf.
- Die kanadischen Universitäten sind traditionell sehr autonom. In den 1950/60er Jahren erklärten die Provinzregierungen sie zu ihrem politischen Zuständigkeitsbereich; die Kompetenzen der Regierung in Ottawa wurden beschnitten. Um die Schwächung ihrer hochschulpolitischen Verantwortung zu kompensieren, hat Ottawa eine gezielte, auf größerer Finanzkraft beruhende Forschungsförderung entwickelt.
- Die neue Rolle der nationalen Regierung in der Forschungsförderung beeinflusst das Gleichgewicht innerhalb des föderalen Systems von Kanada. Die starke und wenig gefährdete Autonomie der kanadischen Universitäten bleibt eine wichtige Einflussgröße.
- Ein moderner Hochschulföderalismus bedarf einer Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen.

INHALT

2 | Die Heterogenität Kanadas und der Status der Universitäten

2 | Das föderale Spannungsfeld – Entwicklungen in der Hochschulpolitik

4 | Kein Spannungsfeld – Koordinierung in der Hochschulpolitik

5 | Die Autonomie der Universitäten – Eine Notwendigkeit

6 | Die Herausforderungen der nationalen Forschungsförderung

7 | Die neue Einflussgröße: Internationalisierung

8 | Schlussbemerkungen

9 | Kernbotschaften

Autonomie und
Egalität kennzeichnen
die kanadische
Hochschullandschaft

Die Heterogenität Kanadas und der Status der Universitäten

Auf den ersten Blick ist Kanada ein Land, das mit Deutschland – trotz der föderalen Staatsorganisation beider Staaten – wenig gemein zu haben scheint. Und selbst der Föderalismus könnte in seiner Ausprägung wohl unterschiedlicher nicht sein: auf der einen Seite Kanada, das oft als das am weitesten dezentralisierte föderale System westlicher Prägung bezeichnet wird, und auf der anderen Seite der kooperative Gegenentwurf in Deutschland. Ein oberflächlich noch auffälligerer Gegensatz zeigt sich in der Geographie. Trotz seiner nur zehn Provinzen und drei Territorien (die im Kontext der folgenden Argumentation weniger von Bedeutung sind) erstreckt sich Kanada über sechs Zeitzonen. Schon der Blick auf die Landkarte ist Beweis für die geographische Größe und die daraus resultierende Notwendigkeit für Dezentralität. Die Dezentralität wiederum ist Ausdruck einer Heterogenität, deren Reduzierung auf den von außen oft wahrgenommenen Gegensatz zwischen der Provinz Quebec und dem Rest von Kanada die Realität nur unzureichend wiedergibt: Die Provinzen im kanadischen Föderalstaat sind sehr viel heterogener als es sich in der Sonderrolle von Quebec darstellt.

Diese Vielfalt zeigt sich auch in der Hochschulpolitik. Ihre unterschiedliche Ausprägung in den Provinzen kann hier nicht umfassend dargestellt werden, da allein die Rolle Quebecs – um auf das populäre Beispiel zurückzugreifen – Ausführungen verlangt, die den Umfang des vorliegenden Textes sprengen würden. Trotz der Unterschiede zu Deutschland zeigen sich bei einer Analyse der Hochschullandschaft Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Staaten, die auf den ersten Blick überraschen mögen: Zum einen die Existenz eines fast ausschließlich öffentlichen Hochschulsystems (d. h. es gibt wenige private Institutionen) und zum anderen die in Kanada vorherrschende Wahrnehmung eines – zumindest im Vergleich mit seinem Nachbarn USA – egalitären, auf Fairness beruhenden Universitätssystems.² Ob dies ein Wert an sich ist, sei dahingestellt, aber es ist auf jeden Fall eine Wahrnehmung, die, vergleichbar mit Deutschland, in den letzten Jahren eine Veränderung erfahren hat und die dauerhaft das Bild der Universitätslandschaft verändern kann. Inwieweit dies geschehen wird, hängt mit einem anderen Aspekt zusammen, bei dem sich wenig Übereinstimmung mit der Situation in Deutschland zeigt. Kanadische Universitäten genießen traditionell eine Autonomie, von der deutsche Universitäten auch im Zeitalter zunehmender Eigenverantwortung noch weit entfernt sind.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, ist dieser Autonomiestatus im Spannungsfeld der Regierungsbeziehungen des kanadischen Föderalismus von besonderer Bedeutung. Zum Verständnis dieses Spannungsfeldes, in dem sich die Universitäten bewegen, ist es zunächst notwendig, einen Blick auf die Entwicklungen in der Hochschulpolitik zu werfen. Dem schließt sich eine kurze Charakterisierung der hochschulpolitischen Koordinierungsbemühungen zwischen der föderalen Regierung in Ottawa und den Provinzen und der Provinzen untereinander an. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang die Forschungsförderung und deren Einfluss als das Rückzugsgebiet der Regierung in Ottawa und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Universitäten. In einem letzten Punkt wird kurz auf die Internationalisierung im Hochschulbereich eingegangen, ohne die heute keine hochschulpolitische Analyse mehr auskommen kann.

Das föderale Spannungsfeld – Entwicklungen in der Hochschulpolitik

Unter dem allgemeinen Titel „Erziehung“ erhielten die Provinzen in Kanada im British North America Act von 1867 die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für den seinerzeit noch sehr überschaubaren Hochschulbereich. Aufgrund der damals

1950/1960er:
Die nationale
Regierung bestimmte
maßgeblich die
Hochschulpolitik

existierenden machtpolitischen Dominanz der föderalen Regierung in Ottawa war diese Zuständigkeit jedoch faktisch ohne größere Bedeutung. Daran änderte sich nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst wenig, trotz einer substanziellen Expansion des Universitätssektors vor dem Hintergrund eines Programms, das Kriegsveteranen durch finanzielle Unterstützung der nationalen Regierung ein Studium ermöglichte. Diese Unterstützung wurde unter Umgehung der Provinzen direkt an die Universitäten geleitet. In den 1950er und 1960er Jahren änderte sich die bis dahin eher beschränkte Rolle der Provinzen als politische Akteure im Hochschulbereich. Ottawa schien diese Entwicklung anfänglich zu ignorieren, indem es für Finanzierungsprogramme weiterhin den Weg der direkten Förderung der Universitäten wählte.

Der Widerstand
Quebecs führte
zu Änderungen
in der Hochschul-
finanzierung

Es regte sich jedoch Widerstand gegen dieses Vorgehen. Insbesondere die Provinzregierung in Quebec wehrte sich gegen die Kompetenzbeschneidung und schlug damit einen Weg ein, der heute noch das Verhältnis zwischen der Provinz Quebec und dem Rest Kanadas kennzeichnet und die Entwicklung in der Hochschulpolitik mitprägte. Vereinfacht gesagt, weigerte sich Quebec, seinen Hochschulen die Annahme weiterer finanzieller Förderungen aus Ottawa zu erlauben. Das war eine verlustreiche Strategie, die jedoch nach zähen Verhandlungen zu einer richtungsweisenden Entscheidung führte: Quebec nahm nicht mehr an den Finanzierungsprogrammen der föderalen Regierung teil – bekannt als *contracting out* oder *opting out* –, erhielt dafür aber im Gegenzug die Möglichkeit, durch eine Reduzierung der von Ottawa erhobenen nationalen Steuern in der Provinz die eigenen Steuereinnahmen ohne Mehrkosten für die Bevölkerung zu erhöhen (d. h. es wurden Steuerpunkte von der nationalen auf die regionale Ebene übertragen). Die Regierung in Quebec hatte nun mehr finanzielle Kontrolle und damit mehr Einfluss auf die eigenen Universitäten.

1960: Das „Erwachen“
der Provinzen als
politische Kräfte

Dieses Vorgehen Quebecs mag die heute noch bestehende Sonderrolle der Provinz bestätigen, aber diese Einschätzung würde zu kurz greifen. Ab etwa 1960 fand in Kanada eine Entwicklung statt, die allgemein als „Erwachen“ der Provinzen und die damit verbundene Etablierung als gesellschaftliche und politische Kräfte charakterisiert wird. Das wirkte sich auch auf den Hochschulbereich aus, wo das Finanzierungsgebaren Ottawas selbst in den anderen Provinzen als Beschneidung der eigenen verfassungsrechtlichen Kompetenzen wahrgenommen wurde. In einem 1967 aufgelegten Programm versuchte die kanadische Regierung, die verfassungsrechtlichen Bedenken zu umgehen, indem sie die Mittel an die Provinzen und nicht mehr direkt an die Institutionen überwies. Es zeigte sich aber bald, dass das neue Programm nicht funktionierte. Zum einen wurde es für Ottawa teurer als geplant und zum anderen wehrten sich die Provinzen weiter gegen die Zweckgebundenheit der Mittel. Eine Neuausrichtung erfolgte 1977 mit dem Established Programs Financing (EPF), das sich aus der Perspektive Ottawas allerdings ebenfalls schnell als Fehlschlag erwies. Zwar bekam die föderale Regierung die Kostenexplosion des vorherigen Programms in den Griff. Aber die anteiligen Mittel für die Hochschulen innerhalb des neuen Programms, die auf dem Prinzip der Übertragung von Steuerpunkten beruhten, waren im Prinzip nicht mehr zweckgebunden, sodass eine direkte Einflussnahme auf die Verwendung der Mittel nicht mehr möglich war. Die Provinzen nutzten die neue Freiheit für ihre eigenen Prioritäten bis hin zur „Zweckentfremdung“ der nationalen Hochschulmittel. Der Versuch Ottawas, gegen ein solches Vorgehen moralischen Druck aufzubauen, misslang und zog stattdessen nur einen weiteren Verlust an Einfluss in der Hochschulpolitik nach sich. Als Konsequenz reduzierte die föderale Regierung ihre Zuwendungen für die Hochschulen immer weiter, was schließlich 1995 in einem neuen Programm mündete (*Canada Health and Social Transfer Program*), das gleichzeitig einen Endpunkt markierte: den Rückzug der nationalen Regierung aus der allgemeinen Hochschulfinanzierung.

Die hier dargestellte Entwicklung in Kanada, die – vor dem Hintergrund eines größeren Vertretungsanspruches der Provinzen – durch einen Kontroll- und Einflussverlust der föderalen Regierung im Hochschulbereich gekennzeichnet ist, steht im deutlichen Kontrast zur Entwicklung in Deutschland mit der zunehmend bedeutenderen Rolle der Bundesregierung im gleichen Zeitraum.³ Auf einem anderen Gebiet zeigen sich jedoch auffällige Parallelen zur Entwicklung in Deutschland nach der Föderalismusreform von 2006.

Mit dem Verlust des Einflusses auf die allgemeine Hochschulfinanzierung, änderte Ottawa seine Förderschwerpunkte: Neben der finanziellen Unterstützung von Studierenden wandte man sich verstärkt der verfassungsrechtlich weniger problematischen Forschungsförderung zu.⁴ Ein verfassungsrechtlich geringeres Konfliktpotential schließt aber nicht aus, dass in der Folge der Förderung Bereiche berührt werden, die verfassungsrechtlich relevant sind und damit ein neues Spannungsfeld im Bildungsföderalismus aufbauen.

Um die Auswirkungen der Forschungsförderung besser zu verstehen, werden im Folgenden die hochschulpolitischen Koordinierungsbemühungen auf nationaler Ebene (zwischen Ottawa und den Provinzen und den Provinzen untereinander) und die Bedeutung des Autonomiestatus der Universitäten bei der Forschungsförderung beschrieben.

Kein Spannungsfeld – Koordinierung in der Hochschulpolitik

Erster Punkt der Betrachtung ist die nationale Ebene: Es gibt kein nationales Bildungsministerium, kein permanentes Forum für den Austausch zwischen Ottawa und den Provinzen, keinen Wissenschaftsrat oder vergleichbare 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 – es gibt also auch keine Institution für die Koordinierung solcher Prozesse. Der Bedarf an weiteren Akteuren in diesem Feld – wenn man einmal von Organisationen zur spezifischen Interessensvertretung absieht – ist damit gering. Trotz dieser ungünstigen institutionellen Bedingungen versuchten die bis 2006 regierenden Liberalen, basierend auf einer vergleichsweise engen Beziehung zu den Universitäten, kohärentere politischer Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu etablieren, die über die punktuelle Förderung in der Forschung und der Studienfinanzierung hinausgingen (Interview 7.5.2012). Bevor diese Bemühungen Früchte tragen konnten, gab es allerdings einen Regierungswechsel zugunsten der Konservativen unter Stephen Harper, der seinen Wahlerfolg 2006 u. a. mit dem Versprechen eines „offenen Föderalismus“ (open federalism) und der damit verbundenen stärkeren Anerkennung der juristischen Zuständigkeiten der Provinzen begründete. Wenn dies auch die Verbindung zu den Universitäten schwächte, so blieb die neue Regierung hochschulpolitisch keineswegs tatenlos. Man bediente sich in guter kanadischer Tradition einer Kommission, ein Instrument, das in vielfältiger Weise einsetzbar ist: so auch als Forum für die Koordinierung der Hochschulpolitik. In der Praxis hat sich aber in den letzten Jahren gezeigt, dass Ottawa durch Kommissionen eher eigene Prioritäten verfolgt, die nicht unbedingt im Einklang mit den (unterschiedlichsten) Prioritäten der Provinzen stehen müssen. In diesem Zusammenhang sollten auch befristete Programme erwähnt werden, die zwar zügig umgesetzt wurden (als Beispiel sei hier der Post Secondary Infrastructure Trust genannt, der zwischen 2006 und 2009 immerhin 3,3 Milliarden Dollar zur Verfügung stellte), deren Auswirkung in den einzelnen Provinzen mangels vorangehender Diskussion und Beratung vor

Konzentration
Ottawas auf
Forschungsförderung

Wenige institutionelle
Möglichkeiten der
Koordinierung
und Artikulierung
einzelner Interessen

Ort aber nicht immer voll erfasst wurde. Hier gilt jedoch zu bedenken, dass ein potenzielles Korrektiv für solch eine Entwicklung in Kanada nicht zur Verfügung steht: ein vertikal integriertes Parteiensystem. So besteht keine parteihierarchische Verpflichtung zur automatischen Unterstützung oder zum Informationsaustausch zwischen einer Partei auf der nationalen Ebene und dem Ableger in der jeweiligen Provinz. Besonders deutlich wurde dies bei der Frage der generellen Finanzierung von Universitäten, wo, mangels parteipolitischer Solidarität, klar zwischen den Bedürfnissen Ottawas und denen der Provinzen unterschieden werden konnte.

Letztendlich bleibt das Wirken der föderalen Regierung in Ottawa auf nationaler Ebene nur Stückwerk. Das lenkt automatisch den Blick auf die Provinzen und deren Koordinierungsbemühungen auf nationaler Ebene. Eine Institution dafür existiert: das *Council of Ministers of Education, Canada* (CMEC), eine der deutschen Kultusministerkonferenz vergleichbare Organisation der kanadischen Provinzen (und Territorien). Hier enden aber auch schon die Gemeinsamkeiten. Das CMEC ist vor allem ein Forum für Diskussionen, hat nur sehr begrenzte Entscheidungsbefugnisse und ist damit keine Quelle für eine nationale Hochschulpolitik.

Kein einflussreiches
gemeinsames
Forum der Provinzen

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Koordinierungsbemühungen im hochschulpolitischen Bereich eher rudimentär sind und es nicht möglich ist, von einer kanadischen Hochschulpolitik zu sprechen. Sie ist, so man den Begriff überhaupt benutzen möchte, vielmehr ein Konglomerat der Hochschulpolitik in den einzelnen Provinzen, ohne dass dies aber ein Spannungsfeld darstellt. Ob eine nationale Hochschulpolitik im kanadischen Kontext erstrebenswert ist, sei hier dahingestellt (ihr Fehlen hat zumindest den Vorteil, dass hochschulpolitische Themen nicht vor dem höchsten Gericht, dem *Supreme Court*, geklärt werden müssen). Die hochschulpolitisch aktiven Interviewpartner äußerten sich mehr oder weniger skeptisch, selbst wenn sie mehr Koordinierung auf nationaler Ebene befürworteten. In jedem Fall ist Hochschulpolitik kein brennendes Thema in Kanada. Das überrascht wenig, wenn man sich den dezentralen Charakter des Föderalismus vor Augen hält, der ein sichtbarer Ausdruck für einen Wert ist, bei dem Verschiedenheit und Vielfalt zum Kern der eigenen Identität gehören. Eine Diskussion bzw. politisches Handeln wie in Deutschland im Zusammenhang mit der Einführung und Rückgängigmachung des sogenannten ‚Kooperationsverbotes‘ sind unter den gegenwärtigen Bedingungen in Kanada nicht denkbar.

Keine kohärente
kanadische
Hochschulpolitik

Wenn die hochschulpolitischen Bedingungen hier auch verkürzt dargestellt wurden, so erscheint der hohe Grad der Autonomie der Universitäten doch in einem etwas anderen Licht: Sie scheint weniger ein Privileg der Institutionen zu sein als vielmehr eine Folge der politischen Gegebenheiten.

Die Autonomie der Universitäten – Eine Notwendigkeit

Die Autonomie der Hochschulen hat sich in früheren Jahren darin gezeigt, dass sie die direkten Ansprechpartner der föderalen Regierung waren. Das geschah vor dem Hintergrund von politisch noch wenig etablierten und ambitionierten Provinzen, aber deren „Erwachen“ änderte in Bezug auf den Autonomiegrad der Hochschulinstitutionen wenig. Ein Interview (07.05.2012) mit einer Vertreterin der bevölkerungsreichsten kanadischen Provinz Ontario legt sogar einen anderen Schluss nahe: Sie sah die Universitäten selbst als zentrale Akteure in der Hochschulpolitik vor dem Hintergrund einer Provinzregierung, die jahrzehntelang die Universitäten gewähren ließ („hands off approach“) und die, ebenso wie die Regierungen der anderen Provinzen, wenig direkten Einfluss ausübte. Dies änderte sich erst ab etwa 2007, hat seitdem aber zu einem Wandel in der Einstellung geführt und die Bereitschaft

Universitäten als
zentrale Akteure der
Hochschulpolitik

erhöht, mehr in die Hochschulautonomie einzugreifen. Dies geschieht sicherlich auch deshalb, weil die Universitäten sich bemühen, die unterschiedlichen Prioritäten und Finanzierungsprogramme der Regierungsebenen möglichst effektiv zu nutzen, was in der Wahrnehmung mancher Akteure dem Versuch gleichkommt, die jeweilige Provinz und die föderale Regierung gegeneinander auszuspielen.

Die Legitimität des Handelns der Universitäten sei hier nicht infrage gestellt. Das Vorgehen der Institutionen zeigt aber vor allem eins: Autonomie bedeutet auch, Verantwortung für die Finanzierung der eigenen Institution zu übernehmen. Das wiederum bedeutet vor allem mehr Wettbewerb.

Im kanadischen Hochschulsektor gibt es – trotz der egalitären Ausrichtung der Hochschulen, unter Berücksichtigung der allgemein zugrundeliegenden anglo-amerikanischen Kultur – weniger Berührungspunkte mit Konzepten wie „Wettbewerb“ oder gar „Neo-Liberalismus“. In finanziell schwierigeren Zeiten, hat der Wettbewerb zur Sicherstellung der Hochschulfinanzierung aber eine neue Qualität erreicht. Zentral sind hierbei die Studierendenzahlen, die nicht nur der Kalkulation der allgemeinen Zuwendungen der Provinzen zugrunde liegen, sondern in Form von Studiengebühren erheblich zur Finanzierung der Universitäten beitragen (mit Ausnahme von Quebec, wo die Gebühren traditionell geringer sind). Die Konsequenzen sind vielfältig und können zu Spannungen zwischen den Zielen einer Provinz und den Finanzierungszwängen der einzelnen Universitäten führen. Auf der einen Seite wollen die Provinzregierungen den Zugang der einheimischen Studierenden zu den Hochschulen fördern, auf der anderen Seite sehen die Universitäten die potenziell größeren Einnahmen, die sich durch die höheren Studiengebühren für internationale Studierende ergeben. Im Extremfall entsteht der Eindruck, dass die internationalen Studierenden die geringeren Studiengebühren der einheimischen Kommilitonen mitfinanzieren bzw. ihnen die Studienplätze wegnehmen.

Da die Höhe der allgemeinen Forschungsförderung von den Studierendenzahlen abhängt, ergibt sich hier eine weitere Konsequenz: Die forschungsintensiven Universitäten sehen sich dazu gezwungen möglichst viele Studierende aufzunehmen, um damit die Kosten für die Forschung mitzufinanzieren. Der Grund hierfür liegt in den in Kanada viel diskutierten „indirekten Kosten“ der Forschungsförderung – ein Thema, das symbolhaft die Folgen der Hinwendung Ottawas zur Forschungsförderung darstellt.

Die Herausforderungen der nationalen Forschungsförderung

Ende der 1990er Jahre begann die Regierung in Ottawa, ihren Anteil an der Forschungsförderung systematisch zu erhöhen. An den Universitäten in Ontario erreichten Mittel aus Ottawa im akademischen Jahr 2007/2008 einen Anteil von 46,4 Prozent der gesamten eingeworbenen Forschungsgelder. Das durchschnittliche Budget einer Universität in Ontario (2008) speiste sich wiederum aus drei Hauptquellen: der allgemeinen Finanzierung durch die Provinz (34 Prozent), den Studiengebühren (24 Prozent) und eben den eingeworbenen Forschungsgeldern (26 Prozent).⁵

Neben der im kanadischen Kontext bemerkenswerten Höhe der eingeworbenen Forschungsgelder für Ontario ergeben sich aus diesen beispielhaften Zahlen Konsequenzen, die gleichermaßen für die anderen Provinzen gelten.

Studiengebühren
zur Finanzierung
der Hochschulen

Forschungsförderung
als zentrale Aufgabe
der Regierung in
Ottawa

Das Problem der indirekten Kosten

Die aus den Forschungsgeldern resultierenden indirekten Kosten (Infrastruktur etc.) werden in der Regel durch die Projektförderung nicht abgedeckt und müssen daher anderweitig finanziert werden. Zwar gab es dazu kleinere Förderprogramme durch die föderale Regierung, aber letztendlich müssen die Universitäten die Kosten aus anderen Quellen abdecken. So kommt es zu der schon erwähnten Mitfinanzierung der Forschung durch Studiengebühren, d. h. durch Mittel, die eigentlich für die Finanzierung der Lehre vorgesehen sind. Je erfolgreicher eine Universität im Einwerben von Forschungsmitteln ist, umso höher sind die indirekten Kosten, und umso mehr bedarf es der Kompensation durch höhere Studierendenzahlen. Noch deutlicher wird die potenziell negative Auswirkung auf die Lehre, wenn man berücksichtigt, dass es letzten Endes die Universitäten selbst sind, die entscheiden, inwieweit sie sich auf dieses System einlassen. Die Konsequenz ist ein Tauziehen um Prioritäten an den Institutionen, das insbesondere bei forschungsstarken Universitäten oft zu Lasten der Lehre endet. Wenn man dazu noch die unterschiedlichen Anreizstrukturen der Regierungsebenen in Betracht zieht und die mangelnde Abstimmung der Forschungsförderung aus Ottawa mit den Provinzen, dann wird deutlich, dass die Forschungsförderung eines der kontroversen Themen in Kanada ist. Sie untergräbt nicht nur die Autorität der Provinzen in dem Bereich (durch die Einflussnahme auf die Lehre), sondern fördert auch eine Wettbewerbssituation zwischen den Universitäten, die das egalitäre, auf Fairness beruhende Leitbild unterminiert. Die in der Forschungsförderung erfolgreichen Universitäten werden im Prinzip für ihren Erfolg bestraft.

Universitäre Verbände

Die Universitäten wehren sich gegen diese Benachteiligung und gründen Zusammenschlüsse wie die „G5“ (die fünf stärksten Forschungsuniversitäten) oder die „U15“ (die fünfzehn Universitäten mit den höchsten Einkommen an Forschungsgeldern), die nicht nur die Benachteiligung beseitigen wollen, sondern im Falle der „G5“ sogar eine Konzentration der Forschungsmittel aus Ottawa an eben diesen fünf Instituten forderten. Solche Zusammenschlüsse sind zwar die logische Konsequenz autonomer Institutionen in einem Umfeld, das den Wettbewerb der Universitäten untereinander fördert, andererseits hat dies Auswirkungen auf die föderalen Grundlagen des Staates, da die Mitglieder der beiden Verbände ungleichmäßig auf die Provinzen verteilt sind und damit vor allem die Provinzen im traditionell wirtschaftlich schwächeren Osten (Atlantik-Kanada) benachteiligt. Die von den Provinzen in früheren Jahren ins Spiel gebrachte Alternative der Umwandlung der Forschungsgelder in Transferzahlungen an die Provinzen hatte schon aufgrund der oben dargestellten negativen Erfahrung Ottawas mit solchen Zahlungen und dem damit verbundenen Kontrollverlust wenig Aussicht auf Erfolg. Zudem hat sich das Umfeld für die Hochschulpolitik in den letzten Jahren so verändert, dass Ottawa das Instrument der Forschungsförderung wohl nicht freiwillig aus der Hand geben wird. Diente das wirtschaftliche Wohlergehen des ganzen Landes schon zu Beginn des Engagements in der Forschung als Legitimation für die Rolle Ottawas, so hat sich diese Rechtfertigung im Zuge der Internationalisierung im Hochschulbereich und der weltweiten Finanzkrise noch verstärkt.

Die neue Einflussgröße: Internationalisierung

Internationalisierung ist kein neues Thema für Hochschulen. Internationalität ist geradezu per Definition das Kennzeichen einer Universität, die ihren Auftrag ernst nimmt – und das schon lange vor dem Entstehen der modernen Hochschule. Die politische Bedeutung dieser Internationalität war vor dem Aufkommen der Massenuniversitäten jedoch eine vernachlässigbare Größe. Das Konzept der Wissensgesellschaft bzw. der Wissensökonomie hat die Situation grundlegend geändert. In diesem Sinne haben die Internationalisierung und die Folgen der Finanzkrise die

Resonanz des Bologna-Prozesses

Hochschulpolitik in Kanada wieder in Bewegung gebracht. Entwicklungen wie der – die Internationalisierung mitprägende – Bologna-Prozess finden auch in Kanada Anklang und sind dort Gegenstand der Diskussion. Aus deutscher Perspektive mag überraschen, dass der Bologna-Prozess nicht nur über die Inhalte (Qualitätssicherung, *learning outcomes* ...) Beachtung findet, sondern über eine Eigenschaft, die ihm gerade im europäischen Diskurs oft abgesprochen wird: Transparenz. Diese Wahrnehmung ist sicher auch mit den mangelnden Koordinierungsbemühungen im kanadischen Hochschulbereich zu erklären.

Internationale Positionierung der „Marke Kanada“

Bologna und andere internationale Entwicklungen haben aber auch in einem fundamentalen Sinn Einfluss auf die kanadische Hochschullandschaft ausgeübt. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Wettbewerb nicht mehr nur in der nationalen Arena stattfindet, wo die Provinzen mehr oder weniger zuschauen, wie sich der Wettbewerb unter den Universitäten gestaltet. Der Wettbewerb ist jetzt international und umfasst mehr als nur den Nachbarn USA. Folglich haben in den letzten Jahren die Bemühungen zugenommen, die Wahrnehmung Kanadas auf der Bühne der internationalen Hochschulgemeinschaft zu erhöhen und das Land als Marke zu etablieren. Und selbst wenn einer der Interviewpartner (26.04.2012) mutmaßte, dass einige der Provinzen – im Gegensatz zur föderalen Regierung – die Anforderungen eines internationalen Wettbewerbs noch nicht voll erfasst haben, so zeigt doch die oben erwähnte verstärkte politische Initiative Ontarios im Hochschulbereich, dass hier ein Umdenken erfolgte.

Gesicherte Finanzierung trotz Finanzkrise

Das Umdenken, das die anderen Provinzen ebenso erfasste, wurde entscheidend durch die weltweite Finanzkrise ab 2007 beschleunigt. Manche der kanadischen Provinzen traf dies weniger, andere mehr. Die Provinz Alberta hatte aufgrund des durch Ölvorkommen erworbenen Reichtums weniger mit den Auswirkungen der Krise zu kämpfen als Ontario, welches die am härtesten von der Krise betroffene Provinz war und besondere Anstrengungen zur Defizitreduzierung unternehmen musste. So entstand zu diesem Zweck 2012 ein Gutachten (Drummon Report), das die in dem vorliegenden Kontext relevante Empfehlung enthielt, Kürzungen im Bildungsbereich (und Gesundheitsbereich) zu vermeiden. Und in der Tat blieb der Bildungsbereich inklusive der Forschung größtenteils von Kürzungen verschont – in Ottawa wie in den Provinzen. Die Bedeutung der Hochschulbildung und der Forschung hat sich als politische Priorität etabliert.

Schlussbemerkungen

Hochschulautonomie gefestigt

Es gibt wenige Gründe anzunehmen, dass sich die Situation der Universitäten in Kanada in näherer Zukunft grundsätzlich ändern wird. Sie sind gefestigte Institutionen, die auf eine lange Zeit als eigenverantwortliche Akteure zurückblicken können. Sie werden – eine Notwendigkeit bei den politischen Rahmenbedingungen – weiterhin autonom bleiben und doch gleichzeitig rechenschaftspflichtige öffentliche Anstalten sein. Der nationale und vor allem der internationale Wettbewerb mögen zwar die egalitäre Wahrnehmung des Systems etwas verschoben und die Bereitschaft bei den Provinzen erhöht haben, sich mehr in der Hochschulpolitik zu engagieren, aber es ist nicht zu erwarten, dass dies in näherer Zukunft zu fundamentalen Veränderungen führen wird. Die Akteure auf allen Seiten scheinen sich mit der jetzigen Situation größtenteils arrangiert zu haben. Selbst das kontroverse Thema der indirekten Kosten hat viel von seinem Konfliktpotenzial verloren. Die Rollen scheinen klar verteilt zu sein, zumal nicht zu befürchten ist, dass sich die politischen Rahmenbedingungen des Bildungsföderalismus ändern werden. Daran wird auch der jüngste Regierungswechsel (2015) auf nationaler Ebene wenig ändern.

Ein Umbau basierend auf verfassungsrechtlichen Reformen ist fast ausgeschlossen – auch weil Versuche diesbezüglich schon mehrmals gescheitert sind. Die Verfassungsänderung als Politikinstrument steht damit nicht zur Verfügung. In Kanada wählt man in der Regel einen pragmatischeren Weg. Dies würde man sich in Deutschland ebenso manchmal wünschen. Letztendlich bleibt ein solcher Wunsch aber schwer zu realisieren, denn so einfach lassen sich die Erfahrungen eines hochgradig dezentralisierten föderalen Systems nicht auf ein kooperatives Modell übertragen.

Kernbotschaften

Die analytischen Erkenntnisse über ein Politikfeld in einem Land sind nicht ohne weiteres auf ein anderes Land übertragbar. Und doch kann aus der Analyse des kanadischen Hochschulföderalismus ein Erkenntnisgewinn für die Situation in Deutschland gewonnen werden. Unter Berücksichtigung der Kürze der vorliegenden Ausführungen ergeben sich so Punkte, die im Folgenden thesenartig zusammengefasst werden.

Der Hochschulföderalismus besteht nicht nur aus Bund und Ländern

In der Föderalismusreform von 2006 in Deutschland war die Hochschulpolitik ein zentrales Element. Die gesellschaftspolitische Rolle der Hochschulen und das weitere Umfeld, in dem sie sich bewegen (im Zuge der Internationalisierung), waren dabei weniger von Bedeutung. Stattdessen stand die Machtbalance zwischen Bund und Ländern im Mittelpunkt der Reformbemühungen. Diese Beschränkung brachte Konsequenzen mit sich, die nicht vorhergesehen bzw. nicht vollständig erfasst wurden (Stichwort: Kooperationsverbot). Der kanadische Hochschulföderalismus ist anders aufgestellt. Die Universitäten treten zwar nicht als ein einheitlich organisierter Akteur auf, aber ihr – insbesondere im Vergleich zu deutschen Universitäten - hoher Autonomiegrad sichert ihnen eine politische Bedeutung zu, die ihre Rolle im Hochschulföderalismus stärkt. Eine Stärkung der Rolle und der Verantwortung der Hochschulen vor dem Hintergrund eines sich intensivierenden internationalen Wettbewerbs ermöglicht einem modernen Hochschulföderalismus, den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen.

Die Autonomie der Hochschulen ist eine Notwendigkeit

Ein zentrales Element, um die politische und gesellschaftliche Verantwortung wahrzunehmen, ist ein höherer Autonomiegrad der Hochschulen und die Fähigkeit, diesen auch entsprechend umzusetzen (Selbststeuerungsfähigkeit). Das primäre Ziel sollte dabei nicht sein, die Machtbalance im Föderalismus zu beeinflussen, sondern vielmehr es den Institutionen ermöglichen, selbstständig und ohne (zu große) politische Einflussnahme zu agieren. Ein hoher Autonomiegrad, um einem Missverständnis vorzubeugen, entbindet die öffentlich finanzierten Hochschulen nicht von einer Rechenschaftspflicht, sie ist vielmehr Grundlage für mehr Autonomie.

Der Bund hat eigene strategische Interessen

Ähnlich wie die Loslösung aus der allgemeinen Hochschulfinanzierung es der nationalen Regierung in Ottawa ermöglicht hat, ihre Finanzkraft gezielt für die Forschung einzusetzen, so hat die klarere Trennung der Zuständigkeiten im Hochschulbereich nach der Föderalismusreform 2006 in Deutschland dazu geführt, dass der Bund seine neu gewonnenen ‚Freiheiten‘ (politisch und finanziell) dazu nutzte, um sich intensiver in der Forschungsförderung zu engagieren. Die Konzentration auf die

Forschungsförderung lässt sich dabei ursächlich mit der Entwicklung hin zur Wissensgesellschaft und der darauf basierenden Wissensökonomie erklären. Wissen wird zu einer für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes entscheidenden Größe. In der Forschung ist der Zusammenhang zwischen Wissensproduktion, Innovationskraft und wirtschaftlichem Fortschritt besonders deutlich. Ottawa und Berlin tragen die Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in ihren Ländern. Es liegt daher in ihrem ureigensten Interesse, im Bereich der Forschung strategisch zu intervenieren – auch oder gerade wegen der höheren Finanzkraft im Vergleich zu den Provinzen bzw. den Ländern.

Mehr als eine Frage der Verfassung

Die Erfahrungen in Deutschland und der Vergleich mit Kanada zeigen, dass eine Entflechtung nicht nur eine Frage verfassungsrechtlicher Änderungen ist. Es betrifft ebenso die politische Kultur und die institutionellen und gesellschaftlichen Bedingungen, in deren Umfeld die Verfassung wirkt. Vor dem Hintergrund der Komplexität der auf die Hochschulen in Deutschland einwirkenden Bedingungen bleibt daher die Frage, ob Verfassungsreformen wie die von 2006 als Steuerungsinstrument im deutschen Hochschulföderalismus noch angemessen sind. In Kanada haben sich die Universitäten auch ohne diese Art von Einflussnahme bewährt.

- 1| *Der vorliegende Text basiert im Wesentlichen auf meiner Forschungstätigkeit in diesem Bereich; siehe z. B.: Braband, Gangolf (2010) Der Blick auf das andere Nordamerika – die Dynamik der föderalen Hochschulpolitik in Kanada, in: Seckelmann, Lange und Horstmann (Hrsg.) Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Baden-Baden: Nomos, S. 315 – 334, und auf Interviews, die ich 2012 in Kanada durchgeführt habe. Darüber hinaus fließen Erkenntnisse aus dem laufenden Forschungsprojekt (2013-2016) „Global Uni“ an der Universität Luxemburg mit in die Darstellung ein.*
- 2| *Die folgenden Ausführungen beziehen sich primär auf die Universitäten in der kanadischen Hochschullandschaft. Eine Einbeziehung anderer Hochschulformen würde hier, auch aufgrund der unterschiedlichen Hochschulsysteme in den Provinzen, zu weit führen.*
- 3| *Allerdings muss bei diesem Vergleich berücksichtigt werden, dass bedingt durch den ausgeprägten Autonomiestatus die Hochschulen in Kanada eine wesentlich aktivere Rolle in der Hochschulpolitik und der eigenen Entwicklungsgestaltung einnehmen als dies in Deutschland der Fall ist.*
- 4| *Es gibt einige Programme der Forschungsförderung. Die drei wohl bedeutendsten sind: Networks of Centres of Excellence, Canada Foundation for Innovation und Canada Research Chairs.*
- 5| *Die Zahlen stammen aus: Fallis, George (2013) Rethinking Higher Education. Montreal und Kingston: McGill-Queen’s University Press.*

Der Autor

*Dr. Gangolf Braband
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft,
Universität Luxemburg*

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartnerin:

Felise Maennig-Fortmann

*Koordinatorin für bildungspolitische Grundsatzfragen und Hochschulpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30/26996-3372
E-Mail: felise.fortmann@kas.de*

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-159-0

www.kas.de



*Der Text dieses Werkes ist
lizenziert unter den Bedingun-
gen von „Creative Commons
Namensnennung-Weitergabe
unter gleichen Bedingungen
3.0 Deutschland“,
CC BY-SA 3.0 DE
(abrufbar unter:
[http://creativecommons.org/
licenses/by-sa/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/))*

*Bildvermerk Titelseite
© Iryna Volina, fotolia.com*