

Braband, Gangolf

Der Einfluss der föderativen Staatsorganisation in der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland

Trends in Bildung international (2005) 9, S. 1-17

urn:nbn:de:0111-opus-50905

Nutzungsbedingungen / conditions of use

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Der Einfluss der föderativen Staatsorganisation in der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland¹

Gangolf Braband

1 Die Bedeutung des Föderalismus für die Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland

Die Hochschullandschaft in Deutschland ist zur Zeit in Bewegung. Nicht unerheblichen Anteil an diesem Zustand hat dabei die föderale politische Struktur. Zuerst kippte nach Klage einiger unionsregierter Länder das Bundesverfassungsgericht (BVG) im Juli 2004 die Juniorprofessur – oder um genau zu sein: das im Hochschulrahmengesetz (HRG) zugunsten der Juniorprofessur gesetzlich festgelegte Auslaufen der Habilitation als Zugangsqualifikation für eine Professur. Dann scheiterte, hauptsächlich aufgrund der Unfähigkeit der beteiligten Parteien sich in Fragen der Zuständigkeit für den Universitätsbereich zu einigen, die Föderalismuskommission (Dezember 2004). Und schließlich, als vorläufiger Höhepunkt, erklärte das BVG Anfang 2005 das Verbot der Erhebung von Studiengebühren für den ersten Hochschulabschluss im HRG als nicht zulässig. Wiederum waren unionsgeführte Länder die treibende Kraft hinter dieser Entwicklung.

Im Vergleich zu der Situation in Deutschland scheint die gegenwärtige Hochschulpolitik im Bundesstaat Kanada in Bezug auf das Verhältnis zwischen Ottawa und den Provinzen eher durch Klarheit über die Zuständigkeiten gekennzeichnet zu sein. Ein Zustand, der auf den ersten Blick nicht überrascht. Zwar liegt die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für Erziehung und Bildung in beiden Ländern primär bei den Gliedstaaten² (Provinzen bzw. Länder), jedoch wurde diese Kompetenzzuordnung im Hochschulbereich in Kanada nicht in dem Maße in Frage gestellt und relativiert, wie dies in Deutschland später der Fall war.

Diese Entwicklung im deutschen Föderalismus wird allgemein als kooperativer Föderalismus charakterisiert und ist durch ein hohes Maß an Zentralisierung von Regierungsgewalt und Regierungsbeziehungen gekennzeichnet. Der kanadische Staat hingegen wird oft als das vielleicht am meisten dezentralisierte Föderalismus-Modell westlicher Prägung beschrieben.³ Wichtiger als eine solche Zustandsbeschreibung ist allerdings wohl die Frage nach dem Wesen oder der Natur eines föderativen Staates. Hierbei ist es wenig hilfreich, Föderalismus als ein durch formelle Strukturen definiertes statisches System zu begreifen. Das Verständnis sollte vielmehr in die Richtung einer dynamischen Ausprägung gehen. Von dieser Perspektive aus betrachtet, kann ein föderaler Staat als ein System begriffen werden, das durch die ständige Suche nach Gleichgewicht charakterisiert ist. Dies impliziert nicht ein eindimensionales Gleichgewicht sondern ein komplexes Gebilde unterschiedlicher Beziehungen, die selbst wiederum durch ein Streben nach Balance gekennzeichnet sind (Watts, 1998; Elazar, 1987). Unter der Annahme eines sich ständig verändernden Gleichgewichts ergibt sich hieraus noch ein weitere Perspektive: die zeitliche Dimension.

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf meiner im Juli 2004 an der *Queen's University of Belfast* abgeschlossenen Dissertation (Titel: „*Federalism and Higher Education Policy: A comparative study of Canada and Germany*“).

² Eine Situation, die bei demokratischen föderativen Systemen in der Regel der Norm entspricht.

³ Diese spezifische Ausprägung der Dezentralisierung in Kanada wird auch als ‚dualer Föderalismus‘ definiert. Dieser Begriff betont die Unabhängigkeit der beiden Regierungsebenen. In der englischsprachigen Literatur sind ebenso die Bezeichnungen ‚*interstate*‘ und ‚*intrastate*‘ Föderalismus verbreitet, wobei *interstate* eher dem dualen Föderalismus entspricht und *intrastate* eher der kooperativen Ausprägung (siehe z.B. Watts, 1998; Wachendorfer-Schmidt, 2000). Die Bedeutung dieser Kategorien sollte jedoch nicht überbewertet werden. Es sind keine deterministischen Modelle und deshalb haben sie nur eine begrenzte Aussagekraft.

In der vorliegenden Untersuchung stellt sich daher die Frage, was die Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland uns über das intergouvernementale Gleichgewicht innerhalb dieses Sektors sagen kann, insbesondere unter Einbeziehung der Entwicklungen und Veränderungen im Laufe der Zeit (im konkreten Fall seit 1945). Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Rolle der jeweiligen föderalen Regierung innerhalb eines durch Verfassungsvorrechte der Gliedstaaten definierten Felds.

Es sollte jedoch schon hier klar sein, dass die Ergebnisse der Analyse eines Politikfeldes nur eine begrenzte Aussagekraft im Hinblick auf den jeweiligen föderalen Staat im Ganzen haben. Jeder Politiksektor hat seine spezifischen Merkmale und Akteure (und damit auch unterschiedliche intergouvernementale Gleichgewichte).⁴

Bevor eine Analyse der institutionellen Bedingungen⁵ (die die intergouvernementalen Beziehungen bestimmen) möglich ist, erfordert der Rahmen dieser Untersuchung einen kurzen zusammenfassenden Überblick über die Entwicklungen in der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland⁶ seit 1945.

2 Entwicklung des Politikfeldes in den beiden Ländern seit 1945

Obwohl das Ende des Zweiten Weltkrieges einen markanten Wendepunkt darstellt, ist es insbesondere im Fall von Kanada hilfreich etwas weiter zurück zu greifen.

Die gegenwärtige staatliche Ordnung in Kanada beruht auf dem ‚*British North America*‘ (BNA) Akt von 1867. Die Hochschulen spielten zu dieser Zeit keine übergeordnete Rolle und finden daher keine spezifische Erwähnung in dem Verfassungsdokument. Andererseits wird der allgemeine Bereich der ‚Erziehung‘ im BNA Akt eindeutig als innerhalb der gesetzgebenden Kompetenz der Provinzen liegend definiert (Artikel 93). Obwohl der Verfassungsartikel eher einen dezentralen Staat impliziert, zeichnete sich Kanada zu dieser Zeit eher durch eine starke Zentralregierung aus. Zwar verschob sich das Machtverhältnis zwischen Ottawa und den Provinzen mehrmals in den kommenden Jahrzehnten, aber die Situation nach Ende des Krieges 1945 war nach wie vor durch eine begrenzte Rolle der Provinzen im Hochschulbereich gekennzeichnet. Hinzu kam, dass der Hochschulsektor selbst zu diesem Zeitpunkt klein und eher unbedeutend war. Dies ändert sich mit dem sogenannten ‚*Veterans Rehabilitation Act*‘, der eine finanzielle Unterstützung der Regierung in Ottawa für Kriegsveteranen vorsah, die nach dem Zweiten Weltkrieg eine universitäre Ausbildung begannen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass dies auch direkte Zahlungen der föderativen Regierung an die Universitäten beinhaltete. Das betonte nicht nur die Autonomie der Universitäten (ein Zustand der bis heute kanadische Hochschulen von deutschen unterscheidet) sondern auch den mangelnden Einfluss der Provinzen.

Die Situation in Deutschland zu diesem Zeitpunkt hätte kaum unterschiedlicher sein können. Das Ende des Zweiten Weltkrieges markierte einen fundamentalen Bruch in der deutschen Gesellschaft. Ultimativ wurde das durch die Existenz zweier deutscher Staaten bis 1990 hervorgehoben. Obwohl 1945 der Beginn einer neuen Ära einläutete, war dies im Universitätssystem nicht

⁴ Siehe hierzu auch Klaus H. Götz, 1992, S. 288-9.

⁵ Institutionen stehen hierbei nicht für eine eng definierte juristische Kategorie sondern für eine den gesellschaftlichen Strukturen Rechnung tragende Variante, die von der Gesellschaft geprägt wird und sie selbst aber auch mit prägt. Dieses Verständnis von Institutionen wurde in der englisch sprachigen Literatur, in Abgrenzung zum traditionellen Verständnis, als ‚*New Institutionalism*‘ eingeführt (Peters, 1999; Harmsen, 2000).

⁶ Die Entwicklung in Deutschland vor 1989/90 bezieht sich nur auf die alte Bundesrepublik, da die DDR kein föderatives Staatsgebilde war.

so deutlich erkennbar. Eine mögliche Reform wurde auf später verschoben und statt dessen knüpfte man an die Universitätstradition von vor 1933 an. In einer simplifizierenden Sichtweise wurde die Nazizeit dabei ‚nur‘ als ein „verderbliche[r] Bruch mit eben dieser Tradition“ begriffen (Ellwein, 1992: 243).⁷

Eine solche Sichtweise ließ sich schwer auf die Entstehung einer neuen politischen Struktur übertragen und so dauerte es bis 1949, bis sich die beiden deutschen Staaten formell konstituierten. Schon vorher jedoch entstanden im Westteil die Länder neu. Es waren daher die Länder, die die Bundesrepublik gründeten und nicht umgekehrt. Dies ließ sie in einer wesentlich machtvolleren Position erscheinen als zur gleichen Zeit die Provinzen in Kanada. Im Hochschulbereich wurde das verstärkt sichtbar durch die Gründung der Kultusministerkonferenz (KMK) durch die Länder schon vor dem Entstehen der Bundesrepublik. Logischerweise stellte sich anfangs, mangels Bundesstaat, auch die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für die Universitäten nicht – sie lag klar bei den Ländern. Die Verabschiedung des Grundgesetzes im Mai 1949 schien diesen Zustand nicht grundsätzlich zu ändern. Allerdings beinhaltete dieses Grundgesetz schon einen Artikel (72, Absatz 3), der von der föderativen Regierung die Herstellung der ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ forderte.⁸ Diese Verfassungsvorgabe eröffnete Einflussmöglichkeiten für Bonn, die sich erst später im vollen Ausmaß zeigen sollten.

1950er und 1960er Jahre

Die unterschiedliche Ausgangslagen in Kanada und Deutschland in Bezug auf Hochschulpolitik fand in gewisser Beziehung ihre Fortsetzung in den Jahren nach Kriegsende. Verkürzt ausgedrückt bedeutete dies, dass die jeweils weniger bedeutenden Akteure – die Provinzen in Kanada und der Bund in Deutschland – langsam aber stetig mehr Einfluss im Hochschulbereich gewannen. Diese Entwicklung führte zu fundamentalen Veränderungen innerhalb des Politikfeldes.

In Kanada fand die direkte Zuweisung von finanziellen Mitteln aus Ottawa an die Universitäten ihre Fortsetzung auch nach Auslaufen des *Veterans Rehabilitation Act*. Dieses Vorgehensweise, die erst 1967 abgeschafft wurde, unterminierte weiterhin die Rolle der Provinzen, auch wenn Ottawa keine direkte politische Einflußnahme ausübte. Es gab allerdings mit Québec einen Akteur, der die weitere Entwicklung maßgeblich beeinflusste und beschleunigte.

Die Regierung in Quebec akzeptierte noch die Zahlungen des *Veterans Rehabilitation Act*, verweigerte dann aber seinen Universitäten den Empfang von Geldern aus Ottawa als nicht akzeptierbare Einflussnahme. Der Ausweg aus dieser für Quebec finanziell verlustreichen Sackgasse bot sich nach intensiven Verhandlungen in der Form der Nichtteilnahme an dem Finanzierungsprogramm Ottawas (bekannt als ‚*contracting out*‘ oder ‚*opting out*‘). Als Ausgleich erhielt Quebec die Möglichkeit durch einen Transfer von Steuerpunkten von Ottawa nach Quebec seine eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen.⁹ Quebec erreichte dadurch mehr finanzielle Kontrolle über und Einfluss auf seine Universitäten.

Beide Aspekte – das ‚*opting out*‘ und der Transfer von Steuerpunkten – sind nicht nur wiederkehrende Merkmale für politische Entwicklungen im Hochschulbereich, sondern sind auch charakteristisch für den Föderalismus in Kanada im allgemeinen.

⁷ Für eine Diskussion dieser Problematik siehe auch: Oehler, 1989; Teichler, 1990; Schneekloth, 1990.

⁸ Nach der Verfassungsreform von 1994 wurde dieser Artikel neu formuliert und umbenannt. Artikel 72, Absatz 2, spricht jetzt von der „Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. Für die Implikationen dieser Neuformulierung siehe: Laufer und Münch, 1998: S. 127-33, 327-32.

⁹ Für eine detailliertere Darstellung dieses Vorgangs siehe z.B. Cameron, 1991 und Leslie, 1980.

Im ersten Augenblick mag es erscheinen, dass sich schon früh die Sonderrolle Quebecs innerhalb der Provinzen zeigte. Die weitere Entwicklung zeigte jedoch, dass Quebec nur der Vorreiter einer umfassenderen Entwicklung war. Ab etwa 1960 begann in Kanada eine Entwicklung hin zu einem ‚Aufwachen‘ der Provinzen und – damit verbunden – zu deren Etablierung als politische und gesellschaftliche Kräfte (das sogenannte ‚*province building*‘). Diese alle Provinzen erfassende Bewegung ging natürlich nicht spurlos am Hochschulbereich vorüber. Die direkte Finanzierung der Universitäten durch Ottawa wurde mehr und mehr als ein nicht mehr akzeptabler Eingriff in die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Provinzen betrachtet. Als Konsequenz erfolgte 1967 die Umwandlung der direkten Förderung der Universitäten in ein Programm, welches finanzielle Mittel aus Ottawa an die Provinzen leitete.

Im Gegensatz zu diesen dezentralisierenden Tendenzen in Kanada, erlebt die Hochschulpolitik in der Bundesrepublik in den Jahrzehnten zwischen 1950 und 1960 eine Entwicklung hin zu mehr Zentralisierung. Die Forderung im Grundgesetz nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse spielte dabei anfangs keine größere Rolle. Zwar beteiligte sich die Regierung in Bonn an der Finanzierung von Hochschulen, ohne dass dies allerdings als Bedrohung ihrer Kompetenzen von den Ländern empfunden wurde. Hinzu kam, dass eine Koordinierung auf nationaler Ebene von den Ländern selbst stimuliert wurde, wie schon die Gründung der KMK zeigte.¹⁰ Weiterhin gab es auch vor der Grundgesetzänderung von 1969 Mischfinanzierungen von Projekten durch Bund und Ländern. Dieses erforderte natürlich ein gewisses Maß an Kooperation. Auch hier zeigten die Länder wenig Kontaktängste oder Bedenken gegenüber dem Entstehen einer bundesstaatlichen Hochschulpolitik – jedenfalls so lange das Engagement Bonns eine ausgeprägte finanzielle Dimension aufwies. In einem sich rapide erweiternden Hochschulsektor waren diese finanziellen Hilfen sogar eine Notwendigkeit.

In diesem Klima entwickelte sich eine Übereinkunft zwischen den größten Parteien über die zukünftige Rolle des Bundes in der Hochschulpolitik. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die große Koalition auf Bundesebene (1966-69), die, in Abwesenheit mangelnder Opposition, eine breite Zustimmung für die Grundgesetzänderungen von 1969 (unter der Regierung Brandt) bereitstellte. Die Grundgesetzänderungen wiederum stellten einen weniger markanten Einschnitt dar als dies zuerst erscheinen mag. Weder die Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a, Absatz 1, Nr. 1) noch die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Artikel 75 (1a)) brachten wirklich neue Dimensionen in den deutschen Föderalismus.¹¹ Die Entwicklung hin zu einem kooperativen föderativen Modell hatte schon vorher begonnen, wurde 1969 allerdings mit einem soliden Fundament in der Verfassung versehen.

Ende der 1960er Jahre fanden sich Kanada und Deutschland ähnlichen Einflüssen ausgesetzt (Bedeutung der Hochschulen für die wirtschaftliche Entwicklung; massive Zunahme der Studentenzahlen). Die Entwicklung der Hochschulbereiche lief nichtsdestotrotz in entgegengesetzte Richtungen – hin zu einer nationalen Hochschulpolitik in Deutschland und weg von einer solchen in Kanada.

1970er und 1980er Jahre

Diese eingeschlagenen Richtungen fanden in den 1970er und 1980er Jahren ihre Fortsetzung. Für die föderative Regierung in Kanada bedeutete die Abwesenheit einer nationalen Hochschulpolitik,

¹⁰ In diesen Koordinierungsbemühungen war indes die Bundesregierung als Vertreter des Gesamtstaates nicht vorgesehen.

¹¹ Der dritte bedeutende 1969 ergänzte Artikel (91b) betrifft die gemeinsame Bildungsplanung und Forschungsförderung.

dass sie sich auf die monetäre Seite konzentrieren musste. Diese Seite drohte jedoch nach einer Hinwendung zur gemeinsamen Finanzierung des Hochschulbereichs mit den Provinzen außer Kontrolle zu geraten. Die Lösung schien in einer Neuverhandlung des finanziellen Arrangements zu liegen, die 1977 schließlich zum ‚Established Programs Financing‘ (EPF) führte. Als Teil dieses mehrere Bereiche umfassenden Programms finanzierte Ottawa die Hochschulen durch einen Betrag, der jährlich auf einer Formel basierend angepasst wurde. Dieser Betrag, der an die Provinzen ging, war nicht für spezifische Programme an den Universitäten vorgesehen oder an sonstige Konditionen gebunden. Hinzu kam, dass ein Teil des Geldes wieder in Form eines Transfers von Steuerpunkten erfolgte. Das Resultat war eindeutig: mehr Autonomie für die Provinzen, die das Geld für die Belange verwenden konnten, die sie als wichtig erachteten. ‚Moralischer‘ Druck von Ottawa stieß deshalb mehr oder weniger auf taube Ohren insbesondere wenn man berücksichtigt, dass Einkünfte aus einmal transferierten Steuerpunkten nur noch schwerlich als Mittel aus Ottawa zu bezeichnen sind. Der abnehmende Einfluss der Regierung in Ottawa konnte auch nicht durch andere Maßnahmen gestoppt werden. So regte der Premierminister Pierre Trudeau (1977: 257-8) zwar schon 1976 die Einrichtung eines permanenten Forums der beiden Regierungsebenen zur Umsetzung gemeinsamer Ziele in der Hochschulpolitik an. Jedoch war ein derartiges Vorhaben, vor allem in der Form von Vorschlägen von Bundesministerien den Erziehungsministerrat (*Council of Ministers of Education of Canada*) in solch ein Forum umzuwandeln, während dieser Periode zum Scheitern verurteilt.¹² Auch ein 1987 eingerichtetes ‚Nationales Forum‘, das verschiedene Akteure des Hochschulbereichs zusammenbrachte, konnte diesen generellen Trend nicht stoppen. Als Ergebnis fand zwar mehr Koordinierung im Hochschulsektor statt, allerdings erfolgte auch eine Reduzierung der finanziellen Zuwendungen der Zentralregierung.

Die Situation in der Hochschullandschaft in Deutschland am Anfang der 1970er Jahre zeichnete sich hingegen durch eine bedeutende Rolle der Bundesregierung aus. In den ersten Jahren nach der Grundgesetzänderung trug – trotz des Endes der Großen Koalition – noch eine breite parlamentarische Mehrheit diese Rolle mit. Dies änderte sich aber in den folgenden Jahren und wurde insbesondere in den Versuchen ein Hochschulrahmengesetz (HRG) zu implementieren sichtbar. Als dieses schließlich verabschiedet wurde (1976), hatte sich die Hochschulpolitik in ein umkämpftes und durch ideologische Unterschiede gekennzeichnetes Feld verwandelt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies eher das Resultat von parteipolitischen Konfrontationen war als das Ergebnis einer Bund – Länder Spaltung. Daher überrascht eigentlich nicht, dass die Existenz einer koordinierten nationalen Hochschulpolitik eigentlich nicht in Frage gestellt wurde, kontrovers waren vielmehr das ‚Wie‘ und der Umfang. Die finanziellen Zuwendungen des Bundes spielten in den Diskussionen weniger eine Rolle – wohl auch wegen ihres geringen Volumens.

Aufgrund der sich ausweitenden Konfrontationen (verstärkt durch unterschiedliche Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat) begann schon die sozialdemokratisch geführte Regierung unter Helmut Schmidt sich auf eine – zumindest gegenüber früheren Ansprüchen – reduzierte Rolle in der Hochschulpolitik zu beschränken. Wohl auch deshalb hatte der 1982 folgende Regierungswechsel hin zu einer christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl, trotz einiger umstrittener Änderungen, wenig fundamentale Auswirkungen auf die Hochschulpolitik in den folgenden Jahren.

Die 70er und 80er Jahre brachten in Kanada und Deutschland keinen Richtungswechsel in der Entwicklung der Hochschulpolitik. Kanada blieb weit von einer in Ottawa koordinierten nationalen Hochschulpolitik entfernt (auch hervorgehoben durch auf mehrere Ministerien und Abteilungen verteilte Zuständigkeiten für den postsekundären Bereich). Bonn hingegen leistet sich zeitweise

¹² Für eine detailliertere Darstellung, siehe: Cameron, 1991: 217-35.

sogar zwei Ministerien, die für die Koordinierung der Hochschulpolitik zuständig und zwischenzeitlich sogar fähig waren, seinen Einfluss – wenngleich nur temporär – weiter zu erhöhen.

1990er Jahre bis Gegenwart

Der Zeitraum seit Beginn der 1990er brachte für beide Länder Veränderungen, die das Potential besaßen – und immer noch besitzen – die Hochschulpolitik entscheidend zu beeinflussen, auch wenn dies bisher noch nicht in einem größeren Ausmaß geschehen ist.

Die wohl dramatischste Entwicklung fand in Deutschland in Form der Wiedervereinigung statt. Diese hatte nicht nur eine territoriale Dimension sondern führte auch zu einer deutlichen Zunahme der Vielfalt innerhalb des Staatsgebietes. Trotz der daraus resultierenden scheinbar schwer wiegenden Einschnitte, kam es nicht zu einem fundamentalen Wandel in der Hochschulpolitik.

Das Hochschulsystem im Westen war zu diesem Zeitpunkt fest etabliert und wurde kaum mehr in Frage gestellt. Aufgrund der Natur der Vereinigung – eines bloßen Beitritts der DDR bzw. der Ausweitung des Geltungsbereiches des Grundgesetzes auf ihr Territorium – bestand keine zwingende Notwendigkeit, das Hochschulsystem zu überdenken. Zwar entstanden hohe Transformationskosten bei der Neugestaltung der ostdeutschen Hochschullandschaft, jedoch waren diese eher temporär und im Vergleich mit anderen Bereichen noch überschaubar.¹³

Im Vergleich mit anderen Politikfeldern blieb es daher in der Hochschulpolitik bis Ende der 1990er relativ ruhig. Dies änderte sich mit dem Regierungswechsel 1998 hin zu einer rot-grünen Koalition unter Gerhard Schröder. Wie schon zuvor beim Regierungswechsel 1969 zeigten die Sozialdemokraten ein erhöhtes Interesse an einer Ausweitung der Rolle des Bundes in der Hochschulpolitik. Nicht zuletzt ist dies durch die oben schon erwähnten HRG-Initiativen (Juniorprofessur, Studiengebühren) belegt. Ihr Scheitern vor dem Bundesverfassungsgericht, nach entsprechenden Normenkontrollklagen von Ländern, bedeutet nichtsdestotrotz keine Verabschiedung aus einer nationalen Hochschulpolitik. Es geht nach wie vor mehr um Inhalte als um Kompetenzverteilungen, wenn auch unter sich verändernden Rahmenbedingungen, die durch die Forderung nach mehr Wettbewerb nur neu akzentuiert werden. Im Zuge dessen haben die Universitäten schon in den 1990er Jahren mehr Autonomie erhalten. Die erwähnten BVG-Urteile erhöhen die Gestaltungsspielräume nun auch für die Länder. Beachtenswert ist dabei, dass die gegenwärtigen hochschulpolitischen Diskussionen sich dennoch dadurch auszeichnen, dass sie auf nationaler Ebene stattfinden. Oder vereinfacht ausgedrückt scheint die aktuelle Formel der deutschen Entwicklung ein klares Bekenntnis zu mehr Autonomie und Wettbewerb zu beinhalten. Dabei sollen allerdings für alle die gleiche Rahmenbedingungen gelten und die schwächeren Bundesländer dürfen nicht über Gebühr benachteiligt werden.¹⁴

Die Situation in Kanada seit 1990 ist weniger durch Konfrontationen charakterisiert. Hinzu kommt die Abwesenheit eines solch fundamentalen Ereignisses wie die Wiedervereinigung in Deutschland.¹⁵ Die Hochschulpolitik in dieser Periode ist allgemein durch zwei Entwicklungen gekennzeichnet. Zum einen ist dies eine Verabschiedung der Regierung in Ottawa aus der allgemei-

¹³ Dies soll nicht die menschlichen Konsequenzen und Tragödien außer Acht lassen, auf die hier allerdings nicht näher eingegangen werden kann.

¹⁴ Diese Formulierung soll nicht den Einfluss der Europäischen Union (z.B. in der Form des sogenannten ‚Bologna Prozesses‘) unterschlagen. In Ermangelung einer verfassungsrechtlichen Kompetenz im Hochschulbereich kommt ihr im Rahmen dieser Untersuchung weniger Bedeutung zu.

¹⁵ Kanada hätte allerdings fast mit einem einschneidenden Problem zu kämpfen gehabt: 1995 entschied sich nur eine knappe Mehrheit bei einem Referendum in Quebec gegen die Aufnahme von Austrittsverhandlungen aus der kanadischen Föderation.

nen Finanzierung des Hochschulsektors und zum anderen ist es ihre verstärkte Hinwendung zu mehr gezielter Förderung.

Der Abschied von einer allgemeinen Hochschulfinanzierung begann schon früher aber mit dem ‚*Canada Health and Social Transfer*‘ Programm, welches 1995 die Finanzierung verschiedener Programme unter EPF ablöste, hatte diese wohl endgültig ihr Ende erreicht.¹⁶ Dies bedeute aber nicht den vollkommenen Rückzug von Ottawa aus dem Hochschulbereich. Vielmehr kam es einer Verschiebung der Prioritäten gleich. Statt einer allgemeinen finanziellen Beteiligung ohne Möglichkeit der Einflussnahme, wandte sich Ottawa nun vermehrt der zielgerichteten finanziellen Förderung spezifischer Bereiche zu – ein Prozess, der wie gesagt schon vorher begonnen hatte. Neben Bereichen wie z.B. der finanziellen Unterstützung von Studenten betraf dies primär die Forschungs- und Entwicklungsförderung. Diese ist verfassungsrechtlich wesentlich unproblematischer als die summarische Förderung und spielt dazu noch eine bedeutende Rolle für den Staat und die Wirtschaft. Unterstrichen wird die Schwergewichtsverlagerung durch die Ambition Ottawas, Kanada in der Forschungs- und Entwicklungsrangliste der OECD nach oben zu bringen.

Die Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Situation der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland zeigt, dass seit den richtunggebenden Entwicklungen in den 1960er und 1970er Jahren kein weiterer fundamentaler Wandel stattgefunden hat. Die deutsche Hochschulpolitik zeichnete sich nach wie vor durch ein vergleichbar hohes Maß an Kohärenz auf der nationalen Ebene aus (was zum großen Teil der Rolle des Bundes zugeschrieben werden kann). Die gegenwärtigen Entwicklungen (und auch Forderungen) mögen zwar in eine andere, durch mehr Wettbewerb charakterisierte Richtung zeigen, es ist allerdings noch zu früh, um zu beurteilen, ob dies wirklich einen Richtungswechsel darstellt oder doch mehr eine weniger dramatische Anpassung an ein sich änderndes Umfeld.

Kanada, im Gegensatz zu Deutschland, ist weiter den je von einer auf nationaler Ebene koordinierten Hochschulpolitik entfernt. Dies ist an und für sich kein Nachteil, reflektierte es doch nur den Zustand der intergouvernementalen Beziehungen innerhalb dieses spezifischen Politikfeldes und sagt damit wenig oder nichts über die Qualität der Hochschulpolitik in den einzelnen Provinzen oder über die Qualität der Universitäten selbst aus. Von solchen Perspektiven abgesehen zeichnet sich die kanadische Hochschulpolitik mehr durch finanziell motivierte Verteilungskämpfe aus als durch Diskussionen über Politikinhalt.

In der Gesamtbetrachtung der Entwicklung der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland seit 1945 wird deutlich, dass sich dies er Bereich in den beiden Ländern in unterschiedliche Richtungen entwickelt hat. Hin zu mehr Kontrolle und Kompetenz durch die föderale Regierung in Deutschland und weg von eben dieser in Kanada. Die Frage nach den Gründen für diese Entwicklung verweist auf den zentralen Unterschied in der Entwicklung der beiden Föderationen hinsichtlich der Hochschulpolitik, der nicht nur ein sich wandelndes Gleichgewicht, sondern auch eine sich ändernde Rolle der föderalen Regierung widerspiegelt. Im folgenden wird versucht, die institutionellen Faktoren zu bestimmen, die als Erklärung für den angedeuteten Zusammenhang dienen können.

¹⁶ Der Name des Finanzierungsprogrammes selbst, barg keine Referenz mehr zum Hochschulbereich.

3 Der Einfluss des institutionellen Kontextes

Die Aspekte, die im folgenden betrachtet werden, reflektieren, wie schon oben erwähnt, ein erweitertes Verständnis von Institutionen im Sinne des ‚*New Institutionalism*‘. Darauf basierend werden nicht nur formale Strukturen der Institutionen und deren Aktionen in der Praxis analysiert, sondern ebenso der Einfluss weiterer Akteure und der des externen Umfeldes. Nichtsdestotrotz ist diese Auswahl natürlich nicht erschöpfend, aber sie kann als Teil eines vergleichenden Ansatzes Erklärungen liefern, die ein Verständnis für die Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland erhöhen.

Verfassung und Recht – formelle Struktur und praktische Umsetzung

Der offensichtlichste Startpunkt für die Erklärungssuche ist die verfassungsrechtliche Stellung des Hochschulsektors. Hier zeigt sich, dass die Ausgangslagen in Kanada und Deutschland 1945 nicht sehr unterschiedlich waren. Der BNA-Akt von 1867 ließ Ottawa nur wenige indirekte und wenig relevante Einflussmöglichkeiten im Hochschulbereich, da die Verantwortung für Erziehung und Bildung – und damit für die Hochschulen – eindeutig den Provinzen zugeschrieben wurde.¹⁷

In Deutschland schien die Situation am Anfang ähnlich zu sein. Auch hier eröffnete die Verfassung (d.h. das Grundgesetz) wenig Spielraum für direkte Einflussmöglichkeiten des Bundes. Die Länder, die vor der Bundesrepublik gegründet wurden, hatten klares Verfassungsvorrecht im Hochschulbereich. Im Gegensatz zu Kanada gab es im Grundgesetz aber eine indirekte Zugangsmöglichkeit zum Hochschulbereich, die kein stumpfes Instrument blieb: die Forderung nach der ‚Einheitlichkeit von Lebensverhältnissen‘. Die Wirkung dieses Grundgesetzartikels zeigte sich nicht in der unmittelbaren Anwendung im Hochschulbereich. Er bereitete vielmehr den Grund für die Grundgesetzänderung von 1969, die eine wesentliche verfassungsmäßige Aufwertung der Rolle des Bundes beinhaltete.

In seiner spezifischen Ausprägung jedoch zeigt sich, dass selbst ein vergleichsweise so hoch integrierter politischer Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozess, wie dies in Deutschland der Fall ist, auf einer im Grundgesetz (Artikel 30 und Artikel 83 bis 85) verankerten dezentralen Umsetzung und Verwaltung durch die Länder beruht – eine Folge der allgemeinen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Nur auf die Verfassungen bezogen kann man daher feststellen, dass die rechtlichen Grundlagen sich in beiden Ländern – von einer ähnlichen Ausgangsposition ausgehend – voneinander entfernt haben, wobei dafür vor allem die Entwicklung in Deutschland verantwortlich ist. Die Verfassung ist aber nur die eine Seite der Medaille. Eine Seite zudem, der unter Umständen für die Ausprägung des Gesamtsystems nicht sehr viel Bedeutung zukommt. Der Wissenschaftler Roger Gibbins (1987: 22), betont diese Möglichkeit, indem er argumentiert: „*In their practical operation, federal systems may depart quite dramatically from what their written constitution would predict*“.

Im vorliegenden Fall geht es natürlich nicht um die Gesamtheit des Föderalismus in Kanada und Deutschland, sondern nur um ein Politikfeld. Aber schon hier zeigen sich im politischen Prozess Unterschiede zur formellen, durch die Verfassung vorgegebenen Struktur. Kanada ist hier ein gutes Beispiel, denn trotz der Verfassungshoheit der Provinzen dominierte Ottawa in der Anfangszeit nach 1945 den Hochschulbereich. Die finanzielle Überlegenheit der nationalen Regierung spielt dabei zwar eine wichtige Rolle, indes wurde die Dominanz noch dadurch verstärkt, dass die Implementierung und Verwaltung der föderalen Programme – im Gegensatz zu Deutschland – in der

¹⁷ Die wenigen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für Ottawa den Hochschulbereich zu beeinflussen – neben dem Recht zur Schaffung einer Militärhochschule – sind die Instrumente der ‚*disallowance*‘ und der ‚*reservation*‘. Beide Instrumente sind jedoch heute ohne Bedeutung (siehe z.B.: Stevenson, 1995).

Regel nicht den Provinzen oblag. Im weiteren Verlauf, der hier observierten Periode, zeigte sich allerdings, dass die Provinzen sich allmählich die ihnen konstitutionell zustehenden Befugnisse aneigneten. Besonders deutlich wurde dies durch die sich wandelnden finanziellen Programme aus Ottawa und durch die Vorreiterrolle Quebecs. Versuche Ottawas, diese Entwicklung aufzuhalten, waren zum Scheitern verurteilt.

Die ursprüngliche Situation in Deutschland war, wie schon erwähnt, fast das genaue Gegenteil von der in Kanada. Die Länder hatten formell (Grundgesetz) und in der Praxis die Kontrolle über den Hochschulsektor. Wie in Kanada änderte sich die Situation im Laufe der Jahre, allerdings in Richtung hin zu mehr Kontrolle für den Bund. Obwohl dies später durch die Grundgesetzänderungen auf solide verfassungsrechtliche Füße gestellt wurde, war diese nur der Höhepunkt einer Entwicklung, die schon vorher begonnen hatte. Ein Grund dafür war der schon am Anfang der Staatsgründung implementierte föderative Rahmen und hier insbesondere der Bundesrat, der eine bemerkenswerte Mitbeteiligung der Länder am politischen Prozess im Zentrum erlaubte. Aufgrund der Stellung des Bundesrates ist es den Ländern bis heute möglich, die Hochschulpolitik des Bundes zu beeinflussen und zu kontrollieren. Hinzu kommt, wie schon oben erwähnt, die den Ländern verfassungsgemäß zustehende administrative Umsetzung der Hochschulpolitik des Bundes als ein zusätzliches Element von Macht aber auch Verantwortung.

Die Grundgesetzänderung von 1969 hatte die Bedeutung des Bundesrat weiter gestärkt, wenngleich dessen Rolle und die Frage der Notwendigkeit einer Zustimmung bei Gesetzesinitiativen des Bundes eine dauernde Quelle für parteipolitische und juristische Streitereien war und ist. Verschärft hat sich diese Situation zusätzlich noch durch die Grundgesetzänderungen von 1994, wie zuletzt die Kontroverse um die Juniorprofessur und das Verbot von Studiengebühren gezeigt haben.

Solche Probleme als Resultat einer Politikverflechtung¹⁸ im Hochschulsektor sind in Kanada eher unbekannt. Ottawa, in Ermangelung einer starken rechtlichen Stellung, nutzte seine finanzielle Stärke (die sogenannte ‚*power of the purse*‘) zur Förderung verfassungsrechtlich weniger bedenklicher Programme, wie z.B. in der Forschung. Diese Programme sind auch klar als föderale Programme definiert und betonen dadurch die Unabhängigkeit von den Provinzen.

Eine solch klare Abgrenzung von Programmen ist in Deutschland aufgrund der Politikverflechtung schwerer umzusetzen. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zu Kanada viele den Hochschulbereich betreffende Aspekte gesetzlich geregelt sind. Dadurch minimiert sich auch für die Bundesregierung der Spielraum zum Einsatz seiner finanziellen Stärke, um Macht und Einfluss zu gewinnen. Der Verfassungsrahmen mit seine Reglementierungen würde solch ein ‚freies Spiel der (finanziellen) Kräfte‘ nicht zulassen.

Auch die praktische institutionelle Umsetzung des verfassungsmäßigen Rahmens ist in Deutschland allgemein durch die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern geprägt und spezifisch durch die Mischfinanzierung. Aufgrund dieser Konstellation und aufgrund der Verfassungsstruktur sind Koordinierungsmaßnahmen zwischen dem Bund und den Ländern auf nationaler Ebene unumgänglich. In seiner wahrscheinlich reinsten Form ist dies durch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) umgesetzt – jedenfalls theoretisch. Die BLK, so Laufer und Münch (1998: 269), wandelte sich im Laufe der Zeit mehr in ein Forum für parteipolitischen Streitereien, als dass sie als eine Institution für die Koordinierung der Bildungsplanung zwischen Bund und Ländern diente und wurde deshalb schließlich in ihren Kompetenzen stark beschnitten.

Die Koordinierung der Länderinteressen verläuft vor allem über die KMK, obwohl die direkte Umsetzung über den Bundesrat erfolgt. Hinzu kommen noch weitere Institutionen außerhalb

¹⁸ Der Begriff Politikverflechtung als Charakterisierung des deutschen Föderalismus geht auf das Werk von Scharpf, Reissert und Schnabel (1976) zurück.

einer reinen regierungspolitischen Arena. Sie dienen ebenso der Koordination und damit der Etablierung einer gesamtstaatlichen Hochschulpolitik. In erster Linie wäre hierbei der Wissenschaftsrat zu nennen, der schon 1957 von den beiden Regierungsebenen gegründet wurde und damit die schon vor der Grundgesetzänderung von 1969 erfolgten Koordinierungsbemühungen unterstreicht.

Die institutionelle Landschaft in Kanada sieht im Vergleich dazu wesentlich anders aus. Kein Bildungsministerium auf föderaler Ebene, kein Forum für Ottawa und die Provinzen und kein Wissenschaftsrat oder andere ähnliche Einrichtungen, die der Koordinierung im Hochschulsektor dienen könnten. Statt dessen ergibt sich ein fragmentiertes Bild des Engagements Ottawas, dessen Zuständigkeiten dazu noch über mehrere Ministerien und Abteilungen verteilt sind. Generell gibt es keine politische Einrichtung, deren Aufgabe es wäre, Rahmenbedingungen für die kanadische Hochschulentwicklung zu kreieren.

Das kanadische Model des Föderalismus sieht nicht (wie in Deutschland) eine Beteiligung der Provinzen am Entscheidungsprozeß in Ottawa vor. Angesichts dieser Distanz zwischen den beiden Regierungsebenen existiert auch keine Notwendigkeit für eine gemeinsame Koordinierungsstelle. Dadurch konnten sich – abgesehen von den spezifische Interessen vertretenden Organisationen – auch keine weitere Akteure für diesen Bereich etablieren. Selbst wenn man davon ausgeht, dass Ottawa solch einer Institution aufgeschlossen gegenüber wäre, so kann man doch vermuten, dass die Provinzen – insbesondere Quebec – ihre Zustimmung dazu verweigern würden.

Neben den Regierungsinstitutionen gibt es noch weitere relevante Institutionen in dem hier untersuchten Bereich, die bisher noch nicht näher betrachtet wurden: die Gerichte. Es ist nicht möglich und nicht notwendig alle Formen der Gerichtsbarkeit in dem vorliegenden Kontext in Betracht zu ziehen. Eine Beschränkung auf die für Verfassungsfragen zuständigen Gerichte muss hier genügen.

In Kanada ist es der Oberste Gerichtshof (*Supreme Court*), dessen Zuständigkeiten über Verfassungsfragen hinausgehen und der generell eher als höchstes Berufungsgericht fungiert. Selbst in dieser Funktion spielt er eine wichtige Rolle im kanadischen Föderalismus.¹⁹ In der hier vorliegenden Einschränkung auf die Hochschulpolitik und die damit verbundenen Regierungsbeziehungen zeigt sich jedoch ein sehr beschränkter Einfluss. Unter Berücksichtigung der klaren Trennung von verfassungsrechtlicher Verantwortung zwischen den beiden Regierungsebenen ist dies allerdings weniger überraschend.

Solch eine Schlussfolgerung wie im kanadischen Fall ist in Deutschland nicht möglich. Das schon erwähnten Scheitern von Bundesinitiativen (Verbot von Studiengebühren und die Abschaffung der Habilitation durch Einführung der Juniorprofessur) vor dem Bundesverfassungsgericht (BVG) ist ein deutlicher Beleg für die den Hochschulbereich formenden Urteile des BVG.

Dieser prägende Einfluss wurde insbesondere nach der Grundgesetzänderung von 1969 deutlich. Die Zunahme von Gesetzen und Regelungen im Hochschulbereich führte aufgrund der Gemeinschaftsaufgaben und der Politikverflechtung im allgemeinen zu mehr Kontroversen und Streitereien, die allgemein nach der regelnden Macht des BVG verlangten. Dabei ist zu beachten, dass im Gegensatz zum kanadischen *supreme court*, der BVG nur für Verfassungsfragen zuständig ist was aufgrund der Natur des deutschen Föderalismus mit seinen sich überschneidenden und fast alle Bereiche erfassenden konstitutionellen Zuständigkeiten als logische Konsequenz erscheint.

Die Urteile des BVG schaffen Bedingungen, die für den gesamten Staat verbindlich sind. Dabei beschäftigt sich das BVG nicht allein mit kontroversen Interventionen des Bundes. Im konkreten Fall kann dies auch das Verhalten eines Landes betreffen. So verbot das BVG, z.B., Anfang der

¹⁹ siehe z.B. das von Garth Stevenson 1989 herausgegebene *Federalism in Canada*

1970er Jahre die bayrische Praxis der Bevorzugung von einheimischen (d.h. bayrischen) Studenten bei der Vergabe von Studienplätzen in *Numerus Clausus* Fächern (Teichler, 1992).²⁰

Ein wichtiges Betätigungsfeld für das BVG wurden auch die Blockaden zwischen Bundesrat und Bundesregierung (bzw. Bundestag) insbesondere im Zuge der Reformen des Hochschulrahmengesetzes (HRG). Die sich daraus ergebende überragende Stellung des BVG in der Hochschulpolitik trug ihm schon in den 1970er Jahren die polemische Bezeichnung „geheimer Kultusminister“ der Bundesrepublik ein (zitiert in Joachimsen, 1977: 78). In einer solchen Beurteilung sollte allerdings berücksichtigt werden, dass das BVG nicht selbst aktiv wird und dass die politischen Akteure das Gericht teilweise als ein schon normales letztes Instrument im politischen Entscheidungsprozess benutzen.

Aufgrund der bisherigen Analyse wird schon teilweise klar, aus welchen Gründen – trotz ähnlicher Ausgangslage – sich die beiden Systeme in Kanada und Deutschland in unterschiedliche Richtungen bewegten: von einer relativ schwachen zu einer politisch einflussreichen Größe des Bundes in Deutschland; von einer prominenten zu einer reduzierten und mehr zielgerichteten Rolle Ottawas in Kanada. Ottawa fehlte eine Verfassungsbasis, die in Deutschland für den Bund schon in der allgemeinen Struktur des föderalen Systems existierte, unterstützt durch eine größtenteils homogenisierend wirkende Rolle des BVG. In diesem Klima entwickelten sich weitere Institutionen und Akteure, die eine nationale Hochschulpolitik unterstützen. Die wichtigsten dieser Akteure, als weitere Variablen im Gesamtbild, sind Thema des folgenden Abschnitts.

Einfluss von Parteiensystem und Akteuren außerhalb der Regierungen

Parteien sind ein wichtiger Faktor in einem Demokratie allgemein und damit auch in den hier vorliegenden föderalen Beispielen. Die Parteiensysteme in beiden Ländern unterscheiden sich allerdings stark voneinander. 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 auszeichnet. Solche Unterschiede bei einem so zentralen Element wie dem Parteiensystem lassen daher auf eine Rückwirkung innerhalb der Hochschulpolitik schließen.

Die relative Unbedeutbarkeit des Parteiensystems in der kanadischen Hochschulpolitik zeigt sich darin, dass der Sektor seit 1945 eher durch eine Dichotomie Ottawa und die Provinzen beschrieben werden kann als durch parteipolitische Konfrontationen. Parteipolitische Auseinandersetzungen finden natürlich trotzdem statt aber entweder auf Ebene der Provinzen oder auf der nationalen Ebene zwischen den jeweiligen Regierungs- und Oppositionsparteien. Auch soll hiermit nicht gesagt werden, dass es keine Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Regierungsparteien in Ottawa gab und gibt. Jedoch konnten und können diese nicht auf ‚automatische‘ Unterstützung von ‚ihrer‘ Partei auf Provinzebene bauen. Diese Trennung zwischen Ottawa und den Provinzen wurde besonders in der Frage der generellen Finanzierung von Universitäten deutlich, wo klar zwischen den Bedürfnissen Ottawas und den Provinzen unterschieden werden konnte ohne dass ein bedeutendes Element parteipolitischer Solidarität sichtbar geworden wäre.

Der Unterschied zu Deutschland könnte kaum größer sein. War der Einfluss des zentralisierten Parteiensystems anfangs noch nicht zu spüren, so änderte sich dies fundamental mit der Zunahme der Bundeskompetenz. Wurden die Grundgesetzänderungen 1969 noch von einer breiten Koalition der großen Parteien getragen, zeigte sich in den folgenden Jahren mit ihren ideologisch gefärbten parteipolitischen Auseinandersetzungen das Gegenteil. Dabei wurde deutlich, dass die

²⁰ Mehr allgemein verteidigte der BVG auch die Rechte der Universitäten gegenüber den Ländern.

konstitutionelle Stärkung des Bundes nicht eine einseitige Angelegenheit war. Durch den Bundesrat sind die Länder schließlich – wenn auch weit über das ursprünglich geplante Maß hinaus – an dem Entscheidungsprozeß auf Bundesebene beteiligt. Ein Sachverhalt, der besonders bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat offensichtlich wird, da es dann oftmals zu Blockadesituationen kommt.²¹ Dabei zeigt sich der starke Einfluss des Parteiensystems in Deutschland. So ist es der Oppositionspartei im Bundestag möglich, bei entsprechender Mehrheit im Bundesrat, diesen als parteipolitisches Instrument zur Durchsetzung der eigenen Ziele zu nutzen. Wenn dies auch nicht bedeuten soll, dass die Parteien auf Landesebene nur das Wohlergehen ihrer Bundespartei im Blick haben, so ist doch zumindest festzustellen, dass der Bundesrat zeitweilig von einer Bund-Länder Kammer in eine parteipolitische Arena verwandelt wird. Andererseits bedeuten Kompromisslösungen auf Bundesebene zwischen den großen Parteien, dass kaum mit Widerstand im Bundesrat und damit auf Länderebene zu rechnen ist. Auf diese Art und Weise trägt auch die Parteienstruktur zu einer gesamtstaatlichen Hochschulpolitik bei.

Es ist hier auch notwendig nochmals und teilweise ergänzend kurz den Einfluss einiger nicht regierungsgebundener Institutionen zu erwähnen.

In Kanada gibt es wenige solcher Akteure und sie sind zudem nicht besonders einflussreich. So existieren zwar einige mit der Förderung der Forschung beschäftigte Institutionen, aber entweder werden sie von Ottawa dominiert oder ihre Autorität geht nicht über einen eng definierten Bereich hinaus. Eine Organisation, die sich als Interessengruppe der Hochschulen etwas hervorhebt, ist die *Association of Universities and Colleges of Canada* (AUCC). Insbesondere in den frühen Nachkriegsjahren war die Vorgängerorganisation der AUCC der Hauptansprechpartner für die Regierung in Ottawa. Mit zunehmenden Machtanspruch der Provinzen verlor die AUCC allerdings ihre privilegierte Position. In jüngerer Zeit gibt es aber Anzeichen für eine erneute Bedeutungszunahme der AUCC im Rahmen der verstärkten Forschungsorientierung der zentralen Regierung. Hierbei eröffnet sich für die AUCC mehr Raum für Interessenvertretung als dies in anderen Bereichen – die durch Kompetenzgerangel der Regierungsebenen gekennzeichnet sind – der Fall ist.

Auch auf diesem Feld offeriert das deutsche Beispiel ein anderes Bild. Verschiedene Institutionen dienen in der deutschen Hochschullandschaft der schon beschriebenen Notwendigkeit für eine Koordinierung auf nationaler Ebene. An erster Stelle steht hier der Wissenschaftsrat – obwohl er genau genommen teilweise auch eine politische Institution ist. Nichtsdestotrotz hat er es geschafft, sich nicht nur als Vermittler zwischen den Regierungsebenen zu etablieren sondern auch als Bindeglied zwischen dem politischen Bereich und der Wissenschaftsgemeinde. In dieser Funktion ist es ihm gelungen, über seine eigentliche Aufgabe als Berater für die Regierungen hinauszugehen und mehr Einfluss zu gewinnen.²²

Der Einfluss der verschiedenen Institutionen im hochschulpolitischen Entscheidungsprozeß in Deutschland bietet sich als Beispiel für eine ‚*Policy Network*‘ Analyse an.²³ Eine ausführlichere Darstellung würde hier jedoch zu weit führen, zumal sich ein Vergleich mit Kanada nicht anbietet – die Bedingungen für solch eine Analyse sind dort in diesem Bereich einfach nicht vorhanden.

²¹ Ein Zustand, der Teil der Politikverflechtungsfalle ist. Dessen Darstellung in der englischen Sprache durch Scharpf (1988) gehört zur Standardliteratur in der anglo-amerikanischen Föderalismusdiskussion.

²² Für eine ausführlichere Arbeit über den Wissenschaftsrat, von einer juristischen Perspektive aus betrachtet, siehe: Röhl, Hans Christian (1994).

²³ Für eine detaillierte Analyse in diesem Bereich, siehe: Onestini, Cesare (2002).

Gesellschaftliches Umfeld

Als ein letzter Aspekt soll hier noch das „Gesellschaftliche Umfeld“ als Einflussgröße auf die Hochschulpolitik vorgestellt werden. Es ist ein Thema, das unter anderen Rahmenbedingungen eine eigene Abhandlung wert wäre. Hier kann es nur kurz angeschnitten werden.

Im Vergleich zu anderen föderalen Staaten, wie z.B. Belgien oder eben Kanada, war und ist Deutschland durch eine relativ homogene Gesellschaft definiert – trotz Wiedervereinigung.²⁴ Um so mehr stellt sich die Frage nach dem Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Struktur und politischer Organisation eines Staates; eine Blickrichtung, die besonders in soziologischen Denkschulen eine gewisse Prominenz genießt. Schon 1952 prägte William Livingston die Idee von der ‚föderalen Gesellschaft‘. Vereinfacht gesagt, reflektiert dieses Konzept das Argument, dass ein föderaler Staat das Resultat einer föderalen Gesellschaftsordnung sei. Oder in den Worten von Livingston (1956: 4): „*Federalism is a function not of constitutions but of societies*“.

Basierend auf dieser Annahme argumentiert, der Politikwissenschaftler Jan Erk (2003), dass nicht nur ein föderaler Staat eine föderale Gesellschaft reflektiert: „*[If] the society is not federal and if federal institutions are in place, then the latter should change to reflect the characteristics of a ,non-federal society‘ and become centralized*“ (Ibd.: 296).

Deutschland scheint ein gutes Beispiel für die These zu sein. Schließlich wurde die föderale Staatsorganisation nach den negativen Erfahrungen des zentralistischen Nazistaates auch als eine Sicherheitsbarriere gewählt. Die Einführung eines föderalen politischen Systems nach 1945 widersprach somit der deutschen Gesellschaft – die in Teilen zumindest nicht föderal gestimmt war. Erk argumentiert daher (Ibd. 297): „*[The] German federal system has not socialized the German nation into a federal society – German society has not changed, the institutions have*“.

Der Hochschulsektor scheint eben dies zu bestätigen. Die institutionelle und konstitutionelle Situation im Hochschulbereich hat sich seit 1949 grundlegend verändert. Heute liegt die Betonung mehr auf Politikverflechtung als auf Autonomie der Länder. Von der Perspektive einer nicht-föderalen-Gesellschaft aus betrachtet, wird auch klar, wieso der im Grundgesetz bis 1994 verankerten Norm einer ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ ursprünglich so viel Bedeutung für die Entwicklung im Hochschulsektor zugemessen werden kann.

In Kanada findet sich verglichen mit Deutschland keine homogene Gesellschaftsstruktur. Dies wurde am Anfang im Hochschulsektor vor allem durch die Rolle Quebecs deutlich, wenngleich Quebec nur an der Spitze einer Entwicklung im gesamten Staat stand (dem schon oben erwähnten ‚*province building*‘). Diese Entwicklung der Herausbildung der eigenen Identität ging in Quebec zwar weiter als in allen anderen Provinzen,²⁵ aber den durch Quebec geebneten Weg (z.B. in der Form des Transfers von Steuerpunkten oder der ‚*contracting out*‘ Möglichkeit) stand allen anderen Provinzen auch offen. Dies ist wichtig zu betonen, da eine Gegenüberstellung von Quebec einerseits und dem Rest Kanadas der territorialen Vielfalt in dem Staat nicht gerecht wird. So gibt es noch die Atlantikprovinzen, die wenig Gemeinsamkeiten mit den Provinzen der Prärie oder der Westküste haben. Und dann gibt es natürlich noch die von den Ureinwohnern (die so genannten ‚*First Nations*‘) autonom verwalteten Regionen, deren Bedeutung für die vorliegende Analyse jedoch weniger wichtig ist. So entsteht ein Bild Kanadas, das es möglich macht, es als ein Beispiel für einen föderalen Staat mit einer föderalen Gesellschaft zu sehen. Es wird dadurch klar, dass eine zentralistische Hochschulpolitik wenig Chancen hat und es hilft weiterhin auch zu verstehen, wieso es in Ka-

²⁴ siehe z. B. Jan Erk (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

²⁵ Diese Entwicklung in Quebec wurde durch die ‚Quiet Revolution‘ in Gang gesetzt die nicht nur nach außen wirkte, sondern zuerst vor allem nach innen auf die eigene Gesellschaft.

nada kein mit Deutschland vergleichbares vertikal integriertes Parteiensystem gibt. Die Gesellschaftsstruktur unterstützt (oder bedingt) eine eindeutige Trennung zwischen Ottawa und den Provinzen – was, jedoch, wie gesagt, nicht bedeutet, dass die Provinzen als ein einzelner, homogener Akteur auftreten.²⁶

So bietet das Argument der föderalen Gesellschaft einen weiteren Erklärungsansatz, der nicht zuletzt die Komplexität des Themas widerspiegelt; eine Komplexität, die sicher noch die Betrachtung weiterer Aspekte erlauben würde. Ungeachtet dessen, sollte es schon mit dem bisher gesagten möglich sein, ein aussagekräftiges Resümee zu ziehen.

4 Resümee: Eine Frage der Balance

Es liegt in der Natur eines föderalen Staates, dass die beiden relevanten Regierungsebenen zu einem gewissen Grad – und verfassungsrechtlich verankert – unabhängig voneinander sind. Diese Beschreibung selbst sagt hingegen nichts über die Dynamik der Regierungsbeziehungen innerhalb eines föderalen Staates aus. Solch eine Dynamik lässt sich als eine ständige Suche nach Balance verstehen. Eine Balance die auf der föderalen Ebene gekennzeichnet ist durch die Verantwortung der Zentralregierung für das ökonomische Wohlergehen des Gesamtstaates und auf der anderen Seite durch ein Streben der Gliedstaaten nach kultureller Autonomie. Dies selbst wiederum stellt für die Gliedstaaten ein ‚Balanceakt‘ dar – die Entscheidung zwischen eben dieser kulturellen Autonomie einerseits und Einfluss im politischen Prozess auf der föderalen Ebene andererseits.

Der vorliegende Vergleich der Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland seit 1945 zeigt nicht nur deutlich, dass wir es hier mit dynamischen Systemen zu tun haben. Der Vergleich zeigt auch, dass diese Dynamik ein Resultat der sich ständig verändernden Gleichgewichte in den Beziehungen der Regierungsebenen ist. Für die Provinzen in Kanada und die Länder in Deutschland ergibt sich dabei ein sehr unterschiedliches Bild in Bezug auf ihre eigene Position in diesem Prozess.

In Deutschland ist, verallgemeinert gesagt, die Entwicklung der Länder in der Hochschulpolitik in Richtung eines stärkeren Einflusses (durch den Bundesrat) auf der Bundesebene gegangen – zu Lasten der kulturellen Autonomie. Die seit Antritt der rot-grünen Regierung (1998) verstärkt auftretenden Bemühungen hin zu mehr Autonomie seitens einiger Länder scheinen diese Entwicklung umzukehren zu wollen. Auf der anderen Seite können diese Bemühungen aber auch als ein Beleg für unterschiedliche parteipolitische Sichtweisen und Traditionen bezüglich dem Grad der staatlichen Intervention im Hochschulbereich gelten. Es ist daher zweifelhaft ob in der zukünftigen Entwicklung ein fundamentaler Kurswechsel der Länder statt finden wird – weg vom politischen Einfluss auf der Bundesebene und hin zu bedeutend mehr Autonomie.

In Kanada ging – im Gegensatz zu Deutschland – die Entwicklung für die Provinzen klar hin zu mehr Autonomie und damit weg von der Möglichkeit der politischen Beteiligung auf Bundesebene. Versuche, seitens der Regierung in Ottawa, dies grundlegend zu ändern, sind bisher gescheitert. Allerdings bleibt die Frage nach der Zukunft dieser Entwicklung. Das kappe Scheitern des Referendums in Quebec 1995 zeigt, wie fragil die kanadische Föderation ist. Im Hochschulbereich hat sich nach über Jahrzehnten der Konfrontationen angesichts der allgemeinen Hochschulfinanzierung eine Struktur herausgebildet, in der Ottawa seine eigene Autonomie nutzen kann, ohne dass dies gravierende, von den Provinzen stimulierte, Verfassungsdebatten nach sich ziehen würde.

²⁶ Der genaue Einfluß der Gesellschaftsstruktur ist natürlich nicht unumstritten. So hat Alan Cairns in einem bedeutenden und 1977 erschienen Artikel (*The Governments and Societies of Canadian Federalism*) argumentiert, daß Verfassung und politische Institutionen – nachdem sie etabliert wurden – selbst einen formenden Einfluß auf die Gesellschaft haben.

Zudem lässt unter Umständen die jetzt besetzte Nische der zielgerichteten Forschungs- und Entwicklungsförderung eine effizientere Umsetzung der Verantwortung Ottawas für die nationale Ökonomie zu.

Von der ökonomischen Perspektive aus betrachtet mag auch die mangelnde Kohärenz des Politikfeldes auf nationaler Ebene eher positiv eingeschätzt werden zu können. Sie erlaubt mehr Flexibilität und mehr Wettbewerbsorientierung; Aspekte, die durch die auch in Deutschland vertretene Forderung nach mehr Wettbewerbsföderalismus nicht unerheblich sind. Das deutsche Modell der auch in der Hochschulpolitik sichtbaren Politikverflechtung hat zwar eine mehr oder weniger kohärente Hochschulpolitik auf Bundesebene entstehen lassen, lässt aber Forderungen nach mehr Wettbewerb unter den Universitäten als langwierigen Prozess erscheinen. Allerdings zeigen sich gegenwärtig deutliche Tendenzen in diese Richtung. Dazu gehört auch der durch die Europäische Union (EU) entstehende externe Druck.²⁷ Sollte sich dieser noch verstärken, mag es sogar möglich sein, dass sich die beiden unterschiedlichen Ausprägungen der Balance des Föderalismus in Kanada und Deutschland wieder annähern. Im Hochschulbereich alleine wird schon deutlich, dass die beiden Länder auch im Zuge der Globalisierung, ähnlichen oder sogar den gleichen ökonomischen Zwängen und externen Einflüssen ausgesetzt sind. Ohne die vorliegende Analyse zu unterminieren, unterstreicht dies auch, dass die oben beschriebenen und als Erklärung für den Bereich der Hochschulpolitik dienenden Variablen, nicht erschöpfend sind.

Bibliographie

- Cameron, David M. (1991) *More than an academic question: Universities, government, and public policy in Canada*. Halifax, NS: The Institute for Research on Public Policy
- Cameron, David M. (2001) 'Postsecondary Education and Canadian Federalism: Or How to Predict the Future', in: *The Canadian Journal of Higher Education*. Vol. 31, Nr. 3, S. 143-56
- Cairns, Alan C. (1977) 'The Governments and Societies of Canadian Federalism', in: *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 10, Nr. 4, S. 695-725
- Elazar, Daniel J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa und London: The University of Alabama Press
- Ellwein, Torsten (1992) *Die deutsche Universität. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Frankfurt/M: Verlag Anton Hain
- 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
- Gibbins, Roger (1987) 'Federal Societies, Institutions, and Politics', Kapitel 2 in: Bakvis, Herman und Chandler, William M. (Hrsg.) *Federalism and the Role of the State*. Toronto Buffalo London: University of Toronto Press
- Götz, Klaus H. (1992) *Intergovernmental Relations and State Government Discretion: The Case of Science and Technology Policy in Germany*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Harmsen, Robert (2000) 'Europeanization and Governance: A New Institutional Perspective', in: *Yearbook of European Studies*, Vol. 14, S. 51-81

²⁷ Obwohl es (wie schon oben erwähnt) jedoch fraglich ist ob die EU im größeren Umfang ohne (verfassungs-) rechtliche Grundlagen in einen kulturell sensiblen Bereich wie die Hochschulpolitik eindringen kann – trotz Bologna Prozess und Lissabon Strategie.

- Jochimsen, Reimut (1977) 'Wissenschafts- und Hochschulpolitik im Widerstreit von gesamtstaatlichen Aufgaben und Länderhoheit', S. 62-81, in: Flitner, Andreas und Herman, Ulrich (Hrsg.) *Universität heute. Wem dient sie? Wer steuert sie?* München/Zürich: R. Piper & Co. Verlag
- Keller, Andreas (2000) *Hochschulreform und Hochschulrevolte. Selbstverwaltung und Mitbestimmung in der Ordinariatenuniversität, der Gruppenhochschule und der Hochschule des 21. Jahrhunderts.* Marburg: BdWi-Verlag
- Kimmich, Dorothee und Thumfart, Alexander (Hrsg.) (2004) *Universität ohne Zukunft?* Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Lauer, Heinz and Münch, Ursula (1998) *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland.* Opladen: Leske + Budrich
- Leslie, Peter M. (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', pp 81-95, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No.1
- Livingston, William S. (1956) *Federalism and Constitutional Change.* London: Oxford University Press
- Oehler, Christoph (1989) *Hochschulentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945.* Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag
- Onestini, Cesare (2002) *Federalism and Länder Autonomy. The Higher Education Policy Network in the Federal Republic of Germany.* New York & London: Routledge Falmer
- Peters, Guy B. (1999) *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'.* London and New York: Pinter
- Prichard, J. Robert S. (2000) *Federal support for Higher Education and Research in Canada: The New Paradigm.* Killam Annual Lecture. Halifax: Killam Trust
- Röhl, Hans Christian (1994) *Der Wissenschaftsrat: Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern und ihre rechtliche Determinanten.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Scharpf, Fritz W. (1988) 'The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', in: *Public Administration*, Vol. 66 (Autumn), S. 239-78
- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd and Schnabel, Fritz (eds.) (1976) *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.* Kronberg: Scriptor
- Schneekloth, Ulrich (1990) *Hochschulen zwischen Funktionswandel und Krise.* Stuttgart: Silberburg-Verlag
- Stevenson, Garth (Hrsg.) (1989) *Federalism in Canada. Selected Readings.* Toronto: McClelland & Stewart Inc.
- Stevenson, Garth (1995) 'Federalism and intergovernmental relations', Kapitel 20, in: Whittington, Michael S. und Williams, Glen (Hrsg.) *Canadian Politics in the 1990s.* Fourth Edition. Scarborough, Ontario: Nelson Canada
- Teichler, Ulrich (1990) 'Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland - Ein Überblick', Kapitel 1, in: Teichler, Ulrich (Hrsg.) *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland.* Weinheim: Deutscher Studien Verlag

Teichler, Ulrich (1992) 'Higher Education in Federal Systems: Germany', S. 141-68, in: Brown, Douglas; Cazalis, Pierre und Jasmin, Gilles (Hrsg.) *Higher Education in Federal Systems*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations

Trudeau, Pierre Elliott (1977) 'Established Program Financing: A Proposal Regarding the Major Shared-Cost Programs in the Fields of Health and Post-Secondary Education', S. 246-58, in: Meekison, J. Peter (Hrsg.) *Canadian Federalism: Myth or Reality* (3rd edition) Toronto et al: Methuen [Nachdruck einer Rede gehalten aus Anlaß einer Konferenz der 'Federal and Provincial First Ministers' am 14.-15- Juni 1976 in Ottawa]

Turner, George (2001) *Hochschule zwischen Vorstellung und Wirklichkeit. Zur Geschichte der Hochschulreform im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts*. Berlin: Duncker & Humblot

Wachendorfer-Schmidt, Ute (2000) 'Introduction', S. 1-20, in: Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.) *Federalism and Political Performance*. London und New York: Routledge

Watts, Ronald L. (1998) 'Federalism, Federal Political Systems, and Federations', in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, S. 117-37