

Pasternack, Peer

Sechzehn plus eins. Der deutsche Hochschulföderalismus

Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 20 (2011) 1, S. 6-18



Quellenangabe/ Reference:

Pasternack, Peer: Sechzehn plus eins. Der deutsche Hochschulföderalismus - In: Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 20 (2011) 1, S. 6-18 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-163258 - DOI: 10.25656/01:16325

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-163258>

<https://doi.org/10.25656/01:16325>

in Kooperation mit / in cooperation with:



Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

<https://www.hof.uni-halle.de>

Nutzungsbedingungen

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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

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.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Sechzehn plus eins

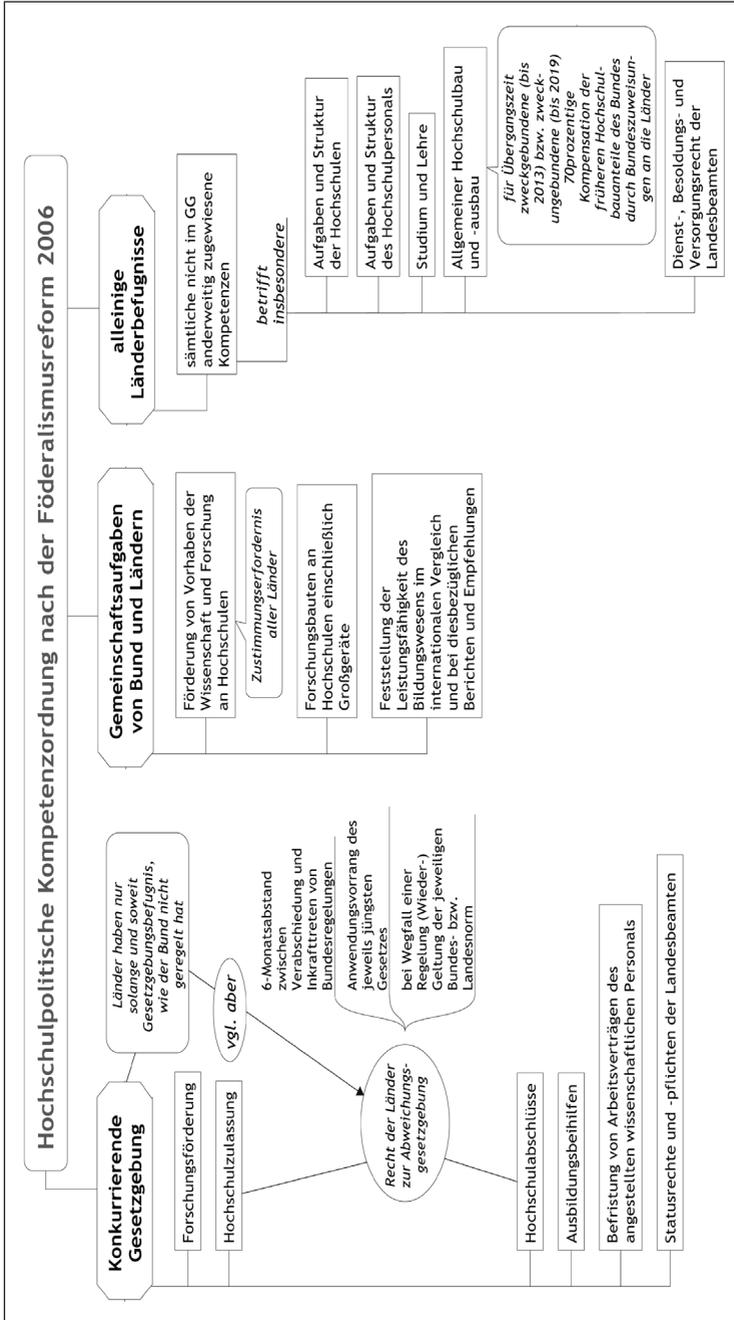
Der deutsche Hochschulföderalismus

Peer Pasternack
Halle-Wittenberg

Vor der Föderalismusreform 2006 wurde überwiegend das Bild eines zwar föderal verfassten, aber weitgehend homogenen Hochschulwesens in Deutschland gezeichnet. Mit der Reform auferlegten sich die Länder einen Qualitätswettbewerb, der explizit auf föderale Differenzierung setzt. Die sozialwissenschaftliche Hochschulforschung hat sich lange zurückhaltend bezüglich föderalismusspezifischer Analysen verhalten. Vielfach wurde vereinfachend ein einheitliches ‚deutsches Hochschulsystem‘ als gegeben unterstellt. Diese Betrachtungsweise lässt sich so nicht mehr aufrecht erhalten. Es stellen sich jetzt neue Fragen: nach föderaler Verwettbewerblichung, nach Heterogenisierung mit sechzehn je eigenen Hochschulsystemen oder nach verstärkter Bezugnahme aufeinander mit dem Ergebnis dann doch wieder eintretender Homogenisierung.

1. Zwischen Kompetenzordnung, Kooperationsverbot und Finanzierungserfordernissen

Hochschulföderalismus soll hier verstanden werden als die Gesamtheit der normativen Regelungen und praktischen Ausformungen der überwiegenden Zuständigkeit der Länder für die Entwicklung ihrer Hochschulen. Er stellt in Deutschland kein neues Phänomen dar, etwa eines, das der Föderalismusreform 2006 geschuldet sei. Vielmehr ist er seit langem fest verankert und stützt sich neben dem Grundgesetz wesentlich auf Übereinkommen, Gerichtsurteile und verfestigte Praktiken. Dabei bestanden zwischen dem Wortlaut des Grundgesetzes und der gelebten Praxis mal mehr, mal weniger Spannungen. Zwischen 1969 und 2006 war der Hochschulbereich eingebettet in eine enge Verflechtung sowohl auf horizontaler Ebene – der Länder untereinander – als auch auf vertikaler Ebene – zwischen Bund und Ländern. Mit der Föderalismusreform 2006 änderte sich



Übersicht 1: Hochschulpolitische Kompetenzordnung nach der Föderalismusreform 2006

dies. Auf der vertikalen Ebene fand hochschulpolitisch eine gewisse Entflechtung statt. Auf der horizontalen Ebene treffen die Länder als verfassungsrechtlich gestärkte Akteure aufeinander und können dies z.B. für stärkere Länderdifferenzierungen nutzen.¹

In welche dieser Richtungen sich die Dinge entwickeln werden, scheint inzwischen wieder offener, als es anfangs zu erwarten war. Nicht nur wird das sog. Kooperationsverbot,² seit 2006 im Grundgesetz, immer häufiger als korrekturbedürftiger Fehler bezeichnet.³ Auch die tatsächliche hochschulpolitische Kompetenzverteilung ist sehr viel weniger eindeutig länderfokussiert, als das landläufig angenommen wird. So fand 2006 zwar auf der vertikalen Ebene eine gewisse Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern statt. Doch fiel diese nicht nur sehr viel geringer aus als ursprünglich beabsichtigt; vielmehr gab es nicht nur Vereinfachungen, sondern auch neue Komplizierungen, etwa die Einführung eines Rechts der Länder zur Abweichungsgesetzgebung incl. eines Anwendungsvorrangs des jeweils jüngsten Gesetzes von Bund oder einem Land. (Übersicht 1)

Die hochschulpolitische Realität seit der Föderalismusreform ist nun von dreierlei geprägt:

- Zum ersten ist der Bund für weniger als zuvor zuständig.
- Zum zweiten hat er jedoch mehr Zuständigkeiten, als gemeinhin angenommen wird, zumal deren Steuerungspotenzial „bisher kaum erkannt, geschweige denn ausgeschöpft“ ist (Nolte 2010: 92).
- Zum dritten wird der Bund ebenso dringlich wie zuvor von den Ländern benötigt: „Angesichts massiv steigender Studentenzahlen werden die Länder auch mit Hilfe der Ausgleichszahlungen des Bundes schon in den kommenden Jahren absehbar nicht in der Lage sein, die zu-

¹ Wieweit sie dies tatsächlich tun, untersucht Otto Hüther anhand eines exemplarischen Themas in diesem Heft: New Managerialism? Gemeinsamkeiten und Differenzen der Leitungsmodelle in den Landeshochschulgesetzen.

² Art. 104b Abs. 1 GG: „Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“, d.h. er kann nur insoweit tätig werden, wie er selbst die Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Allerdings ist diese Bestimmung für den Bereich der Wissenschaft, wie noch zu zeigen sein wird, durchaus grundgesetzlich aufgeweicht.

³ **So für die Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2010 deren bildungs- und forschungspolitischer Sprecher, Albert Rupprecht** (http://www.cdu.de/archiv/2370_31363.htm). Die SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag formulierten dazu im selben Jahr jeweils eigene Anträge (http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/index.html). (Zugriffe 12.12.2010)

sätzlichen finanziellen Lasten für den allgemeinen Aus- und Neubau der Hochschulen und Hochschulklinika zu tragen. Hier wird versucht, über den Hochschulpakt 2020 und damit wiederum mit weiteren finanziellen Beteiligungen des Bundes an Länderaufgaben einen Ausgleich zu schaffen.“ (Westerburg 2006: 343)

Weitere gemeinsam finanzierte Programme wie die Exzellenzinitiative oder der Hochschulpakt zeigen, dass der Bund auch fürderhin zumindest als Mitfinanzier gebraucht wird, um Innovationen zu implementieren und Anforderungsspitzen an das Hochschulsystem zu bewältigen.⁴ In Einzelverhandlungen, so die CDU-Bildungspolitikerin Monika Grütters, habe der Bund „mit sehr guten Pakten eine sehr gute Umgehungsstraße um das [Kooperations-]Verbot gebaut“.⁵ Im übrigen wird es für die Rolle des Bundes künftig darauf ankommen, ob und wie er die ihm seit jeher zustehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) nutzt: „Diese Kompetenz und die damit einhergehende Ausführungskompetenz in Art. 87 Abs. 3 GG bieten dem Bund die Möglichkeit, eigenständige Förderkonzepte ohne die Mitwirkung der Länder zu entwickeln und umzusetzen. Soweit die Lehre von der Forschung an einer Universität nicht getrennt werden kann, erstreckt sich dieses Potential auch auf die universitäre Lehre“ (Nolte 2010: 92).

2. Kompetenzen, Akteure, Konflikte

Das hochschulpolitische Steuerungsgefüge war und ist von beträchtlicher Mehrebenenverflechtung gekennzeichnet, die der Öffentlichkeit häufig als Konfusion erscheint. Unterscheiden ließen bzw. lassen sich folgende Kompetenzvarianten:

(a) Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes,⁶

⁴ Der neue Artikel 91b Abs. 1 Pkt. 2 GG stellt die entsprechende Verfassungsgrundlage bereit: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von: [...] Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“.

⁵ http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/index.html (Zugriff 12.12.2010)

⁶ inzwischen abgeschafft

- (b) konkurrierende Bundeszuständigkeiten:⁷ Dort können die Länder nur so weit bestimmen, wie der Bund auf eigene Regelungen verzichtet. Diese werden in Folge der Föderalismusreform nunmehr zusätzlich durch
- (b₁) das Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung relativiert, wobei
 - (b₂) ein Anwendungsvorrang des jeweils jüngsten Gesetzes – gleich ob von Bund oder Land – gilt,
- (c) Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern incl. der dazugehörigen vertikalen Abstimmungs- und Aushandlungsstrukturen: Diese haben Bund und Länder kooperativ zu erledigen. Darüber wurde in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gestritten und Einvernehmen hergestellt. Für die Abstimmungsnotwendigkeiten, die nach der Föderalismusreform zwischen Bund und Ländern verblieben sind, wurde zum 1.1.2008 die BLK in eine Gemeinsame Wissenschaftskommission (GWK) umgewandelt. Die wesentlichen Abstimmungen zwischen den Landeshochschulsystemen aber müssen jetzt vornehmlich auf der horizontalen Verflechtungsebene bewerkstelligt werden;
- (d) alleinige Länderzuständigkeiten⁸ und schließlich
- (e) als Sonderfall Länder-Koordinationsbedarfe mit den dazugehörigen horizontalen Verflechtungen, die nicht grundgesetzlich geregelt sind, sondern entsprechend hergebrachter deutscher Staatstradition behandelt werden.⁹ Dazu unterhielten und unterhalten die Länder vor allem, qua Staatsvertrag, die Kultusministerkonferenz (KMK). Dort koordinieren sie ihre Hochschulpolitik insbesondere in Fragen der Gleichwertigkeit von Studienleistungen und -abschlüssen sowie des Studienzugangs und internationaler Belange (vgl. Fränz/Schulz-Hardt 1998; Zehetmair 1998; KMK 2005). Die erzielten Einigungen stellen dabei immer freiwillige Vereinbarungen dar. Dennoch handelt es sich bei der KMK faktisch um ein „multilaterales Zwangsverhandlungssystem der

⁷ „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“ (Art. 72 Abs. 1 GG)

⁸ „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ (Art. 30 GG)

⁹ Genauer dazu Ursula Münch: Bildungsföderalismus im Hochschulbereich, und Margrit Seckelmann: Transparenzschaffung oder neue Intransparenzen? Eine Bilanz der Föderalismusreform (2006/09) im Bereich der Wissenschaftspolitik, beide in diesem Heft.

Länderexekutiven“, denn für den Fall, dass ein einzelnes Bundesland der KMK-Staatsvertrag aufkündigt, tritt dieser auch für alle anderen Länder außer Kraft (Scheller 2010: 230).

Diese Kompetenzvielfalt ließ sich als anschauliches Beispiel der von Fritz W. Scharpf (1985) identifizierten „Politikverflechtungsfälle“ anführen, während für die (allerdings nur maßvoll kompetenzbereinigte) Situation nach der Föderalismusreform von einer „Entflechtungsfälle“ gesprochen wurde (Benz 2008).

Ein wesentlicher Teil der differenzierten Kompetenzverteilungen ergibt sich aus dem Hybridcharakter der Hochschulpolitik: Politikfeldsystematisch ist sie der Adapter zwischen Bildungs- und Forschungspolitik und hat Schmittmengen mit beiden. Die Bildungspolitik gilt als zum föderalen Kernbereich der Kulturhoheit gehörend, die Forschungspolitik nicht. Im übrigen haben Landes- und Bundeskompetenzen grundsätzlich unterschiedliche Zielrichtungen: Was den Ländern zugewiesen ist, dient dazu, die Erzeugung von Unterschiedlichkeit zu ermöglichen; wofür der Bund zuständig ist, zielt darauf, Einheitlichkeit zu erzeugen. In Kompetenzkonflikten können die Länder auf die Zustimmungsverweigerung im Bundesrat oder die Kompetenzklage beim Bundesverfassungsgericht zurückgreifen; der Bund kann vor allem damit drohen, den Ländern finanzielle Mittel vorzuenthalten.

Neben den Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern ist das hochschulpolitische Entscheidungsgefüge zudem durch zwei bedeutende Randbedingungen geprägt, eine auf der institutionellen Mikroebene, die andere auf der supranationalen Makroebene:

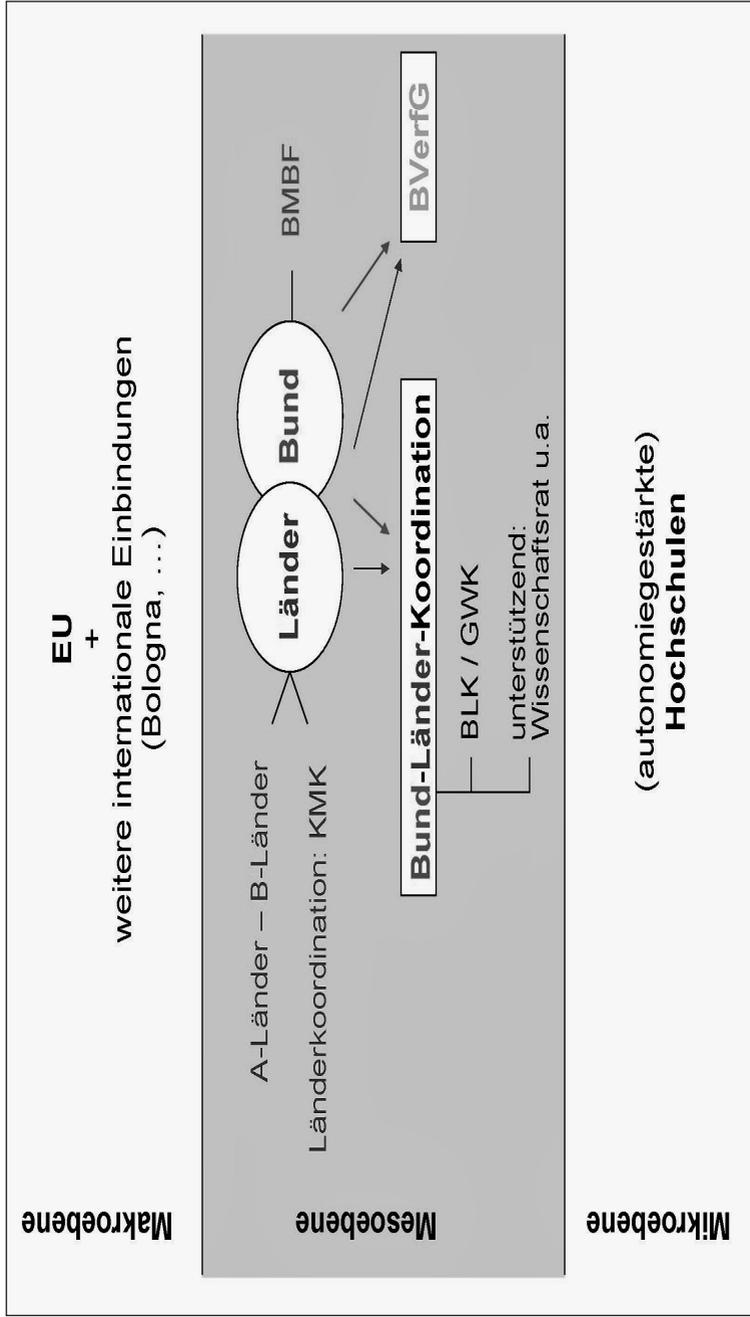
- Zum einen verfügen die deutschen Hochschulen in den wissenschaftlichen Angelegenheiten über Autonomie (anders als in den staatlichen Angelegenheiten: Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsverwaltung sowie universitätsklinische Krankenversorgung). Entsprechend sehen auch sie sich als hochschulpolitische Akteure. Im Rahmen ihrer akademischen Selbstverwaltung führen sie neue Studiengänge ein, nehmen akademische Prüfungen ab, erarbeiteten Hochschulentwicklungspläne, wählen ihre Rektorinnen oder Präsidenten und führen Berufungsverfahren durch. Die Hochschulen eines Landes prägen damit in ihrer Gesamtheit wesentlich die Hochschulstrukturentwicklung, die im übrigen ein genuines Gestaltungsfeld der Landeshochschulpolitik ist. Aktuell wird im Rahmen von Entstaatlichungs- und Deregulierungsaktivitäten in nahezu allen Ländern die Hochschulautonomie erweitert. Daher werden die Gestaltungsbemühungen der Landesregierungen künftig

von sehr viel höherem Aufwand der Abstimmung mit den Hochschulen begleitet sein müssen.

- Zum anderen hat sich in den letzten anderthalb Jahrzehnten eine neue Einflussenebene etabliert, die obendrein fragmentiert ist: Erstens wirkt seit geraumer Zeit auch die Europäische Kommission auf die Entwicklung des Hochschulsektors ein. Bereits vor dem Maastrichter Vertrag 1992 war sie mit einer Kompetenz zur Sicherung der Anerkennung von Abschlüssen ausgestattet, die sich auch auf Hochschulabschlüsse bezog. Im Rahmen des Maastrichter Vertrags hatte sie 1992 eine Zuständigkeit für die Durchführung von Maßnahmen der internationalen Kooperation und Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie die Möglichkeit zur Förderung der „europäischen Dimension im Bildungswesen“ (Art. 126 Maastrichter Vertrag) erhalten. Die Verantwortung für „die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungswesens“ liegt zwar weiterhin voll bei den Mitgliedsstaaten (ebd.). Doch mit strategischen Papieren zur europäischen Hochschulentwicklung sucht die EU-Kommission seither, ihren hochschulpolitischen Einfluss über die Maastricht- bzw. inzwischen Lissabon-konformen Förderprogramme hinaus zu verbreitern.¹⁰ Zweitens wirken die sog. Schlussfolgerungen des Rates, d.h. des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs, als normativ regulierende Papiere. Das bekannteste ist die Lissabon-Erklärung von 2000 mit der Zielformulierung, dass die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden sollte (Europäischer Rat 2000).¹¹ Drittens schließlich wird die Hochschulentwicklung seit ca. zehn Jahren auch durch zwischenstaatliche Initiativen jenseits des EU-Institutionengefüges geprägt – insbesondere durch den Bologna-Prozess zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums. Dieser soll über kompatible Studienstrukturen erreicht werden. Für Deutschland haben Bund und Länder gemeinsam die Bologna-Erklärung unterschrieben. Aus diesem Grund entfaltet sie dort eine hohe strukturelle Durchschlagskraft, die von EU-Initiativen in der Regel nicht erreicht werden kann. (Übersicht 2)

¹⁰ Vgl. als frühe Äußerung zu grundsätzlichen Fragen das EU-Memorandum zur Hochschulpolitik (EU-Kommission 1993) oder als jüngere die EU-Kommissionsmitteilungen „Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens“ (EU-Kommission 2003) und „Forscher im europäischen Forschungsraum“ (EU-Kommission 2003a).

¹¹ Das Ziel wurde nicht erreicht, seine Erwähnung im Nachfolgeprogramm „Europa 2020“ vermieden (vgl. EU-Kommission 2010).



Übersicht 2: Handlungsebenen und Akteure der Hochschulpolitik

Die Bundesländer sind die wesentlichen Hoheitsträger für den Kulturbereich, daher auch für die Hochschulen. Die Bundesrepublik ist von den Ländern gegründet worden, nicht der Bund hat die Länder konstituiert. Darauf gründet des Selbstbewusstsein der Länder und ihr Insistieren auf eigenständige Zuständigkeiten. Zugleich haben sich in den sechs Jahrzehnten seit 1949 die Verhältnisse deutlich gewandelt. Die Länder verfügen zwar über ihre Territorien, aber nicht über ausreichendes Geld. Der Bund hat Geld, besitzt jedoch kein Territorium, in dem er es ausgeben könnte. Darauf gründet das Kooperationserfordernis.

Tatsächlich auf der Ebene der Landespolitik werden hochschulpolitisch vier Sachverhalte entschieden:

- (a) der gesetzliche Rahmen des Hochschulsektors (dabei vor allem die interne Hochschulorganisation und -personalstruktur),
- (b) der finanzielle Rahmen der Hochschulgrundfinanzierung,
- (c) die Hochschulstandortplanung incl. Hochschulbau und
- (d) die Hochschulstrukturplanung (Fächerstruktur, Anteile der Hochschularten usw.).

Trotz der Kompetenzveränderungen 2006 bleibt aber auch der Bund ein wesentlicher hochschulpolitischer Akteur, da er – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung der Föderalismusreform – über beachtliche Möglichkeiten verfügt, an der Gestaltung des Hochschulwesens mitzuwirken. Daher ist auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) nach wie vor ein zentraler Akteur innerhalb der hochschulföderalistischen Ordnung. Es steht der KMK gleichberechtigt gegenüber.

Schließlich: Zahlreiche Zuständigkeitskonflikte wurden in den vergangenen Jahrzehnten vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen. Infolgedessen geriet das Gericht in eine häufig zentrale Rolle bei der Klärung der hochschulpolitischen Kompetenzordnung. Seine Rolle lässt sich als die eines Policy-Brokers kennzeichnen, d.h. einer Institution, „die in verfahrenen Verhandlungssituationen zwischen den politischen Akteuren vermittelt und versucht, das Konfliktniveau zu senken“ (Scheller 2010: 232).

Bei all dem sind die Abstimmungs- und Konsensfindungsprozesse durch eine Vielzahl von Konfliktlinien gekennzeichnet: zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ministerpräsidenten und den Kultusministern – institutionalisiert in der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und der KMK –, zwischen Wissenschaftsministerien und allen anderen Ressorts – worin sich eine Politikfeldkonkurrenz abbildet –, zwischen dem Gestaltungsanspruch der Politik und der Wächterfunktion des Bundesverfassungsgerichts sowie unter den Ländern. Unter diesen finden sich

zahlreiche Interessendifferenzen: A-Länder vs. B-Länder, ostdeutsche vs. westdeutsche Länder, Nehmer- vs. Geberländer im horizontalen Finanzausgleich, Stadt- vs. Flächenstaaten, Bildungsexporture vs. Bildungsimporture.

Daneben erscheint eine Unterscheidung auf einer gänzlich anderen Ebene als erklärungsstark für die hochschulpolitischen Orientierungen sowohl in den Ländern als auch beim Bund: Generell wird die hochschulpolitische Debatte in Deutschland durch drei wesentliche Strömungen geprägt, eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale. Bei der Betrachtung dieser drei Strömungen ist zu beachten, dass es sich um *hochschulpolitische* handelt. Diese laufen nicht umstandslos parallel mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen der entsprechenden Begriffe: In fast allen regierungsbeteiligten Parteien von CSU bis Die Linke finden sich, soweit es um Hochschulpolitik geht, jeweils Vertreter jeder der drei Strömungen. Ebenso ist es charakteristisch, dass einzelne hochschulpolitische Orientierungen häufig von jeweils zwei der drei Richtungen geteilt werden (und dann auch Bündnisse in Einzelfragen begründen), allerdings mit je unterschiedlichen, mitunter konfligierenden normativen Begründungen:

- So treffen sich z.B. die konservative und die marktliberale Strömung in ihrer hochschulpolitischen Befürwortung von Leistungsorientierung und Differenzierung; die einen jedoch auf der Grundlage eines akademischen Exklusivitätsanspruchs, die anderen auf Basis einer leistungsgesteuerten Inklusionsorientierung.
- Die marktliberale Strömung vertritt ebenso wie die chancenausgleichsorientierte die Position, dass die Hochschulbildungsbeteiligung gesteigert werden solle; erstere aus Gründen der Standortsicherung, letztere hingegen aus Gründen der Verbreiterung sozialer Aufstiegschancen.
- Oder, letztes Beispiel: In der Verteidigung der akademischen Autonomie stimmen wiederum die konservative und die chancenausgleichsorientierte Strömung überein; die einen als Vertreter eines traditionellen, auf Exklusivität bedachten Universitätsmodells, die anderen deshalb, weil akademisch selbstverwaltete Hochschulen politischer Intervention einfacher zugänglich sind als unternehmensförmig gestaltete Organisationen (vgl. Pasternack 2006: 35-37).

Die Schnittmengen erleichtern Einigungen auch jenseits parteipolitischer Prägungen von Regierungen oder den Interessendifferenzen zwischen einzelnen Ländern.

3. Fazit

Dass Veränderungen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung über die Zeit hin möglich sind, drückt zugleich eine grundsätzliche Notwendigkeit aus: Demokratie benötigt die Offenheit zu solchen Veränderungen, die eine gegebene Kompetenzordnung an sich wandelnde Bedingungen anzupassen vermögen. Ebenso gehört dazu, dass der Interessenvielfalt in Meinungsunterschieden – z.B. zwischen Bund und Ländern – Ausdruck verliehen werden kann.

Die Expertenurteile über die Föderalismusreform 2006 fallen, soweit es um Hochschule und Wissenschaft geht, überwiegend ambivalent aus: Einerseits entsprechen die nunmehr gültigen hochschulpolitischen Kompetenzen den Nachkriegsintentionen des Grundgesetzes eher als die ausgreifenden, mitunter auch konstitutionell überdehnenden Aktivitäten des Bundes bis 2006. Andererseits entspreche die aktuelle Kompetenzordnung nicht den realen Erfordernissen, wie sie sechs Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehen: Europäisierung, Internationalisierung, innerstaatliche wie grenzüberschreitende Mobilität und das Streben nach sozialer Bildungschancengerechtigkeit bezeichnen die faktischen Entwicklungen und normativen Ansprüche der Gegenwart. Dass diesen eine allzu starke hochschulföderalistische Differenzierung auf Dauer gerecht werden könne, wird weithin bezweifelt.

Allerdings ist die Entflechtung von Landes- und Bundeskompetenzen als Voraussetzung, um die kooperativ-föderalistischen Elemente zugunsten des Wettbewerbsföderalismus zu mindern, nur zum Teil realisiert worden. Daher gibt es im Hochschulbereich weiterhin Mehrebenenverflechtung und wird auch keine Entflechtungsfälle erkennbar. Exzellenz-Initiative und Hochschulpakt 2020 dokumentieren die entsprechende Kompromissbereitschaft der Länder. Auch zeigt die Föderalismusreform II von 2009, welche die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu regelte, wiederum eher in Richtung „eines partiell kompetitiven, partiell kooperativen Föderalismus“ (Seckelmann 2009: 757). Zudem war der kooperative Föderalismus im Hochschulwesen leistungsfähiger, als es seine landläufige Bewertung nahe legt. Dies gilt zwar in einem Punkt nicht – der sachangemessenen Finanzierung der Hochschulen –, doch wirkte gerade hier der Bund über die Jahrzehnte hin zumindest abmildernd. Aus Finanzierungsgründen wird der Bund auch spätestens nach Ende der Hochschulbau-Überweisungen im Jahre 2019 wieder benötigt werden.

Dass es trotz der Interessenunterschiede zu – phasenweise mehr oder weniger intensiven – Abstimmungen zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Ländern andererseits kommt, resultiert aus Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern, dem Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und den internationalen Verflechtungen. Diese stehen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.¹²

Die Bedeutung von vertikalen und horizontalen Koordinierungen wurde durch die Föderalismusreform 2006 nicht schwächer, sondern stärker – und zugleich schwieriger: Die hochschulpolitisch zunächst auf eine Minderung der kooperativ-föderalistischen Elemente zielende Reform war durch mehrere Spezialregelungen zu Gunsten des Bundes ergänzt worden, die im einzelnen in ihrer Nutzbarkeit noch auszudeuten sind. Die zugleich vorgenommenen Stärkungen der Länderkompetenzen sollen die Länder in die Lage versetzen, so der idealtypische Anspruch, in konstruktiver Konkurrenz untereinander nach innovativen Lösungen für bundesweite und regionalspezifische hochschulpolitische Herausforderungen suchen. Voraussetzungen eines solchen Wettbewerbs sind allerdings vergleichbare Anfangsausstattungen der Wettbewerbsteilnehmer. Diese sind nicht gegeben. „Leidlich ausgeglichene“ Ausgangspositionen für den hochschulföderalistischen Wettbewerb könnten, so Westerburg (2006: 343), allein über eine Länderneugliederung erreichbar sein. Diese gilt allgemein als illusorisch.

Literatur

Benz, Arthur (2008): Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus Bd. 8, Baden-Baden, S. 180-190.

EU-Kommission (1993): Memorandum zur Hochschulbildung in der Europäischen Gemeinschaft, COM (91)349, Brüssel.

¹² Zwei kontrastreiche Fälle – Kanada und die Schweiz – stellen in diesem Heft Gangolf Braband (Eine gesamtstaatliche Aufgabe? Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland) und Peer Pasternack/Henning Schulze (Gestärkter Bund und selbstbewusste Kantone. Wissenschaftssystem und Föderalismus in der Schweiz) vor. Der Beitrag von Gangolf Braband wie auch der oben erwähnte von Otto Hüther gehen zurück auf die Tagung „Föderalismus und Hochschulen. Von neuen Kompetenzen und alten Ordnungen“, die am 1./2. Juni 2010 am Institut für Hochschulforschung (HoF) stattgefunden hatte. Mit dieser Tagung mündete zugleich das HoF-Forschungsprogramm „Hochschulföderalismus seit 2006“ in seine Schlussphase ein. Auf eine Dokumentation der Tagungsbeiträge der HoF-Wissenschaftler/innen wird verzichtet, da diese parallel zum vorliegenden Heft und in erweiterten Fassungen in der Abschlusspublikation des Forschungsprogramms erscheinen (vgl. Pasternack 2011).

- EU-Kommission (2003): Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens, KOM(2003) 58, Brüssel, den 05.02.2003, URL <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0058:FIN:DE:PDF> (Zugriff 13.4.2008).
- EU-Kommission (2003a): Forscher im europäischen Forschungsraum: ein Beruf, vielfältige Karrieremöglichkeiten. KOM(2003)436; URL http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0436de01.pdf (Zugriff 12.1.2007).
- EU-Kommission (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel; URL <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> (Zugriff 22.12.2010).
- Fränz, Peter/Joachim Schulz-Hardt (1998): Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948-1998, in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.), Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998. Neuwied, Kriftel, Berlin, URL <http://www.kultusministerkonferenz.de/kmkgesch/home.htm> (Zugriff 26.4.2008).
- Pasternack, Peer (Hg.) (2011): Hochschulen und Föderalismus. Die deutsche Hochschulentwicklung zwischen Ländern und Bund, Leipzig.
- KMK, Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2005): Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i.d.F. vom 02.06.2005, URL <http://www.kmk.org/aufg-org/gogr.pdf> (Zugriff 12.9.2007).
- Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2/2010, S. 84-92.
- Scheller, Henrik (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, in: Klaus Detterbeck/Wolfgang Rensch/Stefan Schieren (Hg.), Föderalismus in Deutschland, München, S. 225-256.
- Seckelmann, Margrit (2009): „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b n.F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung 18/2009, S. 747-757.
- Westerburg, Sandra (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung, in: Wissenschaftsrecht 4/2006, S. 338-344.
- Zehetmair, Hans (1998): 50 Jahre Kultusministerkonferenz. Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/1998, S. 133-144.