

# 1. Hochschulföderalismus

## Ausgangslage und Fragestellungen

*Peer Pasternack*

„Hochschulföderalismus“ stellt in Deutschland kein neues Phänomen dar, etwa eines, das der Föderalismusreform 2006 geschuldet sei. Allerdings waren die normativen Regelungen und praktischen Ausformungen der überwiegenden Zuständigkeit der Länder für die Entwicklung ihrer Hochschulen bis dahin eingebettet: einerseits in eine enge Verflechtung auf horizontaler Ebene – der Länder untereinander, andererseits auf vertikaler Ebene – zwischen Bund und Ländern. Auf der horizontalen Ebene fand lange Zeit eine Bewegung von einem reinen zu einem kooperativen Kulturföderalismus statt (Peisert/Framheim 1990: 7). Für die vertikale Ebene wurde hinsichtlich der Hochschulen „in gewissem Umfang ein Kondominium“ – die Herrschaft mehrerer Hoheitsträger über ein Gebiet – von Bund und Ländern etabliert (Thieme 1986: 138).

Vor der Föderalismusreform 2006 wurde überwiegend das Bild eines zwar föderal verfassten, aber weitgehend homogenen Hochschulwesens in Deutschland gezeichnet. Dementsprechend hatten sich die Hochschulforschung und ihre Auftraggeber in der Vergangenheit eher zurückhaltend bezüglich föderaler Vergleichsanalysen verhalten und stattdessen ein einheitliches ‚deutsches Hochschulsystem‘ als gegeben unterstellt. Dieses Bild ist allerdings schon damals nur bedingt berechtigt gewesen. Betrachtet man datengestützt das Jahrzehnt von 1995 bis 2004, so lassen sich bereits seinerzeit vor der Föderalismusreform 2006 markante Unterschiede zwischen den Ländern feststellen:<sup>1</sup>

- Für die *Hochschulfinanzierung* wurden in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg die höchsten Beträge aufgewendet. Allerdings gab es beträchtliche Unterschiede bei den Steigerungsraten. Nahmen von 1995 bis 2004 die in den Hochschulen

---

<sup>1</sup> Datengrundlagen: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Fachserie 1, Reihe 4.1.1; Fachserie 11, Reihen 4.1, 4.3 sowie Sonderauswertung; Statistische Ämter der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Mai 2007), Reihe 1, Bd. 5 Länderergebnisse; Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum 26. (1995), 31. (2000) und 35. (2004) Rahmenplan für den Hochschulbau; eigene Berechnungen.

verausgabten Grundmittel in Bayern um 1,2 % zu, so waren dies in NRW 28,5 %. Deutliche Zuwächse wiesen im gleichen Zeitraum auch einige mittelgroße und kleine Länder auf: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Einen massiven Rückgang der Hochschulfinanzierung gab es lediglich in Berlin mit minus 17 %. In fünf Ländern allerdings glichen die Aufwüchse die normale Tarif- und Preisentwicklung nicht aus, so dass dort Realminderungen zu konstatieren waren (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland und Sachsen); in Schleswig-Holstein wurden die verausgabten Grundmittel auch nominal geringer.

- Bei den *flächenbezogenen Studienplätzen* waren innerhalb des betrachteten Jahrzehnts in acht Bundesländern deutliche Steigerungen zu beobachten: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Schleswig-Holstein. Bei den fünf ostdeutschen Ländern, die sich darunter befinden, resultierten diese Studienplatzzuwächse aus dem einigungsbedingten Ausbau der Hochschulen. Lediglich drei westdeutsche Länder hatten demnach ihre flächenbezogenen Studienplatzkapazitäten deutlich erweitert. Dem stand ein Land gegenüber, das deutlich reduziert hat: Berlin.
- Deutliche Unterschiede fanden sich auch beim *Anteil der Fachhochschulstudierenden* an allen Studenten und Studentinnen. Deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 26,4 % lagen hier Brandenburg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt. Sehr deutlich darunter lagen das Saarland und Berlin. In allen Ländern außer Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen gab es zwischen 1995 und 2004 Steigerungen des FH-Studierendenanteils.
- Über die *innerdeutsche Ingoing-Mobilität* – und damit z.T. auch über die Attraktivität der Hochschulen – geben die Anteile der Studierenden mit Hochschulzugangsberechtigung (HZB) eines anderen Bundeslandes Auskunft. Besonders viele auswärtige Studieninteressierte wurden 1995–2004 von den Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sowie von Rheinland-Pfalz und Brandenburg angezogen. Sehr unterdurchschnittlich waren die Anteile von Studierenden mit HZB aus einem anderen Land in NRW und Bayern.
- Inwieweit einzelne Hochschulen bzw. ihre Standorte auch für nichtdeutsche Studierende attraktiv sind, lässt sich dem *Anteil*

*ausländischer Studierender*, die für ein Studium nach Deutschland gekommen sind (Bildungsausländer), an der Studentenschaft abzulesen. Insgesamt betrug dieser Anteil in der Bundesrepublik 2004 knapp 10 %. Davon wichen Hamburg und das Saarland deutlich nach oben, die drei Länder Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen hingegen deutlich nach unten ab.

Während diese Betrachtung auf absolute Größenordnungen abstellt, ergibt eine Auswertung, welche die Leistungsdaten ins Verhältnis zu sozialökonomischen Referenzgrößen setzt, weitere Aufschlüsse. Einer entsprechenden Datenauswertung lassen sich für das Jahrzehnt 1995–2004 folgende Auffälligkeiten entnehmen:<sup>2</sup>

- Die *Hochschulfinanzierung pro Kopf der Bevölkerung* war sehr überdurchschnittlich in den drei Stadtstaaten und daneben in NRW. Deutlich unterdurchschnittlich war sie hingegen in Bayern sowie Mecklenburg-Vorpommern, und einen stark unterdurchschnittlichen Wert erreichte Brandenburg mit lediglich 50 % des gesamtdeutschen Mittels.
- Indem der *Anteil der Hochschulaufwendungen am Bruttoinlandsprodukt* (BIP) berechnet wird, lässt sich die Hochschulfinanzierung ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungskraft des jeweiligen Bundeslandes setzen. Dabei zeigt sich, dass Berlin und Bremen als Stadtstaaten sowie die (ostdeutschen) Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen deutlich überdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP aufwiesen. Die hohen Werte der ostdeutschen Länder (außer Brandenburg) resultierten aus dem dort insgesamt geringen BIP, zeigen aber auch, dass trotz eingeschränkter ökonomischer Leistungskraft prägnante politische Schwerpunkte in der finanziellen Ausstattung der Hochschulen gesetzt wurden. Deutlich unterdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP waren für Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein zu konstatieren.
- Die *Zahl der Studierenden in Relation zur Einwohnerzahl* war besonders hoch in den drei Stadtstaaten. Deutlich unterdurchschnittlich war sie in Brandenburg, Niedersachsen, im Saarland und in Schleswig-Holstein.

---

<sup>2</sup> Datengrundlagen: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Fachserie 1, Reihe 4.1.1; Fachserie 11, Reihen 4.1, 4.3 sowie Sonderauswertung; Statistische Ämter der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Mai 2007), Reihe 1, Bd. 5 Länderergebnisse; Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 4.4 und Sonderauswertung.

- Die *Betreuungsrelation*, also das Verhältnis von Studierenden zu Professoren/Professorinnen, war sehr gut in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Dagegen mussten besonders viele Studierende je Professor/in in Berlin, NRW und Rheinland-Pfalz betreut werden.

Mit der Föderalismusreform 2006 auferlegten sich die Länder einen Qualitätswettbewerb, der explizit auf föderale Differenzierung setzt. Infolgedessen lässt sich die Betrachtungsweise eines homogenen Hochschulwesens in Deutschland noch weniger aufrecht erhalten, als dies bereits vor 2006 der Fall war. Es stellen sich seither 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.

Wird dabei ‚Qualität‘ nicht allein im engen Sinne der Instrumentierung von Qualitätssteuerung verstanden, sondern vor allem inhaltlich, d.h. als Güte der hochschulischen Leistungsprozesse, dann lauten die zentralen Fragen dieses föderalen Qualitätswettbewerbs: Wie erfolgreich werden in den einzelnen Hochschulregionen bzw. Bundesländern Qualitäten in Forschung und Lehre entwickelt? Inwieweit werden mit regional unterschiedlichen Hochschulpolitiken Qualitätsziele und gesellschaftlich erwünschte Effekte der Hochschultätigkeit erreicht?

In diesem Wettbewerb dominieren zunächst eingängig kommunizierbare Themen wie Exzellenz und Effizienzsteigerung. Jedoch werden sich – mit der Macht der zur Wohlfahrtssicherung notwendigen Erschließung gesellschaftlicher Potenziale durch die Hochschulen – auch bislang eher nachgeordnete Fragen Geltung verschaffen: Hochschulbildungsbeteiligung, soziale Inklusion, Ausschöpfung der weiblichen Begabungspotenziale, Mobilitätsentwicklung, Qualitätssicherung in den außer-exzellente Bereichen, Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses in sowohl Exzellenz als auch Breite, Hochschulbeiträge zu regionalen Clusterbildungen, das Verhältnis von Hochschulen und außeruniversitärer Forschung usw.

Zu erwarten steht, dass die Antworten auf derartige Fragen noch deutlicher als Exzellenz oder Effizienz über die Platzierung innerhalb des Hochschulqualitätswettbewerbs zwischen den Ländern entscheiden werden: Während die aktuellen Debatten stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Hochschulen fokussiert sind, betref-

fen diese Fragen die Erfolgchancen der Mehrheit der Hochschulen und damit die Erfolgchancen regionaler Hochschulsysteme.

Der Föderalismus in der Hochschulpolitik wird in Deutschland auf drei funktionalen Ebenen realisiert: (a) der aus der Kultushoheit begründeten eigenständigen Verantwortung der Länder für die Unterhaltung und Entwicklung ihrer Hochschulen, (b) der hochschulpolitischen Länder-Koordination und (c), in nunmehr eng umgrenzten Einzelbereichen, der hochschulbezogenen Bund-Länder-Kooperation. Die Föderalismusreform hat die erste Ebene gestärkt und die dritte Ebene geschwächt. Dabei benötigen die Hochschulen aber auch weiterhin eine gesamtstaatliche Aufmerksamkeit. Denn politikfeldsystematisch stellt die Hochschulpolitik den Adapter zwischen Bildungs- und Forschungspolitik dar. Damit ist sie im Schnittpunkt zweier Bereiche mit zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung angesiedelt.

Von 2008 bis 2010 hat das Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF) die neuen Herausforderungen untersucht, die sich aus den veränderten föderalen Rahmenbedingungen ergeben. Die Ergebnisse werden hiermit vorgelegt und verstehen sich als hochschulbezogene Eröffnungsbilanz des Föderalisierungsprozesses. Die Landeshochschulpolitiken werden dabei als sequenzialisierte und/oder sich gegenseitig überlagernde Problembearbeitungsprozesse aufgefasst, die zweierlei Charakteristika aufweisen: Einerseits folgen sie normativ beeinflussten politischen Zielvorstellungen und können dadurch erwünschte Folgen haben (Zielerreichung); andererseits vermögen sie durch Interdependenzkumulation auch unerwünschte Nebenfolgen zu erzeugen (teilweise oder vollständige Zielverfehlung). Dass hierbei in einem interessenpluralistischen Politiksystem Zielhierarchien, Zielkonkurrenzen und -konflikte sowie die Differenz zwischen offiziellen und inoffiziellen Zielen keine Ausnahmeerscheinungen, vielmehr den Normalfall darstellen, macht die Analyse nicht unmöglich, sondern lediglich anspruchsvoll.

Es werden Daten und Befunde zusammengefasst, offene Fragen und sich u.U. anbahnende Probleme benannt. Erste Wirkungen der Föderalismusreform werden herausgearbeitet, wo es sie bereits gibt; anderes kann erst später geprüft werden, während sich zum jetzigen Zeitpunkt plausibilitätsgestützte Hypothesen formulieren lassen. Zu- vor bzw. parallel sind im Rahmen des Forschungsprogramms einige Publikationen erschienen, die einzelne der hier verhandelten Themen

vertiefen, so zur ländervergleichenden Datenlage (Reisz/Schulze 2011), Hochschulsteuerung (Stock 2009), zur Zwischenbilanzierung der Föderalismusreform und zum Hochschulsystemvergleich (Paster-nack 2011), zur Personalstrukturentwicklung (Franz et al. 2011; Über-sicht zu den Kategorien des wissenschaftlichen Personals o.J.) sowie zur Studierendenmobilität (Lischka/Rathmann/Reisz 2010).

Das realisierte Forschungsprogramm folgte dem Ansatz, dass sich die Potenziale von Forschung erst dann voll ausschöpfen lassen, wenn sie die Problemhorizonte der Akteure überschreitet, statt diese ledig-lich wissenschaftlich zu duplizieren. Dafür bieten sich insbesondere zwei Wege an: die Kontextualisierung und die vergleichende Ein-ordnung. Sie erleichtern es, die Ansprüche der Wissenschaftlichkeit und hochschulpolitischen Relevanz nicht nebeneinander, sondern in deren fortwährend widersprüchlicher Beziehung zu verfolgen. Derart lassen sich einzelne Entwicklungen in die Gesamtsituation der Hoch-schulentwicklung einordnen.

Hierzu bedarf es der Kenntnis langfristiger Trends, vergleichbar-er Fälle, relevanter Kontexte, prognostischer Wahrscheinlichkeiten sowie der Kenntnis typischer Fehler, alternativer Optionen, nichtin-tendierter Handlungsfolgen und der spezifischen Hochschulkultur. In Rechnung zu stellen war dabei, dass der deutsche Hochschulfödera-lismus bis 2006 ein vergleichsweise gering erforschtes Themenfeld gewesen ist (vgl. Martin 2011; 2011a). Allgemeine Darstellungen zum deutschen Föderalismus behandelten bis 2006 die Hochschulpolitik eher am Rande.<sup>3</sup> Relativ umfangreich war lediglich die Literatur, die sich parallel zur Aushandlung der Föderalismusreform kritisch zu deren (prognostizierten) Auswirkungen auf den Hochschul- und Wis-senschaftsbereich äußerte (etwa Faber 2006 oder Westerbürg 2006). Unterrepräsentiert waren vor allem empirische Analysen.

Dem abzuhelfen ist Anliegen der hier vorgelegten Studien. Diese zielen auf die Darstellung und Erklärung der föderal differenzierten hochschulbezogenen Problembearbeitungsprozesse, die sich durch voneinander abweichende Zieldefinitionen, Ressourcensituationen sowie heterogene Programmierungs- und Implementationsprozes-se auszeichnen. Quantitative Daten werden dabei als einer der Unter-suchungsausgangspunkte genutzt, ohne die Daten zu fetischisieren. Ver-

---

<sup>3</sup> Vgl. Benz/Lehmbruch (2002), Benz (2003), Blankart (2007), Institut der deutschen Wirtschaft (2007), Scharpf (1994), Sturm/Zimmermann-Steinhart (2005), Föderalismusreform (2006), Kluth (2007).

gleichende Darstellungen beschränken sich insofern auf eine heuristische und problemanzeigende Funktion, vermeiden aber rankingartige Aufbereitungen. Dieser Zugang ist kompatibel mit den praktischen Föderalisierungsvorgängen: Sowohl diese als auch jener gehen prinzipiell davon aus, dass Problembearbeitungsprozesse in der Hochschulentwicklung die Erprobung verschiedener Wege und Lösungsoptionen benötigen. Denn Forschung und Lehre entziehen sich auf Grund ihrer Funktionslogik – reputationswettbewerblich gesteuerte Wissensproduktion und -vermittlung – planerischen Festlegungen. Infolgedessen bewirkten vorzeitig generalisierte Entwicklungsmuster unvermeidbar hohe Transaktionskosten. Dem lässt sich durch die Erprobung differenzierter Lösungen begegnen, und deren inhärentes Erkenntnispotenzial lässt sich wiederum vollständiger erschließen, wenn die Umsetzung der Lösungen wissenschaftlich untersucht wird.

## **Literatur**

- Benz, Arthur (2003): Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien, Institut für Politikwissenschaft, Fern-Universität Hagen.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.) (2002): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (=Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32), Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Blankart, Charles B. (2007): Föderalismus in Deutschland und in Europa, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Faber, Klaus (2006): Wissenschaftspolitik und Föderalismusreform: Verfassungspolitische Ungereimtheiten, in: Botho Brachmann/Helmut Knüppel/ Joachim-Felix Leonhard/Julius H. Schoeps (Hg.), Die Kunst des Vernetzens, Verlag für Berlin und Brandenburg, Berlin, S. 449-460.
- Föderalismusreform (2006), Themenheft Aus Politik und Zeitgeschichte 50/2006.
- Franz, Anja/Claudia Kieslich/Robert Schuster/Doreen Trümpler (2011): Entwicklung der universitären Personalstruktur im Kontext der Föderalismusreform (HoF-Arbeitsbericht 03'2011), Halle-Wittenberg.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2007): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analysen und Reformbedarf, Köln.
- Kluth, Winfried (2007): Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Lischka, Irene/Annika Rathmann/Robert Reisz (2010): Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer. Studie im Rahmen des Projekts „Föderalismus und Hochschulen“ (HoF-Arbeitsbericht 3'2010), Wittenberg.

- Martin, Kerstin (2011): Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Monographien und Sammelwerke 1990–2011 (Stand März 2011), URL [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr\\_Foed\\_Buecher.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Buecher.pdf)
- Martin, Kerstin (2011a): Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Zeitschriftenartikel und Beiträge aus Sammelwerken 1990–2011 (Stand März 2011), URL [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr\\_Foed\\_Artikel.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Artikel.pdf)
- Pasternack, Peer (Hg.) (2011): Hochschulföderalismus (=die hochschule 1/2011), Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg.
- Peisert, Hansgert/Gerhild Framhein (1990): Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Struktur und Entwicklungstendenzen, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bock Verlag, Bad Honnef.
- Reisz, Robert/Henning Schulze (2011): Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998–2006, unt. Mitarb. v. Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Krempkow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster. Anhang zu: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>
- Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Campus-Verlag, Frankfurt/Main u.a.
- Stock, Manfred (2009): Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung (HoF-Arbeitsbericht 4'2009), unt. Mitarb. v. Robert Reisz u. Karsten König, Wittenberg.
- Thieme, Werner (1986): Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland, Carl Heymanns Verlag, Köln u.a.
- Übersicht zu den Kategorien des wissenschaftlichen Personals in den Landeshochschulgesetzen, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dokumentation/lehrverpflichtungen.htm>.
- Westerburg, Sandra (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung, in: *Wissenschaftsrecht* 39(2006), S. 338-344.
- Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra (2005): Föderalismus. Eine Einführung. Nomos Verlag, Baden-Baden.