

2. Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status

Peer Pasternack

Hochschulföderalismus – hier verstanden als die Gesamtheit der normativen Regelungen und praktischen Ausformungen der überwiegenden Zuständigkeit der Länder für die Entwicklung ihrer Hochschulen – stellt in Deutschland kein neues Phänomen dar, etwa eines, das der Föderalismusreform 2006 geschuldet sei. Er ist vielmehr 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 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. Zudem müssen sie sich ein neues hochschulbezogenes Verständnis ihrer Rolle gegenüber dem Bund erarbeiten. Der Ausgang dieses Prozesses ist offen,¹ zumal sich in jüngster Zeit die Stimmen mehren, die für eine wieder gestärkte Rolle des Bundes in der Bildungs- und Hochschulpolitik plädieren.

Im folgenden werden die hochschulföderalistischen Veränderungen in Verfassungstext und Verfassungsrealität seit den 1950er Jahren bis zur Föderalismusreform 2006 rekonstruiert. Nach einer systematischen Vorstellung der Institutionen, Akteure und Prozeduren im deutschen Hochschulföderalismus (Punkt 2.1.) folgt eine chronologisch orientierte Darstellung der Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklungen innerhalb und außerhalb des Verfassungstextes (2.2.), um schließlich, wiederum systematisch, zusammenfassend die zentralen Triebkräfte, Motive und Gründe der mehrfachen Veränderungen des Kompetenzgefüges zu diskutieren (2.3.). Dabei geht es nicht vorrangig darum, ob die zu beschreibenden Kompetenzverschiebungen

¹ Vgl. exemplarisch zur länderdifferenzierten Hochschulsteuerung Pasternack (2006) und Studiengebührenpolitik Pasternack (2008).

real bestehenden Problemlagen jeweils gerecht wurden.² Ebenso wenig geht es um die Frage, ob die seit 2006 neu sortierten Kompetenzen politisch eher dazu genutzt werden, föderale Differenzierung oder Vereinheitlichung zu erzeugen. Dies wird sich erst in einigen Jahren überprüfen lassen.³ Vielmehr soll die Frage nach den jeweiligen, z.T. zeitgebundenen und in jedem Falle interessengeleiteten Rationalitäten, die hinter den Veränderungen standen, beantwortet werden.

2.1. Institutionen, Akteure und Prozeduren im deutschen Hochschulföderalismus

Die bildungspolitische Arena im allgemeinen kann als ein „nicht-hierarchisch strukturiertes und eng gekoppeltes Netzwerk“ charakterisiert werden, „das sowohl durch kooperative als auch kompetitive Strukturelemente und Verhandlungsmuster geprägt wird“ (Scheller 2010: 229). Das hochschulpolitische Steuerungsgefüge im besonderen 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,
- (b) konkurrierende Bundeszuständigkeiten,⁴ die infolge der Föderalismusreform nunmehr zusätzlich durch
 - (b₁) das Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung relativiert werden, 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,
- (d) alleinige Länderzuständigkeiten⁵ und schließlich

² Hierzu sind insbesondere im Zuge der Föderalismusreform 2006 zahlreiche Zweifel angemeldet worden (vgl. Faber 2006; Westerburg 2006).

³ Eröffnungsbilanzen finden sich in Kehm/Lanzendorf (2006) und Lanzendorf/Pasternack (2008).

⁴ „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)

⁵ „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)

- (e) als Sonderfall Länder-Koordinationsbedarfe mit den dazugehörigen horizontalen Verflechtungen, die nicht grundgesetzlich geregelt sind, sondern entsprechend hergebrachter deutscher Staats-tradition behandelt werden.

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,⁶ 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 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.

⁶ Mit Ausnahmen: Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 („Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: [...] das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen“) wird eine Regelungskompetenz des Bundes für die außerschulische berufliche Bildung abgeleitet. Vgl. auch das Bundesgesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz) von 1976, zuletzt novelliert 2000, oder die Bundeszuständigkeit für das deutsche Auslandsschulwesen. Auch unterhält der Bund eigene Hochschulen, so die Universitäten der Bundeswehr oder die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Im Rahmen ihrer akademischen Selbstverwaltung führen sie neue Studiengänge ein, nehmen akademische Prüfungen ab, erarbeiteten Hochschulentwicklungspläne, wählen ihre Rektorinnen oder Präsidenden 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.⁷ 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.⁸ Zweitens wirken die sog. Schlussfolgerungen des Rates, d.h. des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs, als normativ regulierende Papiere.

⁷ Aber auch eingeschränkt: So reduziert die (z.T. maßgebliche) Beteiligung von (der Sache nach intermediären) Hochschulräten an der Wahl der Hochschulleitungen die Hochschulautonomie an einem Punkt, der herkömmlich als zentral für deren Ausgestaltung galt. Vergleichbares betrifft auch andere Kompetenzen der Hochschulräte.

⁸ 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).

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).⁹ 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.¹⁰ 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.

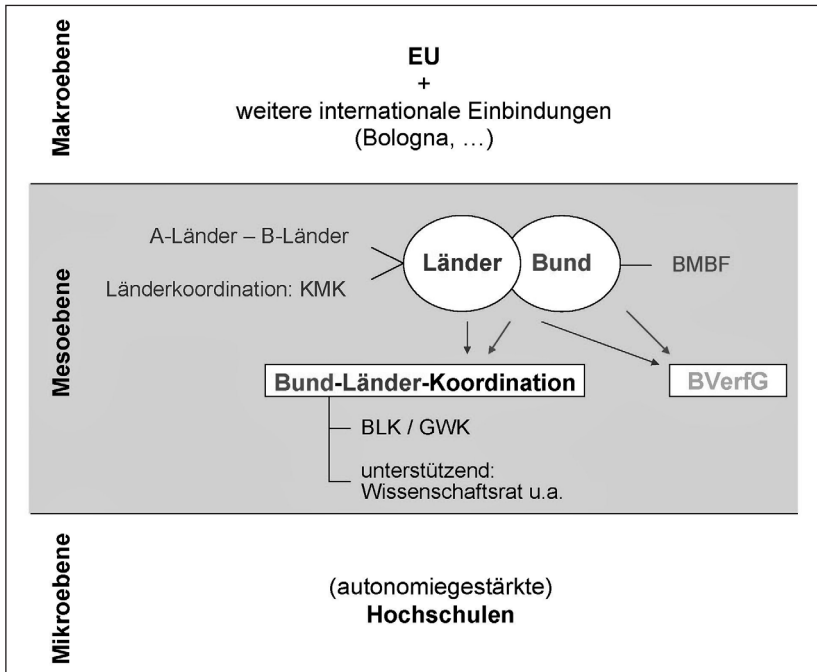
Die Bundesländer sind die wesentlichen Hoheitsträger für den Kulturbereich, daher auch für die Hochschulen. Die Bundesrepublik ist von den Ländern gegründet worden, nicht der Bund hat die Länder konstituiert. Darauf gründet des Selbstbewusstsein der Länder und ihr Insistieren auf eigene Zuständigkeiten. 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.

Die Länder erlassen deshalb Hochschulgesetze, beschließen die Hochschulstruktur und steuern inhaltliche Entwicklungen über Landesförderprogramme. Zu beachten hatten sie hierbei zwischen 1969 und 2008 die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, der das Hochschulrahmengesetz (HRG) erließ. Daneben bezeichnet das Grundgesetz Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, etwa im Beamtenrecht oder die Ausbildungsförderung. Dort können die Länder nur so weit bestimmen, wie der Bund auf eigene Regelungen verzichtet. Zudem weist das Grundgesetz Bund und Ländern Gemeinschaftsaufgaben zu, die sie kooperativ zu erledigen haben, z.B. bis 2006 Hochschulbau oder Forschungsförderung über (größtenteils bundesfinanzierte) Finanzierungsprogramme. Darüber wurde in der Bund-

⁹ Das Ziel wurde nicht ganz erreicht, seine Erwähnung im Nachfolgeprogramm „Europa 2020“ vermieden (vgl. EU-Kommission 2010).

¹⁰ In Deutschland wurde der Prozess zum Anlass genommen, mit der Begründung, international vergleichbare Abschlüsse schaffen zu müssen, international wenig und innerstaatlich nur beschränkt vergleichbare Bachelor- und Masterstudiengänge einzuführen.

Übersicht 1: Handlungsebenen und Akteure der Hochschulpolitik



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.

Abstimmungsbedarf für ihre alleinigen Regelungsgegenstände hatten die Länder frühzeitig erkannt. Sie unterhielten und unterhalten deshalb, qua Staatsvertrag, die Kultusministerkonferenz (KMK).¹¹ Dort koordinieren die Länder 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 Eini-

¹¹ exakte Bezeichnung: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland

gungen stellen dabei immer freiwillige Vereinbarungen dar. Dennoch handelt es sich bei der KMK faktisch um ein „multilaterales Zwangsverhandlungssystem der Länderexekutiven“, denn für den Fall, dass ein einzelnes Bundesland den KMK-Staatsvertrag aufkündigt, tritt dieser auch für alle anderen Länder außer Kraft (Scheller 2010: 230).

Daneben betreiben sowohl die Länder für bestimmte Einzelprobleme gemeinsame Einrichtungen, z.B. die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) bzw. jetzt Stiftung für Hochschulzulassung, wie auch Bund und Länder Institutionen kooperativ unterhielten und unterhalten, die der hochschulpolitischen Entscheidungsvorbereitung dienen, etwa das Hochschul-Informationssystem (HIS) oder den Wissenschaftsrat.

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).

2.2. Hochschulpolitische Kompetenzverschiebungen

Der Föderalismus im Hochschulwesen ergibt sich verfassungssystematisch aus der Kulturhoheit der Länder. Indem das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die diesbezüglichen Kompetenzen und Kompetenzabgrenzungen regeln, ist der Hochschulföderalismus zunächst ein verfassungspolitisches Thema. Dazu gehört, dass es im hochschulpolitischen Feld, wie in anderen Bereichen, Differenzen zwischen Verfassungstext und Verfassungsrealität gibt, und dass neben dem expliziten Wandel der Verfassungsnormen

auch impliziter Verfassungswandel stattfindet. Letzterer erschließt sich weniger einer juristischen als vielmehr einer politikwissenschaftlichen Betrachtung. Varianten des impliziten Verfassungswandels sind „Gesetze zur Auslegung oder Ergänzung von Verfassungsnormen, Verfassungsbestimmungen, die nicht praktiziert werden oder inzwischen überflüssig sind, ein modifiziertes Verständnis der Normen in der praktischen Auslegung durch Parlament oder Verwaltung oder gewandelte Konventionen und Interpretationen des Bundesverfassungsgerichtes“ (Hönnige/Kneip/Lorenz 2011: 11).

Soll der Wandel der hochschulpolitischen Kompetenzverschiebungen nachvollzogen werden, sind die Differenzen zwischen Verfassungstext und -realität sowie der implizite Verfassungswandel mit einzubeziehen: Nur in diesem Lichte lassen sich auch die Prozesse des expliziten Verfassungswandels angemessen verstehen. Dabei ist zu beachten, dass Demokratie die Offenheit zu solchen Veränderungen, die eine gegebene Kompetenzordnung an gewandelte Rahmenbedingungen anpassen, benötigt. Änderungen der Verfassungsbestimmungen folgten entweder politischen Schwerpunktverlagerungen oder aber bereiteten solche vor.

2.2.1. Politik- und Verfassungswandel bis zur Föderalismusreform 2006

Die Kulturhoheit gilt als ein Kernbestandteil der Eigenstaatlichkeit der Länder: All das, was regionale Identität bildet und stützt, soll in der Zuständigkeit der Länder organisiert werden. Neben der Kulturpolitik im engeren Sinne sowie der Medien- und Kirchenpolitik betrifft dies vor allem die Bildungspolitik.¹² Bildungsangebote sollen in Abhängigkeit von historischen, sozioökonomischen, geografischen und kulturellen Gegebenheiten eigenverantwortlich durch die Landesregierungen gestaltet und entwickelt werden.

Bereits der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee ging 1948 von dem Grundsatz aus, „daß die innere Verwaltung und das Kulturwesen künftig Länderaufgaben sein sollen“ (Herrenchiemsee 1981 [1948]: 504). Im Grundgesetz wurde und wird die Kulturhoheit nicht

¹² Wobei die Begriffe „Bildungswesen“ und „schulische Bildung“ erst durch die Föderalismusreform 2006 in das Grundgesetz gelangten (Art. 91b Abs. 2 GG). Vorher tauchte Bildung als Verfassungsbegriff lediglich in der Zusammensetzung „Bildungsplanung“ auf (Art. 91b GG a.F.). Vgl. Sachs (2007).

eigens erwähnt.¹³ Die Länderzuständigkeit ergab und ergibt sich folglich daraus, dass die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ... Sache der Länder (ist), soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“ (Art. 30 GG). Die Kulturautonomie der Länder ergibt sich mithin „lediglich aus der Summe derjenigen Kompetenzen, die nicht dem Bund zugewiesen sind“ (Nolte 2010: 85). Insoweit handelt es sich bei der Kulturhoheit der Länder um ein „verfassungstheoretisches Abstraktum“ (Scheller 2010: 227).

Das Bundesverfassungsgericht deutete 1957 die Verfassungssituation dahingehend, dass es „die Länder zum ausschließlichen Träger der Kulturhoheit“ erklärte. Es bezeichnete dies gar als „ein wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland“: „Diese Grundentscheidungen sind in Art. 7, 30, 70 ff. GG getroffen“, heißt es etwas apodiktisch (BVerfGE 6, 309).¹⁴ Allerdings nimmt der Verfassungstext keine Qualifizierung der Kulturhoheit als „wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus“ vor.¹⁵ Insofern darf diese verfassungsgerichtliche Deutung als im hiesigen Kontext wichtiger Schritt impliziten Verfassungswandels festgehalten werden. Unter Berücksichtigung der gängigen Staatspraxis enthält der Begriff „Kulturhoheit der Länder“ nunmehr „in erster Linie die zusammenfassende Beschreibung des Übergewichts der Gliedstaatenzuständigkeit in diesem Politikgebiet“ (Glotz/ Faber 1995: 1364).

In Reaktion auf soziale und ökonomische Entwicklungen in den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik ist die Kompetenzzuweisung an die Länder dann allerdings sehr differenziert ausgestaltet worden und verband sich mit einer Verschiebung der Zuständigkeiten in Richtung Bund. Im Bereich der akademischen Bildung wurde rasch evident, dass sich die Landeshochschulpolitiken nicht nur

¹³ Allenfalls indirekt und das auch erst seit der Föderalismusreform 2006: „Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.“ (Art. 23 Abs. 6 GG)

¹⁴ Art. 7 GG enthält Bestimmungen zum Schulwesen, Art. 30 und 70 GG regeln die allgemeine Zuständigkeit der Länder für alles, was grundgesetzlich nicht dem Bund zugewiesen ist. Grundentscheidungen zum Kultusföderalismus sind in den drei Artikeln nicht erkennbar.

¹⁵ Vgl. kontrastierend Köstlin (1989) zur „Kulturhoheit des Bundes“ und ergänzend zu den hochschulbezogenen Bundeskompetenzen nach der Föderalismusreform: Nolte (2010).

an regionalen Entwicklungsbedürfnissen orientieren können. Zumindest der Notwendigkeit bundesweiter Vergleichbarkeit müssen sie daneben auch Rechnung tragen. Im Hochschulsektor kann generell von höherem bundesweiten Abstimmungsbedarf ausgegangen werden als z.B. im Schulbereich, da Studierende, Absolventen und Wissenschaftler mobiler sind als Schüler und Lehrer. Vor allem vier Gründe trugen dazu bei, dass es zu einer engen Verflechtung der Hochschulpolitiken auf horizontaler – der Länder untereinander – und vertikaler Ebene – zwischen Bund und Ländern – kam:

- der hohe Stellenwert des Entwicklungsziels „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ bzw. die Erwartung an ein Mindestmaß der Gleichwertigkeit von Bildungschancen;
- der politische Wille, Mobilität im Hochschulsektor zu ermöglichen;
- das Streben nach bundesweiten Qualitätsstandards in der Hochschulbildung;
- schließlich die sprunghaft steigende Nachfrage nach Studienplätzen ab den 1960er Jahren und der dadurch ausgelöste Investitionsbedarf.

Seit Beginn der 60er Jahre bereitete ein Politikwechsel, den der Bund betrieb, eine Verfassungsreform vor, die am Ende des Jahrzehnts vollzogen wurde. Die Technik dessen war verführerisch und daher erfolgreich: Finanzierungsangebote an die Länder bzw., mit Billigung der Länder, direkt an die Hochschulen. Gab der Bund im Jahre 1958 34 Millionen DM für die Hochschulen aus, so waren es 1967 554 Millionen DM (Schimank/ Lange 2006: 313).

Hauptakteur dieses Bedeutungszuwachses des Bundes in der hochschulpolitischen Länderdomäne war zunächst das 1962 aus dem Atomministerium (gegründet 1955) hervorgegangene Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung (BMwF), seit 1969 Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Dieses wurde 1972 geteilt: in das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) einerseits (mit Zuständigkeiten vor allem für Berufsbildung und ausgewählte Fragen der Hochschulentwicklung) sowie das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) andererseits (mit Zuständigkeiten vor allem für die Bund-Länder-gemeinschaftsfinanzierte außeruniversitäre Forschung). Gefördert wurden vorrangig bestimmte Technologiebereiche, in denen aus gesamtstaatlicher Sicht

besonderer Entwicklungsbedarf bestand: zunächst Atomforschung, dann Weltraumforschung, schließlich allgemein Zukunftstechnologien wie die Datenverarbeitung (vgl. Hohn 1998: 259-304).

Während die Förderung einzelner Projekte an den Hochschulen durch den Bund verfassungsrechtlich nicht umstritten war, galt dies nicht für die „allgemeine, nicht auf bestimmte Vorhaben beschränkte ... Förderung ganzer Wissenschaftszweige, ... soweit es sich um die Förderung von Hochschuleinrichtungen handelt“ (von Heppe 1969: 72). Allerdings: „Kein Landesminister konnte es wagen, ihm angebotene Bundesmittel auszuschlagen und an sie geknüpfte Auflagen nicht zu erfüllen. Er hätte sich dem Vorwurf ausgesetzt, zuzusehen, wie die Bundesmittel in andere Länder flossen“ (Barbarino 1973: 20).

1969 dann ist der Bund auch formell in die Hochschulpolitik eingebunden worden. Die zunehmende regionale Uneinheitlichkeit des Hochschulsystems wurde als gesamtstaatliches Entwicklungshemmnis betrachtet. Sie schien der zu dieser Zeit als dringlich erachteten Technologie- und Exportförderung entgegen zu stehen (Müller 1982: 188f.), aber auch den politischen Bestrebungen nach mehr Chancengleichheit beim Hochschulzugang. Die Studiennachfrage stieg stark an, die Bildungsexpansion sollte gefördert werden, und in einigen Ländern waren die Ressourcen zu begrenzt, um den notwendigen Hochschulausbau allein finanzieren zu können. Daher wurde das Grundgesetz 1969 in mehreren Punkten geändert. Das Ziel dieser Änderungen war, „die Steuerung durch die Dotationen des Bundes auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen und für Transparenz zu sorgen“ (Seckelmann 2009: 750), da es zuvor dem Bund gelungen war, über die Vergabe von Haushaltsmitteln und deren Bindung an Auflagen „Einfluss auf die Verwaltungsführung der Länder zu nehmen“ (Oeter 1998: 261).

Zum einen betrafen die Änderungen zwei Gesetzgebungskompetenzen (Deutscher Bundestag 1969). Der Bund konnte jetzt über ein Hochschulrahmengesetz „allgemeine Grundstrukturen“ für das bundesweite Hochschulwesen vorgeben (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F.). Überdies wurde dem Bund die konkurrierende Vollkompetenz für die „Regelung der Ausbildungsbeihilfen“ zugewiesen.¹⁶ Im Unterschied zu letzterer wurde die Rahmengesetzgebungskompetenz in der Folge mehrfach zu einem verfassungsgerichtlich ausgefochtenen Streit-

¹⁶ Daneben gab es zwischen 1976 und 1984 auch ein Graduiertenförderungsgesetz des Bundes, das auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gestützt wurde.

punkt zwischen Bund und Ländern. Das Bundesverfassungsgericht urteilte dabei insbesondere in jüngerer Zeit sehr länderfreundlich – und bereitete damit letztlich der Aufhebung dieser Bundeskompetenz im Zuge der Föderalismusreform 2006 den Weg. Auch haben die Länder vielfach die bundesgesetzlichen Vorgaben in ihren landesgesetzlichen Regelungen verwässert, neutralisiert oder zumindest stark verzögert (Schimank/Lange 2006: 324).

Zum anderen wurden Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern definiert (Deutscher Bundestag 1969a; ders. 1970). Im Unterschied zu den Gesetzgebungskompetenzen handelt es sich dabei um Verwaltungs-, also Ausführungskompetenzen. Mit diesen fand sich das bereits zuvor praktizierte Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung und Finanzierung diverser wissenschaftsbezogener Angelegenheiten auch in der Verfassung explizit gemacht. Der Bund beteiligte sich nun – „auf Grund von Vereinbarungen“ – finanziell an Forschungseinrichtungen und -vorhaben von überregionaler Bedeutung (Art. 91b GG a.F.), ebenso am Hochschulbau, sofern entsprechende Länderprojekte einer rahmenplanerischen Begutachtung standhielten (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.; vgl. Faber et al. 1997). Letzteres stellte eine „Legalisierung der bis dato verfassungsrechtlich heiklen Fondswirtschaft des Bundes zugunsten von Infrastrukturmaßnahmen im Hochschulbereich“ dar (Schimank/Lange 2006: 319). Zudem wurde eine gemeinsame Bildungsplanung ermöglicht (Art. 91b GG a.F.). Diese allerdings kam in den folgenden Jahrzehnten über einen ersten Versuch in Gestalt des Bildungsgesamtplans von 1972 (BLK 1973) und gelegentliche Modellversuche z.B. im Schulbereich nicht hinaus.

Die mit dem Hochschulbau verbundene Rahmenplanung der Hochschulstrukturen und die gemeinsame Bildungsplanung entsprangen einer zeitgebundenen gesellschaftlichen Stimmung: Parteiübergreifend wurde seinerzeit „politische Planung als legitimes rechtsstaatliches und auch in einer sozialen Marktwirtschaft konformes Mittel prospektiver Gesellschaftsgestaltung begriffen“ (Schimank/Lange 2006: 319). Der Bund war damit in seiner hochschulpolitischen Rolle beträchtlich gestärkt: „Hochschulbau ist Hochschulpolitik“, denn durch „die mit starken Lenkungsmitteln verknüpften Investitionen kann der Bund mit geringem Einsatz viel Ländergeld binden“ (Feuchte 1972: 202, 218). Die Länder verfügten dagegen immerhin über ein Anmeldeungsmonopol (Schmittner 1973: 232). Das relativierte die nun zweifelsfrei gegebene

hochschulstrukturpolitische Rolle des Bundes im Hochschulbauverfahren und seine diesbezügliche „Angebotsdiktatur“ (ebd.: 238). Die Bundesregierung wiederum entschied autonom über ihren Budgetanteil am Hochschulbau. Damit setzte sie den Bauwünschen der Länder „je nach Haushaltslage mehr oder weniger enge Grenzen“ (Schimank/Lange 2006: 320). Auch nutzte der Bund dies für Versuche, die Länder zu Koppelgeschäften in anderen hochschulpolitischen Handlungsfeldern zu bewegen (ebd.: 321). Die bundeskritische Widerspiegelung dieser Entwicklungen in der einschlägigen Literatur ist allerdings mit dem Hinweis zu relativieren, dass die kleineren und mittelgroßen Länder auch zwingend auf die Bundesmittel angewiesen waren, um den Hochschulausbau in die Fläche vorantreiben zu können.

Die Programmpolitik des Bundes wurde bei all dem parallel weitergeführt. Das BMFT finanzierte in beträchtlichem Umfang Forschungsprojekte und – über diese – ganze Forschungsgebiete an Hochschulen. Das BMBW musste einspringen, um akute Probleme der Länder im Hochschulsektor zu lindern. Aus zwei Hochschulsonderprogrammen, aufgelegt 1989 und 1990, wurde eine fast zwei Jahrzehnte währende Programmkette. Einige Länder kürzten die Haushalte ihrer Hochschulen um die Beträge, die ihnen aus den Bundesprogrammen zufließen (ebd.: 327). Immerhin aber konnte der Bund „über seinen Einfluss auf die Programmformulierung im Rahmen der BLK inhaltliche Prioritäten und Schwerpunkte für die künftigen Strukturen des Hochschulwesens setzen“:

„Der Bund prägte ... innovative Strukturen im deutschen Hochschulsystem mit, die es a) ohne seine Beteiligung so von der Länderseite aus nicht gegeben hätte und die b) für die Länder Pfadabhängigkeiten erzeugten, die jenseits jeder ‚Notopfer‘-Rhetorik einen fortlaufenden Bundes Einfluss auf Agenda-Setting, Programmformulierung und letzten Endes auch auf die Strukturbildung in der deutschen Hochschullandschaft bedeuteten.“ (Ebd.: 328)

Dennoch finanzierten die Länder immer weit überwiegend die Forschung an ihren Hochschulen und behielten insofern die Verfahrensherrschaft. Mit der deutschen Neuvereinigung 1990 musste zudem der Bund massive Lasten zur Finanzierung der deutschen Einheit schultern: „Auf absehbare Zeit haben im Bildungswesen und in der Forschung Maßnahmen der Sanierung und des Ausbaus in den neuen Ländern mit Schwerpunkt bei den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen Priorität“ (BLK 1993). Zusätzliche

Ressourcen für gemeinsam mit den Ländern finanzierte Programme waren damit zunächst ausgeschlossen. In der Folge verringerte sich auch der gestaltende Einfluss des Bundes. Eine Stärkung seiner Rolle und Finanzierungsbeiträge setzte 1998 wieder ein. Sowohl deutliche BAFöG-Steigerungen als auch die vergleichsweise komfortable Ausstattung diverser Hochschulsonderprogramme kennzeichnen seither die hochschulpolitischen Aktivitäten des Bundes.

Auf einem anderen Feld – dem der Rahmengesetzgebungskompetenz – wurden hingegen seit Mitte der 90er Jahre verfassungspolitische Konflikte produziert. Zunächst konnte sich der CDU-Ressortchef des nun wieder vereinigten Bundesbildungs- und -forschungsministeriums nicht mit den Ländern über die Grundsätze einer HRG-Novellierung einigen (Reith 1997: 11f.). In der Sache – es ging vor allem um die SPD-Forderung nach einem Studiengebühren-Verbot – war er zwar mit seinen Unions-Länderkollegen einig. Doch nachdem er zur Auflösung des Patts die damalige HRG-Novelle zum nichtzustimmungspflichtigen Gesetz erklärt hatte, waren auch seine Parteifreunde verärgert (Schimank/Lange 2006: 333f.). Das darf indes nicht verdecken, dass mit dieser Novellierung zugleich die gesetzgeberischen Spielräume der Länder erweitert worden waren: Vorgaben zur inneren Organisationsverfassung der Hochschulen fanden sich nun nicht mehr im HRG; ebenso waren die Gestaltungsspielräume bei der Studienzulassung erweitert worden.

Unter der rot-grünen Bundesregierung, seit 1998 amtierend, kam es erneut zum Streit mit den Ländern – genauer: den unionsgeführten Ländern. Der Bund unternahm es zum einen, die Rahmengesetzgebungskompetenz mit dem angestammten Mittel der Setzung finanzieller Anreize zu verbinden: Im HRG wurde die Juniorprofessur als künftiger Regelweg zur Vollprofessur eingeführt (und damit die Habilitation als akademisches Zertifikat mit Berechtigungswirkung faktisch abgeschafft; vgl. Thieme 2004: 476); parallel wurde ein Förderprogramm aufgelegt, aus dem die Universitäten für jede eingerichtete Juniorprofessur eine pauschale Ausstattung in Höhe von 60.000 Euro erhielten. Zum anderen versuchte der Bund, auf rahmenrechtlichem Wege ein bundesweites Studiengebührenverbot durchzusetzen. Gegen beide Vorhaben klagten unionsgeführte Länder vor dem Bundesverfassungsgericht.

Sie konnten sich dabei auf einen Akt expliziten Verfassungswandels beziehen, der 1994 stattgefunden hatte und „über die Jahre zumindest

grob unterschätzt wurde“ (Hansalek 2006: 668). Im Zuge einer Verfassungsreform war damals die so genannte Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG) deutlich verschärft worden: Der Bund musste nunmehr „nicht nur ein irgendwie geartetes politisches Bedürfnis, sondern eine sachliche Erforderlichkeit für eine bundeseinheitliche Regelung nachweisen“ (Kluth 2007a: 53). Zudem wurde ein so genanntes Rückholrecht der Länder eingeführt, welches griff, wenn die Erforderlichkeit für ein Bundesgesetz im Laufe der Zeit weggefallen war (Art. 72 Abs. 4 GG n.F.).¹⁷ Wie leicht erkennbar, hatte bereits diese Verfassungsreform auf eine Stärkung der Rechte der Länder gezielt. Überdies führte sie zu einer Reihe von „spektakulären Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die die Föderalismusdiskussion erheblich beeinflusst haben“ (Kluth 2007a: 53), z.B. das Studiengebührenurteil. Mit der Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel hielt der Bundesgesetzgeber seit 1994 im Hochschulrecht „eine für die Rechtsetzung unbrauchbare Kompetenz in den Händen“ (Hansalek 2006: 668).

Anfang des 2000er hat das BVerfG kurz hintereinander den Länderklagen stattgegeben: In beiden Fällen habe der Bund, so das Gericht, seine Rahmengesetzgebungskompetenz überschritten. Mit Urteil vom 27.7.2004 (Az. 2 BvF 2/02) wurde entschieden, dass der Bund mit den Bestimmungen zur Juniorprofessur (5. HRG-Novelle) den Ländern zu detaillierte Vorgaben gemacht und damit seine Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F. überschritten habe. Auf der gleichen Linie bewegte sich die erwähnte Entscheidung vom 26.1.2005 (Az. 2 BvF 1/03), dass dem Bund zu einem Verbot von Studiengebühren (6. HRG-Novelle) das Gesetzgebungsrecht fehle. In der Folge war die hochschulpolitische Rolle des Bundes stark angeschlagen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das BMBF und die rot-grüne Bundestagsmehrheit selbst dazu verschärfend beigetragen hatten. So war mit der rahmenrechtlichen Privilegierung der Juniorprofessur als *künftig* regelhafter Zugangsweg zur Vollprofessur verbunden, dass es keine Übergangsregelungen für eine komplette Generation von Habilitierten bzw. Privatdozenten gab. Ähnlich folgenabschätzungsfrei war 2002 der steuerungsoptimistische Furor, als rahmenrechtlich die Beschäftigungshöchstdauer von befristetem wissenschaftlichen Per-

¹⁷ Art. 72 II GG: „Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

sonal begrenzt wurde: Gleichsam über Nacht durften Wissenschaftler/innen nach dem Studienabschluss nur noch zwölf Jahre auf befristeten Stellen incl. Projektstellen beschäftigt sein. Auch hier waren keine Übergangsregelungen vorgesehen. Was intentional darauf abzielte, die Hochschulen zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen zu nötigen, also die Beschäftigten zu schützen, führte tatsächlich zum Gegenteil: Hoffnungsvolle Projektforscher/innen mussten wegen Ablaufs der 12-Jahres-Grenze die Wissenschaft verlassen. Aus Sicht des Bundes fand sich die Ursache dafür nicht in der gesetzlichen Regelung, sondern in deren falscher Auslegung durch die Hochschulverwaltungen; aus Sicht der Hochschulen war die Regelung zu strikt formuliert, um bei Nutzung der Spielräume vor massenhaften Entfristungsprozessen vor den Arbeitsgerichten geschützt zu sein.

2.2.2. Politik- und Verfassungswandel im Zuge der Föderalismusreform 2006

Die Föderalismusreform 2006 mischte die bisherige hochschulpolitische Kompetenzordnung gründlich auf. Innerhalb der thematisch weiträumigen Verhandlungen war die Hochschulpolitik besonders heftig umstritten. Der erste Reformvorschlag, den die im Oktober 2003 vom Bundestag eingesetzte Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung (KomBO) am 13.12.2004 vorgelegt hatte, scheiterte vordergründig an der fehlenden Einigung zur Bildungs- und Hochschulpolitik.¹⁸

Die unionsdominierten sog. B-Länder, darunter vor allem die finanzstarken, und das damalige A-Land Nordrhein-Westfalen plädierten für eine vollständige Übertragung der bildungs- und hochschulpolitischen Kompetenzen auf die Länder. Ein Ganztagsstudienprogramm des Bundes oder rahmenrechtliche Regelungen zur Hochschulzulassung sollte es künftig nicht mehr geben können. Zudem wollten sie ein ausdrückliches Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bereich des Hochschulwesens durchsetzen (Krings 2007: 76). Derart sollten die Einflussmöglichkeiten schon vom Ansatz her ausgeschlossen werden, die dem Bund regelmäßig dann zuwachsen, wenn er den Ländern bzw. ihren Hochschulen programmgebundene Finanzmittel anbieten kann.

¹⁸ Vgl. Münch (2005); Mager (2005); Hrbek/Eppler (2005); Henneke (2005); Richter (2005); Krings (2007: 74).

Die SPD-geführten Länder (außer NRW) und das sozialdemokratisch geführte BMBF dagegen wollten durchsetzen, dass der Bund weiterhin eine wichtige Rolle in der Bildungs- und Hochschulpolitik spielt. Eine Einigung kam hier nicht zustande. Im Dezember 2004 wurde das Vorhaben daher insgesamt für gescheitert erklärt. Nach der Bundestagswahl am 18.9.2005 konnte das Projekt im Zuge der Verhandlungen über eine Große Koalition wieder aufgenommen werden.

So, wie bereits das ursprüngliche Scheitern der Reform „vor allem aus machttaktischen Erwägungen gedeutet“ wurde (Kluth 2007a: 54), lässt sich auch die dann zustande gekommene Einigung interpretieren. Die gegenüber der Bundesebene ihrer Partei(en) vergleichsweise starken Unions-Ministerpräsidenten (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, NRW und Saarland) drängten auf die Durchsetzung der länderfreundlichen Föderalismusreform. Sie fühlten sich durch die bislang fortwährend nötige Rücksichtnahme auf das – in ihrer Wahrnehmung – Vereinheitlichungsstreben des Bundes und die Finanzierungsbedürfnisse der Nehmerländer gehemmt. Statt dessen wünschten sie mehr eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten – die zumindest Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf Grund ihrer Finanzkraft auch nutzen können.

Doch auch im Bundestag gab es Interesse an einer Einigung. Die parteipolitisch unterschiedlichen Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat, die während der 13., 14. und 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages bestanden, hatten einen hinreichenden Leidensdruck bei den großen Parteien erzeugt:

„der Handlungsspielraum der Bundesregierung und der sie tragenden Mehrheitsfraktionen wurde ... bereits durch die immanente Drohung mit der entgegenstehenden Bundesratsmehrheit erheblich eingeschränkt. Neben dem an Bedeutung gewinnenden Vermittlungsausschuss verlagerte sich die Gestaltung der Bundespolitik zum Teil in ebenso intransparente, aber zudem noch informelle Zirkel aus Regierung, Opposition und Ministerpräsidenten“ (Krings 2007: 77).

So fixierte der Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 eine Einigung über die Föderalismusreform (CDU, CSU, SPD 2005: 109 und 168-224), der die Länder am 14.12.2005 zustimmten, aber immerhin fünfzehn sozialdemokratische und ein CDU-Abgeordneter im Bundestag nicht (Krings 2007: 76).

Damit wurde die ursprünglich im Grundgesetz angelegte Konzentration hochschulpolitischer Zuständigkeiten auf der Länderebene im

Übersicht 2: Kontinuitäten und Veränderungen in der hochschulföderalistischen Kompetenzordnung im Zuge der Föderalismusreform 2006

Kompetenz...	Bund	Länder
...kontinuitäten	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Hochschulzulassung	sämtliche sowohl bisher als auch weiterhin nicht im GG erwähnten Kompetenzen
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zu den Hochschulabschlüssen	
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung	
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zu Ausbildungsbeihilfen	
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Befristung von Arbeitsverträgen des angestellten wissenschaftlichen Personals	
...wegfall	Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung	
	Rahmenkompetenz Aufgaben und Struktur der Hochschulen	
	Rahmenkompetenz Aufgaben und Struktur des Hochschulpersonals	
	Rahmenkompetenz zum Erlass des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG)	
	Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau/ Großgerätefinanzierung	
...erweiterungen bzw. -neuerungen	Gemeinschaftsaufgabe Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen	Recht zur Abweichungsgesetzgebung bei Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen
	Gemeinschaftsaufgabe Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräte	Aufgaben und Struktur der Hochschulen
	Gemeinschaftsaufgabe Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen	Aufgaben und Struktur des Hochschulpersonals
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten (mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung)	Allgemeiner Hochschulbau und -ausbau
		Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten

Grundsatz wiederhergestellt. Die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Länder im Hochschulsektor ist nunmehr formal deutlich erweitert. Schematisierend stellt sich die Veränderung der Kompetenzordnung wie in Übersicht 2 zusammengestellt dar.

Als auch bisherige Zuständigkeiten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung verblieben beim Bund die Regelungen zu den Ausbildungsbeihilfen¹⁹ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), zur Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), die Regelung der Befristung von Arbeitsverträgen des angestellten wissenschaftlichen Personals (mit Bezug auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG).²⁰ Hinsichtlich der Hochschulzulassung und -abschlüsse sieht das Grundgesetz allerdings ausdrücklich ein Abweichungsrecht zu Gunsten der Länder vor (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG). Das jeweils jüngere Gesetz des Bundes oder eines Landes genießt hierbei Anwendungsvorrang. Diesbezüglich könnte es zu einer Art legislativem Wettlauf zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern kommen (Westerburg 2006: 339). Um dennoch eine minimale Kontinuität und Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollen aber die Bundesgesetze erst sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten. Damit bleibt den Ländern Zeit, wiederum vom Bundesgesetz abweichendes Landesrecht zu erlassen: „Durch die Sechs-Monats-Frist sollen kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle an den Bürger vermieden werden“ (Deutscher Bundestag 2006: 11). Eine Art gesetzgeberisches Ping-Pong-Verfahren würde damit möglich, ist allerdings seither noch nicht zu beobachten gewesen. Man mag diese Regelungen auch in einer gewissen Spannung zum Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) sehen. Gleichzeitig setzen abweichende Landesregelungen die jeweilige Bundesregelung nicht insgesamt außer Kraft – und umgekehrt:

¹⁹ umgesetzt mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG). „Das Gestaltungspotential der Kompetenz ist damit aber bei weitem nicht ausgeschöpft. [...] Denkbar ist etwa die differenzierte Förderung von Ausbildungen“, z.B. um dem Personalmangel in bestimmten Berufen abzuweichen. „Unter Umständen könnten auch Ausbildungen an bestimmten Einrichtungen gefördert werden, womit man Kapazitäten steuern und besonders erfolgreiche Ausbildungseinrichtungen gezielt in Anspruch nehmen könnte. Außerdem könnte man erhöhte Ausbildungsbeihilfen für Studiengänge gewähren, die bestimmten Anforderungen genügen“ (Nolte 2010: 88).

²⁰ Diese „bisher kaum in Anspruch genommene“ Kompetenz „wird im Hinblick auf das vermeintlich den Ländern vorbehaltenen Hochschulwesen oft einschränkend ausgelegt. [...] Landeskompetenzen, die dem Bund eingeräumte Kompetenzen beschränken, kennt das GG nicht“ (Nolte 2010: 85f.).

„Das bedeutet, dass z.B. bei Aufhebung des abweichenden Landesrechts automatisch wieder das Bundesrecht gilt. Novelliert der Bund sein Recht, zum Beispiel um neue Vorgaben des EU-Rechts bundesweit umzusetzen, geht das neue Bundesrecht – als das spätere Gesetz – dem Landesrecht vor. Hebt der Bund sein Gesetz auf, gilt wieder das bisherige Landesrecht. Die Länder ihrerseits können auch von novelliertem Bundesrecht erneut abweichen ... Das Landesrecht geht dann wiederum dem Bundesrecht vor.“ (Deutscher Bundestag 2006: 11)

Das Hochschulrahmengesetz des Bundes trat am 30. September 2008 außer Kraft. Eine genauere Betrachtung offenbart allerdings, dass in der Gesamtheit aller Neuregelungen keineswegs eine vollständige Entflechtung realisiert wurde. Denn es stellte sich „schnell heraus, dass die begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder die Bereitschaft begrenzte, einer Mischverwaltung in sämtlichen Bereichen die gesetzliche Grundlage zu entziehen“ (Seckelmann 2009: 752):

- Erhalten blieb die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung außerhalb von Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG). Sie ist hochschulpolitisch bedeutsam, weil damit – neben den Instituten der außeruniversitären Forschungsorganisationen – auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) weiterhin von Bund und Ländergemeinschaft gemeinsam finanziert werden kann. Die DFG wiederum finanziert zum überwiegenden Teil Forschungsprojekte und -strukturen an Hochschulen.
- Neu eingeführt wurde eine Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“²¹ an Hochschulen (Art. 91b Nr. 2 GG). Der Begriff Wissenschaft umfasst neben der Forschung auch die Lehre, so dass es dem Bund weiterhin nicht versagt ist, sich bei der Verbesserung der Hochschullehre zu engagieren. Voraussetzung ist im jeweiligen Einzelfall die Zustimmung aller Länder, d.h. eine nur mehrheitliche Zustimmung genügt nicht. Die Formulierung „Vorhaben“ verdeutlicht zugleich, dass institutionelle Förderungen ausgeschlossen sind.

²¹ Diese Formulierung ist insoweit verunglückt, als sie die Wissenschaft als ganze neben ihren Bestandteil Forschung stellt (Sachs 2007). Die Formulierung wurde, statt der ursprünglich vorgesehenen „Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ (Deutscher Bundestag 2006: 4), im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages vorgenommen, um „auch im nichtinvestiven Bereich die gemeinsame Förderung auch der Erhöhung der Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit der Hochschulen und der Ausbildungschancen der Studienberechtigten und somit die Verbesserung der Zulassungsmöglichkeiten und insgesamt die quantitative Steigerung der Zulassungszahlen an deutschen Hochschulen“ zu ermöglichen (Deutscher Bundestag 2006b: 42).

- Abgeschafft wurde die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Großgerätefinanzierung (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.). Damit fällt der allgemeine Bau und Ausbau von Hochschulen und Universitätskliniken nunmehr in die alleinige Verantwortung der Länder.²² Hingegen wurde eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG). Damit fand sich einerseits eine bisherige Zuständigkeit (für den Hochschulbau) in einem Teil fortgeschrieben, doch sind andererseits Bundesunterstützungen für Bauvorhaben, die mit der Lehre im Zusammenhang stehen, ausgeschlossen – und werden auch über die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ nicht erfasst.²³ Andernfalls „hätte man sich die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe ‚Hochschulbau‘ und die gesonderte Regelung für Forschungsbauten ... sparen können“ (Siekmann 2007: 1846). Hier ist vom Verfassungstext her aber auch eine bundesfreundlichere Deutung der gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten denkbar: „Die meisten Gebäude an Hochschulen vereinigen Lehre und Forschung zumindest räumlich. Von der Förderung eindeutig ausgeschlossen sind danach lediglich Sozial- und Verwaltungsgebäude. Die Einschränkungen durch die Streichung der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau dürften also geringer ausfallen als angenommen“ (Nolte 2010: 92).
- Der Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung „ist mit Rücksicht darauf, dass es in der Praxis zu keiner gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern gekommen war, eher theoretischer Natur“ (Sachs 2007). Neu eingeführt wurde (statt dessen) die Gemeinschaftsaufgabe „Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ „auf Grund von Vereinbarungen“ (Art. 91b Abs. 2 GG). Damit

²² Übergangsweise erhalten die Länder dafür bis 2019 Ausgleichszahlungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 70 % der bisher für Hochschulbauförderung zur Verfügung gestellten Bundesmittel. Diese dürfen bis 2013 von den Ländern nur zweckgebunden verausgabt werden (Art. 143c Abs. 1 und 2 GG i.V.m. § 2 Abs. 1 Entflechtungsgesetz [Art. 13 Föderalismusreform-Begleitgesetz]; Deutscher Bundestag 2006a).

²³ Insoweit ließe sich auch, statt von Abschaffung der einen und Neuschaffung der anderen Gemeinschaftsaufgabe zu sprechen, mit Seckelmann (2009: 748) formulieren: Der Hochschulbau wurde von einer pflichtigen Gemeinschaftsaufgabe zu einer fakultativen herabgestuft und zugleich reduziert, insoweit er nun allein Forschungs-bauten einschließlich Großgeräte umfasst.

kann der Bund an der Bildungsberichterstattung und Leistungsevaluationen mitwirken. Zugleich blieb mit dieser neuen Aufgabe ein Teil der alten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung erhalten bzw., wie Nolte (2010: 92) anmerkt, „ist nicht wirklich eine Beschränkung zur alten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung zu sehen. Die neue Gemeinschaftsaufgabe dient, wie die alte, als Grundlage für den Wissenschaftsrat und kann auch für umfassende Evaluationen ... nutzbar gemacht werden.“

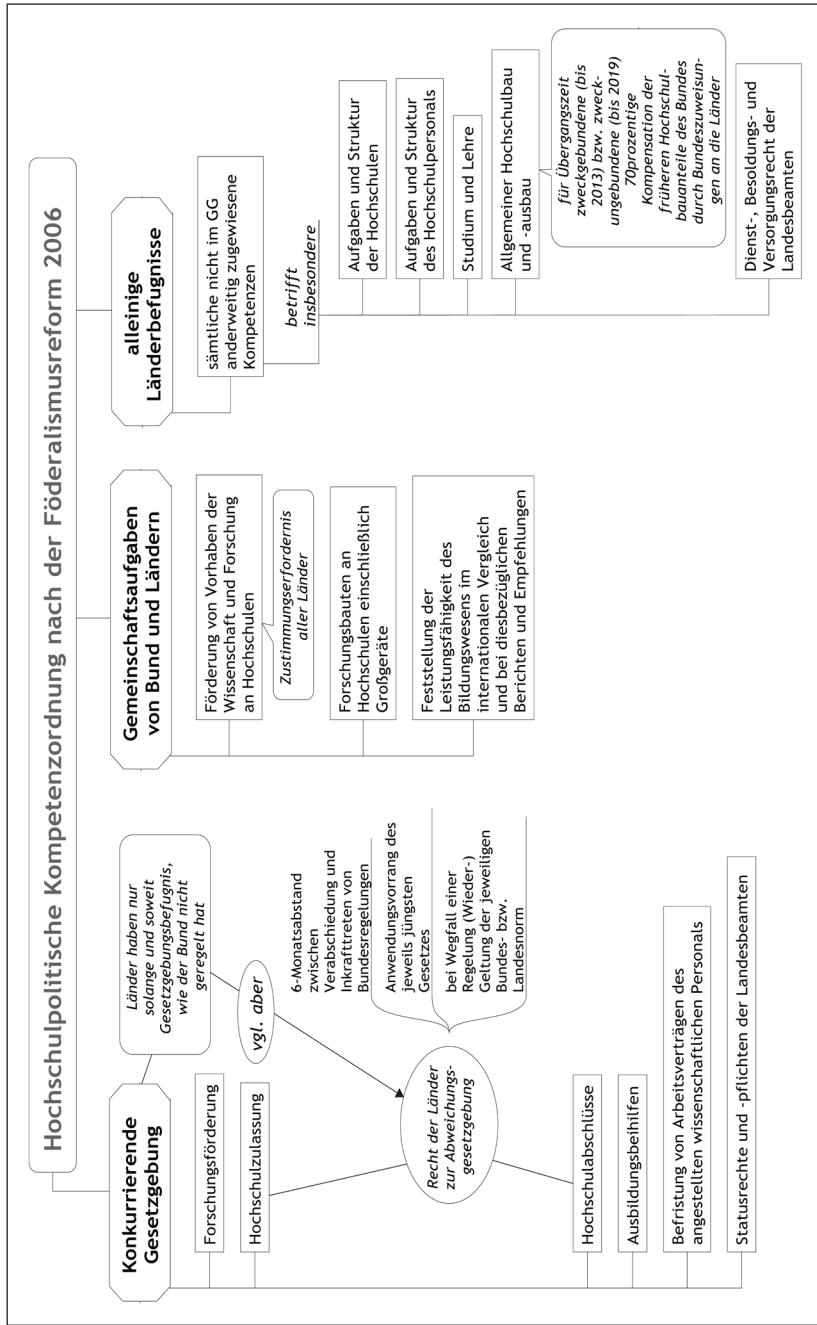
- Ausdrücklich unbestimmt bleibt die Kostenträgerschaft für die gemeinsamen Aufgaben „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“, „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“, „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ und „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“: „Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt“ (Art. 91b Abs. 3 GG). Damit können die jeweiligen Mittel ebenso von den Ländern allein, dem Bund allein wie auch von Bund und Ländern gemeinsam bereitgestellt werden.

Zwischenresümierend lässt sich festhalten: Es gibt nunmehr kein verfassungsrechtliches Gebot zum Zusammenwirken von Bund und Ländern in Fragen der Hochschulpolitik mehr (wie es zuvor mit dem Hochschulbau nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. bestanden hatte). Artikel 104b Abs. 1 GG wird vielfach als Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern verstanden.²⁴ Allerdings besteht weiterhin eine Reihe von solchen Aufgaben, bei denen Bund und Länder fakultativ zusammenwirken können. Prinzipiell sind hier auch Kooperationen zwischen Bund und einzelnen Ländern statt der kompletten Ländergemeinschaft denkbar – außer bei der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b Nr. 2 GG), für die der Verfassungstext eine ausdrückliche Zustimmungspflicht aller Länder formuliert.

Hochschulpolitische Auswirkungen hat daneben der Umstand, dass den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landes- und Kommunalbeamten übertragen wurde, indem die diesbezügliche Bun-

²⁴ „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.

Übersicht 3: Hochschulpolitische Kompetenzordnung nach der Föderalismusreform 2006



deskompentz gestrichen wurde. Zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten ist dem Bund nunmehr eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zugewiesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG; vgl. Deutscher Bundestag 2007; 2007a).²⁵ Erhalten blieb die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für das Arbeitsrecht – mit hochschulspezifischen Auswirkungen etwa im Blick auf die Befristungsregelung von Arbeitsverträgen mit angestelltem wissenschaftlichen Personal²⁶ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG).

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

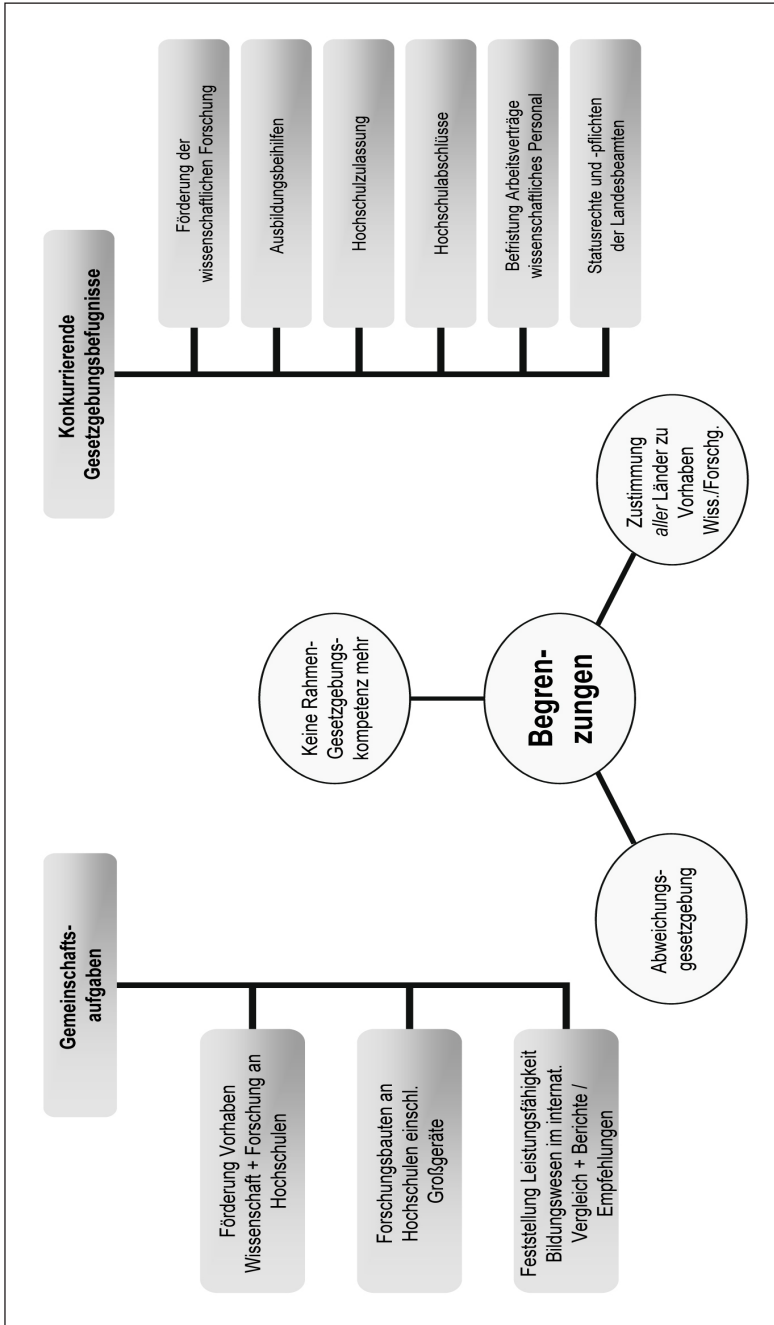
- Zum ersten ist der Bund für weniger als zuvor zuständig.
- Zum zweiten hat er jedoch mehr Zuständigkeiten, als gemeinhin angenommen wird, zumal deren Steuerungspotenzial „bisher kaum erkannt, geschweige denn ausgeschöpft“ ist (Nolte 2010: 92).
- Zum dritten wird der Bund ebenso dringlich wie zuvor 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 zusätzlichen 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. 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“. 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

²⁵ wobei ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates besteht (Art. 74 Abs. 2 GG)

²⁶ Umgesetzt mit dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz vom 12.4.2007 (Deutscher Bundestag 2007a).

Übersicht 4: Bundeskompetenzen in der Hochschulpolitik nach der Föderalismusreform 2006



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).

2.3. Triebkräfte der Wandlungen in der hochschulpolitischen Kompetenzordnung

Die expliziten und impliziten Veränderungen der hochschulföderalistischen Kompetenzen folgten bestimmten Rationalitäten, die sich z.T. aus Zeitumständen, in jedem Falle aus Interessen sowie aus der Nutzung jeweils gegebener Machtressourcen zur Interessendurchsetzung ergaben. Im folgenden soll die oben chronologisch dargestellte Entwicklung auf die handlungsleitenden Intentionen, Motive und Gründe des Kompetenzwandels hin ausgewertet werden.

Auf der horizontalen Ebene – der Länderkooperation – hatte lange Zeit eine Bewegung von einem reinen zu einem kooperativen Hochschulföderalismus stattgefunden (Peisert/Framheim 1990: 7). Vertikal wurde in der Bund-Länder-Kooperation hinsichtlich der Hochschulen „in gewissem Umfang ein Kondominium“ von Bund und Ländern etabliert (Thieme 1986: 138). Für die Zeit bis zur Föderalismusreform beschreiben Schimank/Lange (2006: 311) die Grundkonstellation der Hochschulpolitik so: „konstitutionell verbürgte Gestaltungsbefugnisse und institutionelle Trägerschaft auf Seiten der Länder, finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten auf Seiten des Bundes – und auf beiden Seiten immer wieder divergente Gestaltungsinteressen“. Letzteres habe zu „einer ausgeprägten und sich tendenziell verschärfenden Konkurrenz der Länder und des Bundes in der Hochschulpolitik“ geführt. Diese Konkurrenz sollte ursprünglich mit der Föderalismusreform 2006 abschließend erledigt werden.

2.3.1. *Die Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklung*

Die verschiedenen Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklung zwischen den Ländern und dem Bund lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In den 50er Jahren wirkt der Bund im Hochschulbereich zunächst mit bescheidenen Projektförderungen, die in den 60er Jahren deutlich ausgebaut werden. Auch das Bad Honnefer Modell, Vorgänger des BAFöG, führte im Laufe der Jahre zu erheblich gesteigerten Bundesbeiträgen (die von den Ländern gegenfinanziert wurden): 1957 eingeführt, profitierte davon anfangs etwa ein Zehntel der Studierenden, 1970 zirka 20 %.
- Die Hochschulexpansion lässt die Mitwirkung des Bundes an der Hochschulentwicklung so unverzichtbar werden, dass die Kompetenzausweitung des Bundes konstitutionell expliziert werden muss: Der Bund wird 1969 zum grundgesetzlich verankerten Mitgestalter der Hochschulstrukturen in der Bundesrepublik.
- In den 80er Jahren weitet der Bund seinen Einfluss erneut über Finanzierungsangebote aus.
- Eine Weiterführung dieser Politik wird ihm in den 90er Jahren zunächst dadurch verwehrt, dass große Haushaltsvolumina durch die Gestaltung der deutschen Einheit gebunden sind.
- Ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre strebt der Bund wieder nach einer aktiv gestaltenden Rolle. Daraus entstehen Zuständigkeitskonflikte.
- Diese werden in der Konfrontation von mehrheitlich unionsgeführten Ländern mit einer rot-grünen Bundesregierung in die Diskussionen um eine Föderalismusreform eingespeist. Dort gewinnen sie besondere Bedeutung, weil der Hochschulbereich generell zu den wenigen Politikfeldern gehört, für welche die Länder vorrangig zuständig sind, und weil die Verflechtung zwischen Bundes- und Länderkompetenzen dort besonders stark ist.
- Die Föderalismusreform 2006 schneidet den Bund in seinen hochschulbezogenen Kompetenzen zurück und stärkt die Länder. Die neue Kompetenzordnung stellt tendenziell diejenige der 50er Jahre wieder her. Eine wirklich durchgreifende Entflechtung der Zuständigkeiten findet gleichwohl nicht statt.

Im Blick auf die Mechanismen der Kompetenzveränderungen lässt sich dreierlei resümieren. Erstens arbeitete der Bund praktisch permanent an der Ausweitung seiner Zuständigkeiten, um Probleme, die aus gesamtstaatlicher Perspektive wahrgenommen wurden, bearbeiten zu können: Mithilfe finanzieller Angebote bewog er die Länder dazu, auch zeitweilige bundesseitige Überdehnungen der konstitutionellen Zuständigkeitsordnung hinzunehmen. Zweitens bewegte sich das

Bundesverfassungsgericht über die Jahrzehnte hin in Richtung einer tendenziell länderfreundlichen Rechtsprechung: Es sah gesamtstaatliche Interessen eher durch die Summe föderaler Regelungen als durch bundesgesetzliche Vorgaben bedient. Drittens gab es zwei hochschulpolitisch bedeutsame explizite Verfassungswandlungsprozesse: 1969 vorrangig zugunsten des Bundes, 2006 vorrangig zu Gunsten der Länder.

2.3.2. Zentrale Einflussfaktoren auf den Politik- und Zuständigkeitswandel

Sechs Einflussfaktoren auf die Veränderungen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten – neben der Bund-Länder-Konkurrenz – als die bedeutsamsten erwiesen: (a) differenzierte Länderinteressen, (b) parteipolitische Frontstellungen, (c) konkurrierende hochschulpolitische Strömungen, (d) das Bundesverfassungsgericht, (e) die Dominanz der Haushaltspolitik sowie (f) gesamtstaatliche Erfordernisse.

- (a) Differenzierte Länderinteressen bestanden und bestehen erstens zwischen armen und reichen Ländern bzw., bezogen auf den horizontalen Finanzausgleich, zwischen Nehmer- und Geberländern. Die ärmeren Länder neigen zu einer größeren Kompromissbereitschaft, wenn es darum geht, an Bundesgelder zu gelangen. Zweitens unterscheiden sich die hochschulbezogenen Interessen zwischen Flächenländern und Stadtstaaten. Letztere bilden an ihren Hochschulen deutlich über den eigenen Bedarf aus und decken damit Qualifikationsbedarfe der Flächenländer. Drittens bestehen unterschiedliche Länderinteressen zwischen A- und B-, also SPD- bzw. unionsdominierten Ländern. Damit sind wir beim nächsten Einflussfaktor: den parteipolitischen Frontstellungen.
- (b) Ohne dass es sich bei den A- und B-Ländern real um zwei monolithische Blöcke handelte, sind sie gleichwohl durch die Lagerstruktur des politischen Systems der Bundesrepublik genötigt, im Kontrast zueinander kompakte Positionierungen zu erzeugen. Eine Rolle spielt zudem der Umstand, dass die Seite, welche auch den zuständigen Bundesminister stellt, grundsätzlich gehemmt darin ist, die Frontstellung zwischen Bund und Ländern allzu deutlich zu betonen. Parteipolitische Frontstellungen wurden und werden vor allem dann wirksam, wenn die Mehrheit der Länder

von Regierungen geführt werden, die eine andere politische Färbung aufweisen als die Bundesregierung.

- (c) Als noch erklärungsstärker für die hochschulpolitische Orientierung der Länder und des Bundes, als es die parteipolitischen Prägungen von Regierungen sind, erscheint aber eine andere Unterscheidung. 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.²⁷
- (d) Neben Bund und Ländern wirkte als dritter zentraler Akteur das Bundesverfassungsgericht an den konstitutionellen Wandlungsprozessen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung mit. Angefangen bei der frei geschöpften Bestimmung der Kulturhoheit zum „wesentlichen Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland“ von 1957 bis zum Juniorprofessoren-/Habilitationenurteil 2005: Das BVerfG entwickelte in Hochschulfragen tendenziell eine eher länderfreundliche Rechtsprechung.

²⁷ 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 leistungs-gesteuerten 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).

- (e) Haushaltspolitische Erwägungen überformen typischerweise die hochschulpolitischen Anliegen. Innerhalb der Ressortkonkurrenz – die eine Politikfeldkonkurrenz repräsentiert – zählt die Hochschulpolitik in den meisten Ländern zu den eher schwachen Ressorts (Ausnahmen sind Baden-Württemberg und Bayern). Ihre Finanzierungsanliegen leiden unter dem Nachteil, dass sie in ihren Effekten nur unzulänglich vorhersagbar und die adressierbaren Klientelgruppen zu diffus sind. Auch die Änderungen der hochschulföderalistischen Kompetenzordnung 2006 wurden von seiten der Länder vornehmlich danach bewertet, wie sich deren haushalterische Auswirkungen gestalten.
- (f) Alle politischen Interessen und konstitutionellen Neuerungen ändern indes an einem Umstand nichts: Die Länder-Koordination und die Bund-Länder-Kooperation müssen in der Hochschulpolitik stärker als in zahlreichen anderen Politikfeldern zentrale Bereiche einer solchen Willensbildung und Entscheidungserzeugung sein, die auf den Gesamtstaat bezogen ist (vgl. Scheller 2006). Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern für Studierende, Lehrende und Absolventen, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen stehen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

2.3.3. *Föderalismusreform 2006*

Die Ziele der Reform waren, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (Deutscher Bundestag 2006: 1). Der Bund war durch die oben erwähnten BVerfG-Urteile von 2004 und 2005 geschwächt in die Verhandlungen gegangen. Die Ziele setzten daher zunächst vornehmlich die Länder. Der Bund sollte sowohl seine Rahmengesetzgebungskompetenz verlieren als auch seine Möglichkeiten, programmgebunden Finanzmittel – und damit gestalterische Absichten – ins Hochschulwesen injizieren zu können.

Dafür hatten die Länder zwei erfahrungsgesättigte Gründe: Zum einen wussten sie um ihre eigene Verführbarkeit, sobald die Chance besteht, in den notorisch klammen Hochschulressorts nichteigenes Geld ausgeben zu können. Zum anderen störten sie sich daran, dass die vom

Bund programmgebunden angebotenen bzw. gesetzlich bereitgestellten Finanzmittel in der Regel mit einer Gegenfinanzierungskomponente versehen sind. Damit entsteht eine Quasi-Nötigung, landesseitig die Kofinanzierung zu leisten, um die Bundesmittel nutzen zu können. Hierdurch wiederum steuert der Bund realiter Teile der Ausgabenpolitik der Länder. Infolge dieser faktischen Nötigung fühlten sich Ministerpräsidenten und Finanzminister in ihren Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt, während die Wissenschaftsminister häufig allein auf diesem Wege wirksam gestalten konnten.

Die angestrebten Ziele, die mit einer neu gestalteten hochschulpolitischen Kompetenzordnung verwirklicht werden sollten, sind dennoch nicht vollständig umgesetzt worden. Das Ergebnis ist weder eindeutig noch ambivalent, sondern multivalent: „Der Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes ... wird durch eine gegenständlich begrenztere Vollkompetenz konterkariert. Bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen ist die Politikentflechtung nicht vollständig gelungen“ (Sachs 2007). Gleichwohl wurde die Länderebene gestärkt und die vertikale Verflechtung zwischen Bund und Ländern deutlich geschwächt. Dies heißt jedoch nicht, dass der Bund vollständig Abstand nehmen muss von seiner langjährig geübten Praxis, Gestaltungsabsichten qua programmgebundener Finanzierungen zu ‚erkaufen‘. Die Exzellenz-Initiative mit 75prozentigem Finanzierungsanteil des Bundes, der Hochschulpakt 2020 zur Einrichtung neuer Studienplätze, um die sich erhöhende Studiennachfrage zu bewältigen, oder das Programm zur Schaffung von 200 Professuren für Frauen – all dies sind Aktivitäten, die nach der Föderalismusreform, also unter der neuen Zuständigkeitsordnung initiiert worden waren.

Anhand der Exzellenzinitiative beschreiben Schimank/Lange (2006: 339) die Stabilität der hergebrachten Interaktionsdynamik: „Der Bund wollte sich institutionellen Einfluss ... auf die besten deutschen Hochschulen ‚kaufen‘, die Länder wollten das Geld – aber ohne einen quasi-trägerschaftlichen Einfluss des Bundes auf einzelne Hochschulen. [...] Auch in der Exzellenzinitiative wird der Bund, wie gehabt, ganz explizit aus der institutionellen Förderung der Hochschulen heraus gehalten und bleibt auf Projektförderung beschränkt.“

Gleichwohl wurde der Bund in der Hochschulpolitik in einer Hinsicht machtloser, als er es je zuvor gewesen war. Da dessen Vorhabensförderung jetzt der Zustimmung ausnahmslos aller 16 Länder bedarf, verfügt der Bund hier nicht mehr über die Autonomie der Programmdefinition, jedes einzelne Land indes über ein faktisches Vetorecht.

Resümierend lässt sich sagen: Der Bund ist nunmehr in viererlei Weise konstitutionell eingeeht, wenn es um seine hochschulpolitische Handlungsfähigkeit geht. Neben (a) der genannten 16-Länder-Zustimmungspflicht zu Vorhabensförderungen in „Wissenschaft und Forschung“ hat der Bund (b) insgesamt weniger Zuständigkeiten als zuvor (wenngleich mehr, als gemeinhin angenommen wird), und zwei dieser – Hochschulzulassung und -abschlüsse – unterliegen (c) dem Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung sowie (d) der Regelung, dass diesbezügliche Bundesgesetze erst sechs Monate nach Verabschiedung in Kraft treten, so dass die Länder Zeit haben, noch rechtzeitig abweichende Regelungen zu treffen, die dann Anwendungsvorrang haben.

Vorausgesagt wird, dass spätestens dann ein Bedarf nach bundesstaatlicher Koordination des Hochschulwesens – in Analogie zur Raumplanung – bestehen wird, wenn die Länder nach Auslaufen der übergangsweise vom Bund bis 2019 gezahlten Hochschulbaumittel sowie der im Rahmen des krisenbewältigenden Konjunkturpakets bereitgestellten Mittel Schwierigkeiten haben werden, die Erfüllung des Rechts auf Hochschulzugang (abgeleitet aus Art. 12 Abs. 1 GG) und die Funktionsgewährleistungsansprüche auf angemessene Mittelausstattung der einzelnen Hochschullehrer/innen (abgeleitet aus Art. 5 Abs. 3 GG) sicherzustellen (Seckelmann 2009: 756).

2.4. Zwischenfazit

Soweit hier Änderungen der Verfassungsbestimmungen zu referieren waren, folgten diese entweder politischen Schwerpunktverlagerungen oder aber bereiteten solche vor. Insoweit sind die Veränderungen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung einerseits Ausdruck sich wandelnder politischer Orientierungen und Rahmenbedingungen. Andererseits lassen sie keine über die Jahrzehnte hin einheitliche Tendenz erkennen, sondern haben wechselnde Schwerpunkte, die sich zum Teil als Pendelausschläge darstellen:

- in den 50er Jahren dominierten die Länderzuständigkeiten;
- die 60er und 70er Jahre waren geprägt durch eine annähernd gleichberechtigte Einbindung des Bundes mittels komplizierter Mischkompetenzen;
- die 80er und 90er Jahre sahen finanzierungsgetriebene Ausdehnungen des Bundeseinflusses;

- die 2000er Jahre brachten zum einen die angestrebte Schwächung des Bundes bei einer deutlichen Stärkung der Rolle der Länder; zum anderen aber erweist sich diese in der bundesstaatlichen Realität als eine konstitutionell wiederum sehr komplizierte, doch gestaltungsoffene gemeinsame Verantwortungswahrnehmung.

Dass solche Veränderungen über die Zeit hin möglich sind, drückt zugleich eine 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 und ihre vierzigjährige Vorgeschichte fallen, soweit es um Hochschule und Wissenschaft geht, überwiegend ambivalent aus: Einerseits entsprächen 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 zu Gunsten des Wettbewerbsföderalismus zu mindern, nur zum Teil realisiert worden. Daher gibt es im Hochschulbereich weiterhin Mehrebenenverflechtung und wird auch keine Entflechtungsfälle erkennbar. Exzellenzinitiative 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 spätestens nach Ende der Hochschulbau-Überweisungen im Jahre 2019 wieder benötigt werden. Es verwundert insofern wenig, wenn das sog. Kooperationsverbot²⁸ immer häufiger als korrekturbedürftiger Fehler bezeichnet wird.²⁹ In Einzelverhandlungen, so die CDU-Bildungspolitikerin Monika Grütters, habe der Bund bereits „mit sehr guten Pakten eine sehr gute Umgehungsstraße um das [Kooperations-]Verbot gebaut“.³⁰

Betrachtet man die gesamte Geschichte der vollzogenen Änderungen in der Kompetenzordnung, dann wird immerhin deutlich: Die zugrundeliegenden Rationalitäten waren und sind nicht allein an Erfordernissen orientiert, die aus der Perspektive des Gesamtstaates plausibel erscheinen. Vielmehr ließen sich fünf Triebkräfte identifizieren, die wirkungsmächtig wurden:

- (a) differenzierte Länderinteressen, die zwischen Nehmer- und Geberländern im horizontalen Finanzausgleich, zwischen Flächenländern und Stadtstaaten sowie zwischen SPD- und unionsdominierten Ländern bestehen, daneben aber auch zwischen ostdeutschen und westdeutschen Ländern sowie zwischen Bildungsexporturen und Bildungsimporteuren;
- (b) parteipolitische Frontstellungen, die vor allem dann wirksam werden, wenn die Mehrheit der Länder von Regierungen geführt wird, die eine andere politische Färbung aufweisen als die Bundesregierung;
- (c) die Prägung der hochschulpolitischen Debatte in Deutschland durch drei wesentliche – mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen nicht identischen – Strömungen: eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale;
- (d) die Rolle des, neben Bund und Ländern, dritten zentralen Akteurs der konstitutionellen Wandlungsprozesse in der hochschulpoliti-

²⁸ 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 gezeigt werden konnte, durchaus grundgesetzlich aufgeweicht.

²⁹ 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)

³⁰ http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/index.html (Zugriff 12.12.2010)

schen Kompetenzordnung: des Bundesverfassungsgerichts, dass in Hochschulfragen tendenziell länderfreundlich urteilte;

- (e) die Überformung hochschulpolitischer Anliegen durch haushaltspolitische Erwägungen, die daraus resultiert, dass die Hochschulpolitik innerhalb der Ressort- und Politikfeldkonkurrenz in den meisten Ländern zu den eher schwachen Ressorts zählt.

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.

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.

BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1973): Bildungsgesamtplan Bd. 1, Stuttgart.

- BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1993): Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des vorgesehenen bildungspolitischen Spitzengesprächs 1993, URL <http://www.hopo-www.de/konzepte/eckwerte/welcome.html> (Zugriff 4.5.2008).
- CDU, CSU, SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, Union Betriebs-GmbH, Rheinbach, auch unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/koalitionsvertrag,property=publicationFile.pdf> (Zugriff 12.4.2008).
- Deutscher Bundestag (1969): Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 37 vom 14. Mai 1969.
- Deutscher Bundestag (1969a): Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 37 vom 14. Mai 1969.
- Deutscher Bundestag (1970): Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.7.1970, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nummer 76 vom 5. August 1970.
- Deutscher Bundestag (2006): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) (Drucksache 16/813 vom 7.3.2006).
- Deutscher Bundestag (2006a): Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5.9.2006, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 42 vom 11. September 2006.
- Deutscher Bundestag (2006b): Bericht des Rechtsausschusses (Drucksache 16/2069 vom 29.6.2006).
- Deutscher Bundestag (2007): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) (Drucksache 16/4027 vom 12.1.2007).
- Deutscher Bundestag (2007a): Gesetz zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft vom 12. April 2007, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 23 vom 17. April 2007.
- EU-Kommission (1993): Memorandum zur Hochschulbildung in der Europäischen Gemeinschaft, COM (91)349, Brüssel.
- 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 Karriereöglichkeiten. 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).
- Europäischer Rat (2000), Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, URL http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (Zugriff 11.8.2009).
- Faber, Klaus (2006): Wissenschaftspolitik und Föderalismusreform: Verfassungspolitische Ungereimtheiten, in: Botho Brachmann/Helmut Knüppel/Joachim-Felix Leonhard/Julius H. Schoeps (Hg.), Die Kunst des Vernetzens. Festschrift für Wolfgang Hempel, Berlin, S. 449-460.
- Faber, Klaus/Gieseke, Ludwig/Gramm, Christof/Wessler, Mechthild (1997): Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, Bad Honnef.
- Feuchte, Paul (1972): Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe, in: Die Verwaltung 5/1972, S. 199-222.
- 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).
- Geis, Max-Emanuel (1992): Die Kulturhoheit der Länder. Historische und verfassungsrechtliche Aspekte des Kulturföderalismus am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Öffentliche Verwaltung 12/1992, S. 522-529.
- Glötz, Peter/Klaus Faber (1995): Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Teil 2, Berlin/New York, S. 1363-1424.
- Hansalek, Erik (2006): Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 6/2006, S. 668-670.
- Henneke, Hans-Günter (2005): Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven für die Föderalismusreform in Deutschland. Bericht über das DLT-Professorengespräch 2005 in Frankfurt am Main, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 7/2005, S. 249-264.
- von Hoppe, Hans (1969): Die Stellung des Bundes in der Hochschulpolitik, in: Max Kaser/Werner Weber/Werner Thieme/Franz Wieacker (Hg.), Festschrift für Wilhelm Felgentraeger zum 70. Geburtstag, Göttingen, S. 61-80.
- Herrenchiemsee (1981 [1948]): Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard.

- Hohn, Hans-Willy (1998): Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung. Kernphysik und Informatik im Vergleich, Frankfurt a.M./New York.
- Höhnige, Christoph/Sascha Kneip/Astrid Lorenz (2011): Formen, Ebenen, Interaktionen - eine erweiterte Analyse des Verfassungswandels, in: dies. (Hg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem, Wiesbaden, S. 8-20.
- Hrbek, Rudolf/Annegret Eppler (Hg.) (2005): Die unvollendete Föderalismusreform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, Tübingen 2005.
- Hufen, Friedhelm (2005): Die Einflussnahme des Bundes auf die Schul- und Hochschulpolitik durch direkte und indirekte Finanzaufweisungen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 3/2005, S. 323-334.
- Kehm, Barbara/Ute Lanzendorf (2006): Germany – 16 Länder Approaches to Reform. In: Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (Hg.): Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries. Bonn, S. 135-186.
- Kluth, Winfried (Hg.) (2007): Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden.
- Kluth, Winfried (2007a): Die deutsche Föderalismusreform 2006: Beweggründe – Zielsetzungen – Veränderungen, in: ders. (Hg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, S. 43-59.
- 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).
- Köstlin, Thomas (1989): Die Kulturhoheit des Bundes. Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Krings, Günter (2007): Die Beratungen der Föderalismuskommission, in: Winfried Kluth (Hg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, S. 61-80.
- Lanzendorf, Ute/Peer Pasternack (2008): Landeshochschulpolitiken, in: Achim Hildebrand/Frieder Wolf (Hg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 43-66.
- Müller, Reinhard (1982): Entstehungsgeschichte des Hochschulrahmengesetzes – Eine Fallstudie. Dissertation im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt am Main, unveröff.
- Mager, Ute (2005): Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung. Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismusreform, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 3/2005, S. 312-322

- Münch, Ursula (2005): Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt. Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, S. 150-162.
- Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2/2010, S. 84-92.
- Oeter, Stefan (1998): Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen.
- Pasternack, Peer (2006): Hochschulsteuerung: ein konkurrenzföderalistischer Feldversuch, in: Hochschulmanagement 3/2006, S. 63-67.
- Pasternack, Peer (2006a): Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes, Bonn: Lemmens.
- Pasternack, Peer (2008): Konkurrenzföderalistischer Feldversuch. Studiengebühren im Bildungsföderalismus, in: Andrea Adams/Andreas Keller (Hg.), Vom Studentenbergr zum Schuldenbergr? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld 2008, S. 151-159.
- Pasternack, Peer (2011): Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen, in: Christoph Hönnige/Sascha Kneip/Astrid Lorenz (Hg.), Verfassungswandel im Mehrebenensystem, Wiesbaden, S. 321-343.
- Peisert, Hansgert/Framhein, Gerhild (1990): Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Struktur und Entwicklungstendenzen, Bad Honnef.
- Reith, Karl-Heinz (1997): Keine Zeit für Ideologie, in: DUZ 1-2/1997, S. 10-13.
- Richter, Ingo (2005): Das Bildungswesen im Föderalismusstreit. Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1/2005, S. 3-10.
- Sachs, Michael (2007): Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform, URL http://www.dgbv.de/dgbv_aktuell/jahrestagung2007_vortrag_sachs.pdf (12.4.2008), unpag.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die „Politikverflechtungsfalle“. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1985, S. 323-356.
- Scheller, Henrik (2006): Der deutsche Bildungsföderalismus. Zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in: Bernhard Vogel/Rudolf Hrbek/Thomas Fischer (Hg.), Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden, S. 30-47.
- Scheller, Henrik (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, in: Klaus Detterbeck/Wolfgang Renzsch/Stefan Schieren (Hg.), Föderalismus in Deutschland, München, S. 225-256.

- Schimank, Uwe/Stefan Lange (2006): Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Peter Weingart/Niels C. Taubert (Hg.), Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist, S. 311-346.
- Schmittner, Konrad (1973): Zur Position der Bundesexekutive im System der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, in: Wissenschaftsrecht 2/1973, S. 227-243.
- 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.
- Siekmann, Helmut (2007): Zusammenwirken von Bund und Ländern durch Vereinbarungen, in: Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2007, S. 1841-1853.
- Thieme, Werner (1986): Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 2., vollst. überarb. u. erhebl. erw. Aufl., Köln u.a.
- Thieme, Werner (2004): Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 3., vollst. Neu bearb. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München.
- 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.