

9. Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten

Trends nach der Föderalismusreform

Peer Pasternack

Die Expertenurteile über die Föderalismusreform 2006 fallen, soweit es um Hochschule und Wissenschaft geht, überwiegend ambivalent aus:¹ Einerseits entsprächen die nunmehr gültigen hochschulpolitischen Kompetenzen den Nachkriegsintentionen des Grundgesetzes eher als die ausgreifenden, mitunter auch konstitutionell überdehrenden 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 bildungsbezogener Chancengerechtigkeit bezeichnen die faktischen Entwicklungen und normativen Ansprüche der Gegenwart. Dass diesen eine allzu starke hochschulföderalistische Differenzierung auf Dauer gerecht werden könne, wird weithin bezweifelt.

Zwischen den Hochschulsystemen der deutschen Bundesländer bestehen traditionell deutliche Unterschiede hinsichtlich des Finanzierungsinputs und des Forschungsoutputs. Die Föderalismusreform 2006 hatte den Anspruch erhoben, wettbewerbsföderalistische Aspekte im Hochschulwesen zu stärken – und damit sowohl den herkömmlichen kooperativen Föderalismus als auch die aktive Beteiligung des Bundes an der Hochschulentwicklung in den Hintergrund treten zu lassen. Untersucht wurden hier daher die Länderdifferenzen in solchen Bereichen, in denen die Gestaltungschancen der Länder mit der Föderalismusreform gestärkt worden waren: Hochschulsteuerung, Studienreform sowie Personal- und Karrierestrukturen.

¹ Vgl. die bibliografischen Anhänge zu diesem Band: Martin (2011; 2011a).

9.1. Differenzierungseffekte?

Zunächst stellt sich allerdings die Frage, wie stark die Differenzierung zwischen den Ländern tatsächlich ausfällt. Hinsichtlich ihrer Ausstattungen und Profile weisen die 16 Landeshochschulsysteme durchaus prägnante Unterschiede auf (vgl. Reisz/Schulze 2011). So streuen beispielweise die Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten zwischen 4,1 und 10,4 % (Übersicht 1).

Übersicht 1: Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten 1998-2008

Land	Mittelwert der Haushaltsjahre 1998 – 2008 (in %)	N	Standardabweichung*
Baden-Württemberg	6,3857	11	,14214
Bayern	6,4143	11	,18952
Berlin	10,4000	11	,00000
Brandenburg	4,0857	11	,14214
Bremen	8,5000	11	,00000
Hamburg	7,1000	11	,00000
Hessen	5,6143	11	,14214
Mecklenburg-Vorpommern	6,7857	11	,14214
Niedersachsen	6,3429	11	,09476
Nordrhein-Westfalen	5,8714	11	,37904
Rheinland-Pfalz	5,3857	11	,14214
Saarland	6,6714	11	,61594
Sachsen	10,1857	11	,52118
Sachsen-Anhalt	6,8286	11	,04738
Schleswig-Holstein	5,2571	11	,09476
Thüringen	8,4000	11	,00000
Deutschland gesamt	6,4714	11	,04738

* Als Maß der Abweichung vom Mittelwert der Anteile wird die Standardabweichung verwendet. Je größer dieser Wert ist, desto unterschiedlicher waren die Anteile für Hochschulbildung, Forschung und Entwicklung in den Landeshaushalten in den hier ausgewerteten elf Jahren. So lässt sich z.B. feststellen, dass Berlin, Bremen, Hamburg und Thüringen in all den elf Jahren stabile Haushaltsanteile für Hochschulbildung, Forschung und Entwicklung hatten, während in Saarland und Sachsen die Änderungen dieser Anteile über die Jahre hin bedeutend waren. Der Rest der Bundesländer konnte zwar Änderungen der Haushaltsanteile, doch waren diese vergleichsweise gering.

Tabelle: Robert Reisz/Henning Schulze

Auch in einer Reihe von praktischen Detailregelungen finden sich durchaus Unterschiede zwischen den Ländern, wie sich nicht nur den in diesem Band vorgestellten Studien entnehmen lassen, sondern für exemplarische Regelungsbereiche etwa auch den regelmäßig durch die Zeitschrift „Forschung & Lehre“ unternommenen Ländervergleichen (Übersicht 2). Diese haben jedoch nur wenig mit erweiterten Spielräumen durch die Föderalismusreform 2006 zu tun und ließen sich auch vorher schon beobachten.

Vor allem indes werden Unterschiede zwischen den Ländern anhand der Leistungsdaten ihrer Forschung an den Hochschulen augenfällig – und damit in einem Bereich, der gleichfalls von der Föderalismusreform 2006 nur marginal erfasst wurde:

„Im Forschungswettbewerb der Hochschulen sind die ostdeutschen Bundesländer noch klar im Hintertreffen. Allein Sachsen und Berlin können vereinzelt punkten. [...] Deutschlandweit ist ... etwa jeder vierte Fachbereich als forschungsstark eingeordnet. Ausgewertet nach Bundesländern erreicht das Saarland den höchsten Anteil. Fast jeder zweite Fachbereich ist hier besonders stark bei Erfindungen oder wissenschaftlichen Veröffentlichungen. Mit Anteilen von über einem Drittel erreichen auch Baden-Württemberg und Sachsen herausragende Werte. ... In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erweisen sich die Hochschulen als nicht besonders forschungsstark.“ (Stifterverband 2010: 19f.)

Zugleich zeigen gerade die Forschungsleistungen, dass sich einfache Kausalzuschreibungen von bestimmten Steuerungs- und Ressourcennputs zu Leistungsoutputs verbieten.² Nach landläufiger Auffassung ist die Forschung an den Universitäten der 16 Bundesländer hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung von zwei zentralen Faktoren abhängig: der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Länder und deren politischen Prioritätensetzungen. Grob lassen sich die Länder in fünf Gruppen gliedern:

- Die *Stadtstaaten* sind pro-kopf-bezogen vergleichsweise wirtschaftsstark und deutlich überdurchschnittlich bei ihren Hochschulausgaben.
- Die *süddeutschen Länder* Bayern und Baden-Württemberg sind überdurchschnittlich wirtschaftsstark und realisieren pro-kopf-bezogen überdurchschnittliche (Baden-Württemberg) bzw. durchschnittliche (Bayern) Hochschulausgaben.

² Vgl. auch Kapitel 3. Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen

- Unter den *west- und nordwestdeutschen Flächenländern* gibt es eine Gruppe mit ökonomischen Leistungsfähigkeiten um den Bundesdurchschnitt bei unterdurchschnittlichen Hochschulausgaben (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein).
- Dagegen realisieren drei *andere westdeutsche Flächenländer* bei etwa durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen ökonomischen Leistungsfähigkeiten auch durchschnittliche bzw. überdurchschnittliche Hochschulausgaben (Hessen, NRW, Saarland).
- Die *ostdeutschen Flächenländer* sind durch deutlich unterdurchschnittliche ökonomische Leistungsfähigkeiten gekennzeichnet, realisieren aber dennoch fast durchschnittliche (Sachsen-Anhalt), durchschnittliche (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) bzw. überdurchschnittliche Hochschulausgaben (Sachsen). Eine Ausnahme bildet hier Brandenburg mit deutlich unterdurchschnittlichen Hochschulausgaben.³

Die ökonomischen Leistungsfähigkeiten und Hochschulausstattungen der Länder spiegeln sich nicht umstandslos in den Daten, mit denen die Forschungsleistungen indiziert (bzw. genauer: Symptome der Forschungsqualität erhoben) werden:⁴

- Unter den *Stadtstaaten* weisen Bremen und Berlin, nicht hingegen Hamburg deutlich überdurchschnittliche Forschungsleistungsdaten auf.
- Unter den *westdeutschen Flächenländern* erreichen NRW und das Saarland bei überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Hochschulausstattungen auch überdurchschnittliche Forschungsleistungsdaten. Für Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein fallen die Leistungsdaten der Forschung höher aus, als das die Hochschulausstattungen erwarten lassen würden. In Hessen und Rheinland-Pfalz sind die Forschungsleistungsdaten niedriger als die Hochschulausstattungen.
- Unter den *ostdeutschen Flächenländern* erreichen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bei unterdurchschnittlichen (Brandenburg) bzw. durchschnittlichen (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) Hochschulausstattungen eher unter-

³ Dies liegt nicht am Fehlen einer Hochschulmedizin: Auch wenn die Hochschulausgaben der Länder ohne Hochschulmedizin betrachtet werden, bleibt Brandenburg deutlich unterschneidlich.

⁴ Vgl. den statistischen Anhang zu diesem Band: Reisz/Schulze (2011: B.1.3.-B.1.12., B.7.1.-B.7.3.).

Übersicht 2: Exemplarische Detailregelungsbereiche nach Bundesländern

Regelungsgegenstand	Höchstwert	Tiefstwert	Durchschnitt
Professoren-Mindest-Jahresbruttogehälter¹	W2	€ 47.620,36 (Berlin)	€ 50.742,66
	W3	€ 63.913,87 (Bayern)	€ 61.496,99
Gesetzliche Befristung von Berufungszusagen²	keine Regelung (Hamburg)	explizite Vorbehaltsformulierungen, die sowohl Evaluationsergebnisse, Bestimmungen zu geänderten Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie die Struktur- und Entwicklungsplanung umfassen, in Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein	Zusagen auf höchstens 5 Jahre befristet in 10 Ländern. In den anderen Ländern Befristung ohne Angabe eines konkreten Zeitraums
Erstberufung auf Zeit oder auf Probe³	Keine Regelung für Erstberufungen (Berlin, Mecklenburg, NRW). In der Regel Verbeamtung auf Lebenszeit; Ausnahme: Bewerber/innen, die noch nicht mind. drei Jahre hauptberuflich an einer Hochschule tätig waren, dann 1½ Jahre Beamtenverhältnis auf Probe (Bayern)	Beamtenverhältnis auf Zeit für max. sechs Jahre, Umwandlung in lebenslängliches Beamtenverhältnis nach positivem Bewertungsverfahren durch die Hochschule (Hamburg)	

Regelungsgegenstand	Höchstwert	Tiefstwert	Durchschnitt	
Forschungssemester ⁴	frühestens nach Ablauf von	7 Semestern (Berlin, Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein)	9 Semestern (Thüringen)	7,7 Semester
	Freistellungsumfang	max. 2 Semester (Bremen)	1 Semester	1 Semester in 13 Ländern, 2 Länder keine Festlegung
Regelaltersgrenze Professorinnen ⁵	Vollendung des 68. Lebensjahres (Niedersachsen)	Vollendung des 65. Lebensjahres in 8 Bundesländern		

Quellen:

¹ Professorenbesoldung: Über 6000 Euro Unterschied beim Jahresbrutto, in: Forschung & Lehre 1/2010, S. 6 [Durchschnittswert = eigene Berechnung].

² Gesetzliche Befristungen von Berufungszusagen. Eine Länderübersicht, in: Forschung & Lehre 10/2009, S. 743.

³ Ulrike Preißler: Erstberufung auf Zeit oder auf Probe. Regelungen beim Bund und in den Ländern, in: Forschung und Lehre 12/2009, S. 900.

⁴ Wiltrud Christine Radau: Forschungsemester in den Bundesländern. Eine Übersicht, in: Forschung & Lehre 7/2009, S. 512. [Durchschnittswert = eigene Berechnung: einbezogen dabei 8 Bundesländer, da 4 Bundesländer diesbezüglich keine Festlegung und 2 Bundesländer nach Ablauf von „angemessene Zeitabständen“, in Berlin und Sachsen „in besonderen Fällen“ bereits Forschungsemester nach Ablauf von 2 Semestern].

⁵ Martin Helffeier/Christoph Pinsdorf: Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand. Übersicht über Regelungen in Bund und Ländern, in: Forschung & Lehre 5/2011, S. 382f.

durchschnittliche Forschungsleistungsdaten. Sachsen und Sachsen-Anhalt sind auf der Grundlage fast durchschnittlicher bzw. überdurchschnittlicher Hochschulausstattungen vergleichsweise herausgehoben mit Forschungsleistungsdaten, die etwa bundesdurchschnittlich sind.

Zwei exemplarische Betrachtungen ergeben ebenso ein durchwachsendes Bild:

- Beim *Anteil der DFG-Drittmittel* der Universitäten eines Landes *an den DFG-Drittmitteln bundesweit* erreichen sowohl ein Stadtstaat (Berlin), die großen westdeutschen Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, NRW) als auch mittelgroße westdeutsche Flächenländer (Hessen, Niedersachsen) sehr gute Werte.
- Beim *Anteil der Drittmittel an den Hochschulgesamtausgaben* zeigt sich: Deutlich überdurchschnittliche Werte weisen hier sowohl Stadtstaaten (Berlin, Bremen), die großen westdeutschen Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, NRW), ein mittelgroßes westdeutsches Flächenland (Niedersachsen) als auch zwei ostdeutsche Flächenländer (Brandenburg, Sachsen) auf.

Die ökonomische Leistungskraft und die Hochschulausstattungen können insoweit begünstigende Faktoren der Forschungsleistungsstärke eines Landes sein. Sie sind jedoch weder alleinige noch zwingende Bedingungen für die Forschungsstärke der Universitäten. Weitere förderliche Faktoren müssen hinzutreten oder können schwächere ökonomische Leistungskraft und geringere Hochschulausstattungen auch substituieren. Als solche Faktoren kommen insbesondere in Frage: Größe des Landes, traditionelle Forschungsstärke, Qualität der Hochschulsteuerung sowie die Dichte und Heterogenität der Forschungslandschaft unter Einschluss der außeruniversitären Forschung.

Betrachtet man dagegen, neben der Hochschulfinanzierung, andere Bereiche mit wesentlichen Gestaltungschancen der Länder – die Hochschulsteuerung, die Studienreform oder die Entwicklungen der Personal- und Karrierestrukturen –, so fallen die Ergebnisse weniger heterogen aus.

9.2. Hochschulsteuerung, Studienreform und Personalstrukturen

Die Reform der *Hochschulsteuerung* wurde in den letzten Jahren von drei unterschiedlichen Entwicklungen bestimmt:⁵

- In Bereichen, in denen die Hochschulsteuerung vom HRG nicht oder kaum reglementiert war (Mittelbewirtschaftung, vertragsförmige Vereinbarungen und Hochschulräte), wurden seit Anfang der 1990er Jahre neue Steuerungsinstrumente etabliert. Diese sind inzwischen in fast allen Bundesländern reguläre Bestandteile der Hochschulsteuerung.
- In der Ausgestaltung der Instrumente findet eine verdeckte Differenzierung statt, die entweder in unterschiedlichen Strukturen (Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung, Besetzung der Hochschulräte) oder in ihrem Anwendungsmodus (hierarchische oder kooperative Vereinbarungen) zum Ausdruck kommt.
- In den Bereichen, in denen bundeseinheitliche Vorgaben angestrebte Veränderungen eingeschränkt hatten (Wahl der Hochschulleitung, Studiengebühren), wurden Reformen erst nach entsprechenden Änderungen im HRG umgesetzt. Noch offen ist die Entwicklung bei Instrumenten, die erst durch die Föderalismusreform 2006 in die Gestaltungshoheit der Länder übergeben wurden (z.B. Kapazitätsrecht und Bauinvestitionen).

Insgesamt setzen sich allerdings die einmal in den Hochschulsteuerungsreform-Diskurs aufgenommenen Elemente langfristig in (fast) allen Bundesländern durch. Eine Ausnahme hiervon stellen lediglich Studiengebühren dar: Hier hat sich der Trend innerhalb weniger Jahre erneut umgekehrt, indem er nunmehr in Richtung Abschaffung der Gebühren (bei fortdauernder Nichteinführung in gebührenfreien Ländern) geht. Im übrigen finden sich Unterschiede zwischen den Bundesländern allenfalls in der Geschwindigkeit, mit der Neuerungen der Hochschulsteuerung politisch aufgenommen und durchgesetzt werden. Muster sind aber auch dabei nicht zu identifizieren: Es sind regelmäßig politisch unterschiedlich regierte Länder, die neue Instrumente besonders schnell einführen bzw. auf Eile verzichten.

Auch bei der *Studienreform* sind die Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern und gemeinsame Entwicklungslinien bemer-

⁵ Vgl. oben Kapitel 4. Hochschulsteuerung.

kenswert.⁶ Abgesehen vom Lehramtsstudium gibt es keine Sonderwege der Länder, keinen Sonderweg Ost und auch keinen bayerischen Bachelor oder ähnliches:

- Die Bologna-Reform in Deutschland war von Anfang an ein nicht nur europäischer, sondern insbesondere auch ein nationaler Harmonisierungsprozess in studienformaler Hinsicht, d.h. die Einführung der Stufung, Modularisierung und Leistungspunkte betreffend.
- Es finden sich viele unterschiedliche Detaillösungen – allerdings auf der Ebene der einzelnen Hochschulen.
- Es fand eine Angleichung der Studienstrukturen durch bundesweit geltende Regelungen, aber nicht durch Normen des Bundes statt. Der Weg, über Verhandlungen mit den Ländern und unter den Ländern Standardisierungen durchzusetzen, scheint aus Bundes-sicht hier der erfolgversprechendere.

Das wichtigste Gremium der Standardisierung und Abstimmung ist die Kultusministerkonferenz. Weil der Abstimmungsbedarf zwischen den Länderministerien steigt, werden die Koordination und der Austausch zwischen den Kultusministerien intensiviert. Um einen länderübergreifenden Konsens in der Beschlussfassung zu erzielen, sind aufwändige Verhandlungen zwischen den Ministerialbürokratien vonnöten. Insofern scheint es die Exekutive zu sein, die bei den Kompetenzverschiebungen der Föderalismusreform letztlich gewonnen hat.

Möchte man Effekte von Hochschulpolitiken indizieren, so könnte die *Studierendenmobilität* ein Indikator sein, der die Attraktivität einzelner Landeshochschulsysteme ausweist.⁷ Bemüht man sich indes, Größeneffekte zu eliminieren und bildet zu diesem Zweck vergleichbare Ländergruppen, dann fallen auch hier die Veränderungen der letzten Jahre in den meisten Fällen nur eher gering aus. Jenseits einer generellen Zunahme der studentischen Mobilität bleiben die Anteile an den bundesweiten Wanderungsgewinnen und -verlusten etwa gleich (Übersicht 3).

In der Gestaltung der *Personal- und Karrierestrukturen* eröffneten die Föderalismusreform und die ihr vorangegangenen Entwicklungen seit den 90er Jahren den Ländern beträchtliche Spielräume. Der empirische Trend ist allerdings auch hier durch eine Angleichung

⁶ Vgl. oben Kapitel 6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer.

⁷ Vgl. oben Kapitel 7. Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer.

Übersicht 3: Studentische Zuwanderung nach Ländergruppen

	BW	BY	BE+ BB	HB+ NI	HH+ MV+ SH	HE+ RP+ SL	NRW	SN+ ST + TH
Zuwanderung in % der Studienanfänger								
2003	24	20	26	29	31	27	16	22
2008	31	23	31	33	35	31	17	24
Abwanderung in % der Hochschulzugangsberechtigten								
2003	23	16	32	32	29	25	17	23
2008	27	19	34	39	33	29	20	25

Tabelle: Irene Lischka

der Länder oder zumindest durch eine Entwicklung gekennzeichnet, die insgesamt gesehen in die gleiche Richtung weist.⁸ Trotz gestärkter Länderkompetenzen weisen die mehrheitlich neu gefassten Landeshochschulgesetze in Grundsatzfragen eine große Übereinstimmung auf:

- Festgehalten wird im Grundsatz an der Abgrenzung zwischen der selbstständig forschenden und lehrenden Professorenschaft im Beamtenverhältnis und den angestellten wissenschaftlichen Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen im ‚Dienstleistungsmodus‘ mit Abweichungsoptionen durch Kann-Bestimmungen.
- Die Juniorprofessur hat sich als eine der Habilitation gleichwertige Berufungsvoraussetzung durchgesetzt. Ebenfalls einig waren sich die Bundesländer darin, hier auf eine gesetzliche Regelung des Tenure Track zu verzichten.
- Weniger einheitlich fiel dagegen die Entscheidung hinsichtlich der Einführung von Lehr- bzw. Forschungsprofessuren aus. In sieben Bundesländern sehen die LHGs Professuren mit einer unbefristeten Schwerpunktsetzung in der Lehre vor. In fünf Ländern sind Professuren ohne zeitliche Begrenzung mit Forschungsschwerpunkt verankert; in zwei weiteren sind diese nur befristet zulässig. Eher zurückhaltend zeigen sich die Länder bei der Einführung lehrorientierter Personalkategorien im Bereich der wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen.

⁸ Vgl. oben Kapitel 5. Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit.

- Eine weitere Gemeinsamkeit findet sich bei der stärkeren Inanspruchnahme der untergesetzlichen Ebene für die Differenzierung zwischen Lehr- und Forschungspersonal. So weisen jeweils neun Länder in den Lehrverpflichtungsverordnungen Universitätsprofessuren mit Schwerpunkt Forschung oder Lehre aus. Bei den wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen hingegen variiert der Umfang der Lehrverpflichtungen im Vergleich der Bundesländer erheblich.

Generell kam es auch hier nach 2006 zu keiner entscheidenden Zäsur. Länderübergreifend bleibt es bei dem für das deutsche Hochschulsystem charakteristischen Flaschenhals akademischer Karriere mit einem großen Anteil risikobehaftet und weisungsabhängig Beschäftigter unterhalb der Professur und einem relativ kleinen und anteilig rückläufigen Anteil an dauerhaft und eigenverantwortlich tätigen Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern.

9.3. Länder und Bund

Als wesentliche Teile der Erklärung für die eher geringe Zunahme von Differenzierungstendenzen zwischen den Ländern nach 2006 kann zweierlei festgehalten werden: Zum einen war die (Re-)Föderalisierung der deutschen Hochschulpolitik bereits 1994 eingeleitet worden – Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG) –, und die Föderalismusreform 2006 stellte in dieser Hinsicht lediglich einen (ggf. vorläufigen) Höhepunkt dar. Zum anderen 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. Insofern wurde und wird die Bedeutung der Föderalismusreform 2006 allgemein überschätzt.⁹

Daher gibt es im deutschen Hochschulwesen weiterhin Mehrebenenverflechtung und wird zumindest hier auch keine Entflechtungsfälle (Benz 2008) erkennbar. Exzellenzinitiative, Hochschulpakt 2020 oder Qualitätspakt Lehre 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).

⁹ Vgl. oben Kapitel 2. Die hochschulföderalistische Kompetenzordnung in Deutschland: Entwicklung und Status.

So erscheint es nachvollziehbar, dass sich die neueren Diskussionen über die Ergebnisse der Föderalismusreform im Hochschulwesen weniger darauf konzentrieren, wie die Länder die neue Kompetenzverteilung genutzt haben. Im Mittelpunkt der Debatten steht vielmehr das Verhältnis von Ländern und Bund, insbesondere das sog. Kooperationsverbot.¹⁰ Dieses wird immer häufiger als korrekturbedürftiger Fehler bezeichnet.¹¹ Zudem ist es mit den diversen Hochschulpakten und -vereinbarungen der letzten Jahre, aber auch mit Aktionen wie der Rettung der Hochschulmedizin in Lübeck¹² oder der Gründung des KIT im Rahmen der Exzellenzinitiative bereits erfolgreich umgegangen worden. An weiteren Umgehungs-ideen herrscht auch nicht direkt ein Mangel: sei es die Übernahme der FernUniversität Hagen durch den Bund, eine Exzellenzinitiative Lehrerbildung oder die Bundesträgerschaft für die Berliner Charité. Passend dazu „scheint die Entflechtungseuphorie der ersten Hälfte der 2000er Jahre ... verflogen“ (Seckelmann/Lange/Horstmann 2010: 18).

In der einschlägigen Fachliteratur herrscht ohnedies die Ansicht vor, dass es ein Kooperationsverbot – ein „Kampfbegriff“ (Haug 2010: 178) – im behaupteten Sinne gar nicht gebe. Selbst im Bereich der Lehre habe sich, entgegen der allgemeinen Wahrnehmung, „der Handlungsspielraum für gemeinsame Initiativen von Bund und Ländern ... nicht verringert, sondern im Gegenteil erhöht“ – vgl. etwa die „Programmlinie Lehre“ im Hochschulpakt 2020 (ebd.: 179f.). Man solle weniger von Hemmnissen der Zusammenarbeit sprechen, sondern mehr von den Bundeskompetenzen im Hochschulbereich: Deren Steuerungspotenzial sei „bisher kaum erkannt, geschweige denn ausgeschöpft“ (Nolte 2010: 92).

¹⁰ 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. Zugleich ist diese Bestimmung für den Bereich der Wissenschaft aufgeweicht: „Bund und Ländern können aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von ... Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b Abs 1 Nr. 2 GG).

¹¹ 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)

¹² qua Umwegfinanzierung, indem ein zu 50 % vom Bund finanziertes Leibniz-Institut in eine zu 90 % bundesfinanzierte Helmholtz-Einrichtung umgewandelt wurde

Einen weiteren wesentlichen Teil der Erklärung für die eher homogenisierenden Entwicklungen zwischen den Ländern liefern die Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen. Sie stehen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Wo es Differenzen zwischen den Ländern gibt und diese sich in jüngerer Zeit verstärkt haben, betrifft dies vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden. Die Bereiche hingegen, in denen sich mit der Föderalismusreform 2006 den Ländern größere Gestaltungsspielräume eröffneten, sind eher durch Trends homogenisierender Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet. Zu beachten ist dabei einerseits, dass die abgelaufene Zeit seit der Föderalismusreform vergleichsweise kurz ist und daher die tatsächliche Nutzung der neuen Gestaltungschancen noch nicht abschließend bewertet werden kann. Andererseits ist zu beachten, dass sich im Verhältnis von Ländern und Bund erneut eher ver- als entflechtende Tendenzen durchsetzen. Die Föderalismusreform hat insoweit vor allem den Abstimmungsbedarf erhöht, weniger die grundsätzliche Auseinanderentwicklung der Landeshochschulsysteme bewirkt.

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.
- Reisz, Robert / Henning Schulze (2011): Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006. Unter Mitarbeit von Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Kremppow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>.
- Martin, Kerstin (2011): Martin, Kerstin: Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Monographien und Sammelwerke 1990-2011, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, URL 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, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Artikel.pdf.

- Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2/2010, S. 84-92.
- Reisz, Robert / Henning Schulze (2011): Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006. Unter Mitarbeit von Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Krempkow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>.
- 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.
- Seckelmann, Margrit/Stefan Lange/Thomas Horstmann (2010): Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik – zur Einleitung, in: dies. (Hg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Analysen und Erfahrungen, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 15-20.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2010): Ländercheck: Wo die Forschung blüht. Ein Vergleich der Bundesländer nach öffentlichen und privaten Wissensinvestitionen, Essen.