

- Vogelgesang, Klaus*, 1987: Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, Baden-Baden: Nomos.
- Warren, Samuel D./Brandeis, Louis D.*, 1890: The Right to Privacy, in: Harvard Law Review IV, 193–220.
- Weiser, Mark*, 1991: The Computer for the 21st Century, in: Scientific American 265, 94–104.
- Westin, Alan F.*, 1967: Privacy and freedom, 1. Aufl., New York: Atheneum.
- Whitaker, Reg*, 1999: Das Ende der Privatheit : Überwachung, Macht und soziale Kontrolle im Informationszeitalter, München: Kunstmann.
- Whitman, James Q.*, 2004: The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty, in: Yale Law Journal 113, 1151–1221.
- Wietog, Jutta*, 2001: Volkszählungen unter dem Nationalsozialismus: Eine Dokumentation zur Bevölkerungsstatistik im Dritten Reich, Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 66, Berlin: Duncker & Humblot.
- Wolff, Heinrich Amadeus*, 2000: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz, Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Zöllner, Dieter*, 1995: Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, Berlin: Duncker & Humblot.

Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen

Peer Pasternack

Der Hochschulföderalismus ist in Deutschland fest verankert, stützt sich jedoch wesentlich auf Übereinkommen, Gerichtsurteile und Praktiken außerhalb des expliziten Verfassungstextes. Zwischen dem Wortlaut des Grundgesetzes und der Verfassungsrealität bestanden mal mehr, mal weniger Diskrepanzen. 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 prinzipiell. Während auf der vertikalen Ebene eine gewisse Entflechtung stattfand, treffen auf der horizontalen Ebene die Länder nun als verfassungsrechtlich gestärkte Akteure aufeinander und müssen sich ein neues hochschulbezogenes Verständnis der Grundsätze der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Bundestreue erarbeiten. Der Ausgang dieses Prozesses ist offen.

Der vorliegende Beitrag rekonstruiert die hochschulföderalistischen Veränderungen in Verfassungstext und Verfassungsrealität seit den 1950er Jahren bis zur Föderalismusreform 2006. Dabei liegt der Fokus auf der Betrachtung der Bund-Länder-Ebene; europäische Entwicklungen werden kurz angerissen, aber nicht ausführlich vertieft. Nach einer systematischen Vorstellung der Institutionen, Akteure und Prozeduren im deutschen Hochschulföderalismus (Abschnitt 1) folgt eine chronologisch orientierte Darstellung der Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklungen innerhalb und außerhalb des Verfassungstextes (2), um schließlich, wiederum systematisch, zusammenfassend die zentralen Triebkräfte, Motive und Gründe der mehrfachen Veränderungen des Kompetenzgefüges zu diskutieren (3). Dabei geht es nicht vorrangig darum, ob die zu beschreibenden Kompetenzverschiebungen real bestehenden Problemlagen jeweils gerecht wurden. Ebenso wenig geht es um die Frage, ob die 2006 neu sortierten Kompetenzen politisch eher dazu genutzt werden, föderale Vielfalt oder föderale Einfalt zu erzeugen. Dies wird sich erst in einigen Jahren überprüfen lassen. Vielmehr soll die Frage nach den jeweiligen, z. T. zeitgebundenen und in jedem Falle interessengeleiteten Rationalitäten, die hinter den Veränderungen standen, beantwortet werden.

1 Institutionen, Akteure und Prozeduren im deutschen Hochschulföderalismus

Das bundesdeutsche hochschulpolitische Steuerungsgefüge war und ist von beträchtlicher Mehrebenenverflechtung gekennzeichnet, die der Öffentlichkeit häufig verwirrend erscheint. Unterscheiden ließen bzw. lassen sich folgende Kompetenzvarianten: (a) konkurrierende Bundeszuständigkeiten, die infolge der Föderalismusreform nunmehr zusätzlich durch (a1) das Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung relativiert werden, wobei (a2) ein Anwendungsvorrang des jeweils jüngsten Gesetzes – gleich ob von Bund oder Land – gilt, (b) Länderzuständigkeiten, (c) Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern inklusive der dazugehörigen vertikalen Abstimmungs- und Aushandlungsstrukturen und schließlich (d) Länder-Koordinationsbedarfe mit den dazugehörigen horizontalen Verflechtungen. Ein wesentlicher Teil der differenzierten Kompetenzverteilungen ergibt sich aus dem Hybridcharakter der Hochschulpolitik: Politikfeldsystematisch ist sie der Adapter zwischen Bildungs- und Forschungspolitik und hat Schnittmengen mit beiden. Die Bildungspolitik gehört zum föderalen Kernbereich der Kulturhoheit, die Forschungspolitik nicht.

Daneben ist das hochschulpolitische Entscheidungsgefüge durch zwei Randbedingungen geprägt: eine auf der institutionellen Mikroebene, die andere auf der supranationalen Makroebene:

- Zum einen verfügen die deutschen Hochschulen in den wissenschaftlichen Angelegenheiten über Autonomie (anders als in den staatlichen Angelegenheiten: Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsverwaltung sowie universitätsklinische Krankenversorgung). Entsprechend sehen auch sie sich als hochschulpolitische Akteure. Im Rahmen ihrer akademischen Selbstverwaltung führen sie neue Studiengänge ein, nehmen akademische Prüfungen ab, erarbeiten Hochschulentwicklungspläne, wählen ihre Rektoren oder Präsidenten und führen Berufungsverfahren durch. Die Hochschulen eines Landes prägen damit in ihrer Gesamtheit wesentlich die Hochschulstrukturentwicklung, die im Übrigen ein genuines Gestaltungsfeld der Landeshochschulpolitik ist. Aktuell wird im Rahmen von Entstaatlichungs- und Deregulierungsaktivitäten in nahezu allen Ländern die Hochschulautonomie erweitert. Daher werden die Gestaltungsbemühungen der Landesregierungen künftig von sehr viel höherem Aufwand der Abstimmung mit den Hochschulen begleitet sein müssen.
- Zum anderen hat sich in den letzten anderthalb Jahrzehnten eine neue Einfluss Ebene etabliert, die obendrein fragmentiert ist: Erstens wirkt seit geraumer Zeit auch die Europäische Kommission auf die Entwicklung des

Hochschulsektors ein. 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“ (ebd.) liegt zwar weiterhin voll bei den Mitgliedstaaten, doch mit strategischen Papieren zur europäischen Hochschulentwicklung sucht die EU-Kommission seither, ihren hochschulpolitischen Einfluss über die Maastricht-konformen Förderprogramme hinaus zu erweitern. Zweitens wird die Hochschulentwicklung seit ca. zehn Jahren auch durch zwischenstaatliche Initiativen jenseits des EU-Institutionengefüges geprägt – insbesondere durch den Bologna-Prozess zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums. Dieser soll über kompatible Studienstrukturen erreicht werden. Für Deutschland haben Bund und Länder gemeinsam die Bologna-Erklärung unterschrieben. Aus diesem Grund entfaltet sie eine hohe strukturelle Durchschlagskraft, die von EU-Initiativen in der Regel nicht erreicht werden kann.

Die Bundesländer sind die Hoheitsträger für den Kulturbereich, also auch für die Hochschulen. Sie erlassen daher 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 bezeichnete das Grundgesetz Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, etwa im Beamtenrecht oder die Ausbildungsförderung. Dort konnten die Länder nur so weit bestimmen, wie der Bund auf eigene Regelungen verzichtete. Zudem wies das Grundgesetz Bund und Ländern Gemeinschaftsaufgaben zu, die sie kooperativ zu erledigen hatten, z. B. Hochschulbau oder Forschungsförderung über (größtenteils bundesfinanzierte) Finanzierungsprogramme. Darüber wurde in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gestritten und Einvernehmen hergestellt.

Für ihre alleinigen Regelungsgegenstände hatten die Länder gleichfalls einen Abstimmungsbedarf erkannt. Sie unterhielten und unterhalten deshalb, qua Staatsvertrag, die Kultusministerkonferenz (KMK). Dort koordinieren die Länder ihre Politik insbesondere in Fragen der Gleichwertigkeit von Studienleistungen und -abschlüssen sowie des Studienzugangs und internationaler Belange (vgl. Fränz/Schulz-Hardt 1998; Zehetmair 1998; KMK 2005; Reiter-Mayer 2005). Daneben betreiben sowohl die Länder für bestimmte Einzelprobleme gemeinsame Einrichtungen, z. B. die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS), wie auch Bund und Länder Institutionen kooperativ unterhielten

und unterhalten, die der hochschulpolitischen Entscheidungsvorbereitung dienen, etwa das Hochschul-Informationssystem (HIS) oder den Wissenschaftsrat.

Für die Abstimmungsnotwendigkeiten, die nach der Föderalismusreform zwischen Bund und Ländern verblieben sind, wurde zum 1. Januar 2008 die BLK in eine Gemeinsame Wissenschaftskommission (GWK) umgewandelt. Die wesentlichen Abstimmungen zwischen den Landeshochschulsystemen aber müssen jetzt vornehmlich auf der horizontalen Verflechtungsebene, d.h. in der MKK, bewerkstelligt werden.

2 Hochschulpolitische Kompetenzverschiebungen innerhalb und außerhalb des Verfassungstextes

Die Kulturhoheit gilt als Kern 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. 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 die Kulturhoheit allerdings nicht explizit erwähnt. 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).

Das Bundesverfassungsgericht deutete 1957 die Verfassungssituation dahingehend, dass es „die Länder zu ausschließlichen Trägern 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). Allerdings nimmt der Verfassungstext keine Qualifizierung der Kulturhoheit als „wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus“ vor. Insofern darf diese verfassungsgerichtliche Deutung als im hiesigen Kontext wichtiger Schritt impliziten Verfassungswandels festgehalten werden.

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 an regionalen Entwicklungsbedürfnissen orientieren können. Zumindest der Notwendigkeit bundesweiter Vergleichbarkeit müssen sie daneben auch Rechnung tragen. Im Hochschulsektor kann generell von höherem bundesweitem 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;
- und schließlich die sprunghaft gestiegene Nachfrage nach Studienplätzen ab den 1960er Jahren und der dadurch ausgelöste Investitionsbedarf, der die finanzielle Kraft der Länder überstieg, wohingegen sich der Bundeshaushalt damals günstig entwickelte.

Seit Beginn der 1960er Jahre bereitete ein impliziter Verfassungswandel, den der Bund betrieb, einen expliziten Verfassungswandel vor, der am Ende des Jahrzehnts vollzogen wurde. Die Technik war verführerisch und erfolgreich: Den Ländern wurden Finanzierungsangebote gemacht, die mitunter – mit Billigung der Länder – direkt an die Hochschulen adressiert waren. 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 hervorgegangene Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung (BMwF). Dieses wurde 1969 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) geteilt. Gefördert wurden vorrangig bestimmte Technologiebereiche, in denen aus gesamtstaatlicher Sicht besonderer Entwicklungsbedarf bestand. Zunächst waren dies Atomforschung, dann Weltraumforschung, schließlich allgemein Zukunftstechnologien wie die Datenverarbeitung (Hohn 1998: 259 ff.).

Während die Förderung einzelner Projekte an den Hochschulen durch den Bund verfassungsrechtlich nie 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“ (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.“

1969 wurde der Bund, ergänzend zur staatsvertraglich geregelten Koordination der Landeshochschulpolitiken im Rahmen der KMK, auch formell in die Hochschulpolitik eingebunden. Die zunehmende regionale Uneinheitlichkeit des Hochschulsystems wurde in Reaktion auf den Wandel der Umstände und in einer allgemeinen Planungseuphorie als gesamtstaatliches Entwicklungshemmnis betrachtet. Sie schien der zu dieser Zeit als dringlich erachteten Technologie- und Exportförderung entgegen zu stehen (Müller 1982: 188f.). Zusätzlich stieg die Studiennachfrage stark an, sollte die Bildungsexpansion gefördert werden und waren auf Länderebene die Ressourcen zu begrenzt, um den notwendigen Hochschulausbau jeweils allein finanzieren zu können. Daher wurde das Grundgesetz 1969 in mehreren Punkten explizit geändert.

Zum einen betraf dies 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. Im Unterschied zu letzterer wurde die Rahmengesetzgebungskompetenz in der Folge mehrfach zu einem verfassungsgerichtlich ausgefochtenen Streitpunkt zwischen Bund und Ländern. Das Bundesverfassungsgericht urteilte grundsätzlich 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). Damit wurde der bereits zuvor vollzogene implizite Verfassungswandel – das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung und Finanzierung diverser Angelegenheiten – 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 nicht hinaus (BLK 1973).

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 Anmeldungsmonopol (Schmittner 1973: 232). Dies 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 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 Bundeseinfluss auf Agenda-setting, Programmformulierung und letzten Endes auch auf die Strukturbildung in der deutschen Hochschul Landschaft bedeuteten“ (ebd.: 328).

Die deutsche Neuvereinigung 1990 brachte eine Trendwende. Der Bund musste massive Lasten zur Finanzierung der deutschen Einheit schultern: „Auf absehbare Zeit“, so die BLK 1993, „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 ausgeschlossen. In der Folge verringerte sich auch der gestaltende Einfluss des Bundes.

Auf einem anderen Feld – dem der Rahmengesetzgebungskompetenz – kam es hingegen seit Mitte der 1990er Jahre zu verfassungspolitischen Konflikten. 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: 11 f.). 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, zeigten sich auch seine Parteifreunde verärgert (Schimank/Lange 2006: 333 f.). Dies darf indes nicht verdecken, dass mit der 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 und das Dienstrecht reformiert worden.

Unter der seit 1998 amtierenden rot-grünen Bundesregierung brach erneut Streit mit den Ländern aus, genauer: mit 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 Sachmittelausstattung 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 bundes-

einheitliche Regelung nachweisen“ (Kluth 2007: 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.). 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 2007: 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 aktuellen Jahrzehnts hat das Bundesverfassungsgericht kurz hintereinander den Länderklagen stattgegeben: In beiden Fällen habe der Bund, so das Gericht, seine Rahmengesetzgebungskompetenz überschritten. Mit Urteil vom 27. Juli 2004 (BVerfGE 111, 226) 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 Entscheidung vom 26. Januar 2005 (BVerfGE 112, 226), 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 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 Personal begrenzt wurde: Gleichsam über Nacht durften Wissenschaftler/innen nach dem Studienabschluss nur noch bis zu einer Gesamtdauer von zwölf Jahren auf befristeten Stellen inklusive Projektstellen beschäftigt sein. Auch hier waren keine Übergangsregelungen vorgesehen. Was darauf abzielte, die Beschäftigten zu schützen, indem den Hochschulen die gängige Praxis befristeter Kettenverträge verwehrt wurde, führte tatsächlich zum Gegenteil: Hoffnungsvolle Projektforscher/innen mussten wegen des Ablaufs der 12-Jahres-Grenze die Wissenschaft verlassen.

Zwischenresümierend lässt sich festhalten: Der explizite und implizite Verfassungswandel, soweit er die Hochschulpolitik betraf, wies Pendelausschläge von dominierenden Länderzuständigkeiten (1950er Jahre) über eine annähernd gleichberechtigte Einbindung des Bundes mittels komplizierter Mischkompeten-

zen (1960er und 1970er Jahre) und finanzierungsgetriebenen Überdehnungen seiner formalen Zuständigkeiten durch den Bund (1980er und 1990er Jahre) hin zu einer deutlichen Stärkung der Rolle der Länder (laufendes Jahrzehnt) auf.

Die Föderalismusreform 2006 veränderte die bisherige hochschulpolitische Kompetenzordnung gründlich. Innerhalb der thematisch weiträumigen Verhandlungen war die Hochschulpolitik besonders heftig umstritten. Der erste Reformvorschlag, den die im Oktober 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KomBO) am 13. Dezember 2004 vorgelegt hatte, scheiterte vordergründig an der fehlenden Einigung zur Bildungs- und Hochschulpolitik (Münch 2005; Mager 2005; Hrbek/Eppler 2005; Henneke 2005; Richter 2005; Krings 2007: 74).

Die so genannten B-Länder plädierten für eine vollständige Übertragung der bildungs- und hochschulpolitischen Kompetenzen auf die Länder. Ein Ganztagschulprogramm 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.

Die SPD-geführten Länder 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. September 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 2007: 54), lässt sich auch die nunmehr 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. Stattdessen wünschten sie mehr eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten – die zumindest Baden-Württemberg, Bayern 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:

„[D]er Handlungsspielraum der Bundesregierung und der sie tragenden Mehrheitsfraktionen wurde (...) bereits durch die imminente 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. November 2005 eine Einigung über die Föderalismusreform (CDU, CSU, SPD 2005: 109 und 168 ff.), der die Länder am 14. Dezember 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 Grundsatz wiederhergestellt. Die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Länder im Hochschulsektor ist nunmehr formal deutlich erweitert. Tabelle 1 zeigt die Änderungen der Kompetenzordnung im Überblick.

Als Zuständigkeiten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung verbleiben beim Bund die Regelungen zu den Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), zur Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Hinsichtlich der Hochschulzulassung und -abschlüsse sieht das Grundgesetz allerdings ausdrücklich ein Abweichungsrecht zugunsten 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 nun 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). Gleichzeitig setzen abweichende Landesregelungen die jeweilige Bundesregelung nicht insgesamt außer Kraft – und umgekehrt:

„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“ (ebd.).

Tabelle 1: 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 Forschungsförderung	
	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	
	Gemeinschaftsaufgabe Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen	
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten (mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung)	

Das Hochschulrahmengesetz des Bundes trat am 30. September 2008 außer Kraft. Eine genauere Betrachtung offenbart allerdings, dass in der Gesamtheit aller Neuregelungen keine vollständige Entflechtung realisiert wurde:

- Erhalten blieb die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91b 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“ 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.
- 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. Hingegen wurde eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG). Damit sind allerdings 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: Andernfalls „hätte man sich die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe ‚Hochschulbau‘ und die gesonderte Regelung für Forschungsbauten (...) sparen können“ (Siekmann 2007: 1846).
- 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 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 kann der Bund an der Bildungsberichterstattung und an Leistungsevaluationen mitwirken.

Hochschulpolitische Auswirkungen hat daneben der Umstand, dass den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landes- und Kommunalbeamten übertragen 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). Dies gilt ebenfalls für das Arbeitsrecht – mit hochschulspezifischen Auswirkungen etwa im Blick auf die Befristungsregelung der Arbeitsverträge von angestelltem wissenschaftlichen Personal (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG).

Mit der Föderalismusreform 2006 wurde angestrebt, „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 Bundesverfassungsgerichtsurteile 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, programmgebundene Finanzmittel – und damit gestalterische Absichten – ins Hochschulsystem injizieren zu können.

Dafür hatten die Länder zwei erfahrungsgesättigte Motive: 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 Exzellenzinitiative mit 75-prozentigem Finan-

zierungsanteil 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, umgesetzt worden sind.

Anhand der Exzellenz-Initiative 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.“

Die hochschulpolitische Realität nach der Föderalismusreform ist davon geprägt, dass der Bund zwar für weniger als zuvor zuständig ist, aber ebenso dringlich wie zuvor von den Ländern benötigt wird:

„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 Hochschulkliniken 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 zeigen, dass der Bund auch fürderhin zumindest als Mitfinanzier gebraucht wird, um Innovationen zu implementieren.

Gleichwohl haben es die Länder 2006 geschafft, den Bund in der Hochschulpolitik in einer Hinsicht machtloser werden zu lassen, als er es je zuvor gewesen ist. Da dessen Programmförderung 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 eingehegt, 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 nur noch wenige Zuständigkeiten und deren wichtigste 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.

3 Triebkräfte des Verfassungswandels

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 – fand lange Zeit eine Bewegung von einem reinen zu einem kooperativen Hochschulföderalismus statt (Peisert/Framheim 1990: 7). Für die vertikale Ebene der Bund-Länder-Kooperation wurde 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 mit der Föderalismusreform 2006 abschließend erledigt werden.

Die verschiedenen Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklung zwischen den Ländern und dem Bund lassen sich wie folgt zusammenfassen: In den 1950er Jahren wirkt der Bund im Hochschulbereich mit bescheidenen Projektförderungen, die in den 1960er Jahren deutlich ausgebaut werden. Die Hochschulexpansion lässt die Mitwirkung des Bundes an der Hochschulentwicklung so unverzichtbar werden, dass die schleichende Kompetenzaneignung des Bundes konstitutionell expliziert werden muss: Der Bund wird 1969 zum grundgesetzlich verankerten Mitgestalter der Hochschulstrukturen in der Bundesrepublik. In den 1980er Jahren weitet der Bund seinen Einfluss erneut über Finanzierungsangebote aus. Eine Weiterführung dieser Politik wird ihm in den 1990er Jahren zunächst dadurch verwehrt, dass große Haushaltsvolumina durch die Gestaltung der deutschen Einheit gebunden sind. Ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre strebt der Bund wieder nach einer aktiv gestaltenden Rolle. Daraus entstehen Zuständigkeitskonflikte. Diese werden in der Konfrontation von mehrheitlich unionsgeführten Ländern mit einer sozialdemokratischen Bundesminis-

terin in die Diskussionen um eine Föderalismusreform eingespeist. Dort gewinnen sie besondere Bedeutung, weil der Hochschulbereich einerseits 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 1950er Jahre wieder her. Eine wirklich durchgreifende Entflechtung der Zuständigkeiten findet gleichwohl nicht statt.

Im Hinblick auf die Mechanismen des Verfassungswandels lässt sich dreierlei resümieren. Erstens arbeitete der Bund praktisch permanent an der Veränderung der Verfassungsrealität: Mithilfe finanzieller Angebote schuf er für die Länder Anreize, bundesseitige Überdehnungen der konstitutionellen Zuständigkeitsordnung hinzunehmen. Zweitens wirkte das Bundesverfassungsgericht durchgehend als tendenziell länderfreundliches Rechtsprechungsorgan: 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 zugunsten der Länder.

Sechs Einflussfaktoren auf die impliziten und expliziten konstitutionellen Veränderungen haben sich dabei 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) 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 zur Gegenseite kompak-

te Positionierungen zu erzeugen. Eine Rolle spielt zudem der Umstand, dass die Seite, welche auch den oder die zuständige/n Bundesminister/in 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 wird, 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 PDS/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.
- 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-/Habilitationsurteil 2005: Das Bundesverfassungsgericht urteilte in Hochschulfragen durchgehend tendenziell länderfreundlich.
- e. Haushaltspolitische Erwägungen überformen typischerweise die hochschulpolitischen Anliegen. Innerhalb der Ressortkonkurrenz – die eine Politikfeldkonkurrenz repräsentiert – zählt die Hochschulpolitik in den meisten Ländern zu den schwachen Ressorts. 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 vonseiten 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 Willensbildung und Entscheidungserzeugung sein, die auf den Gesamtstaat bezogen sind (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.

4 Fazit

Die Expertenurteile über die Föderalismusreform 2006 und ihre vierzigjährige Vorgeschichte fallen überwiegend ambivalent aus: Einerseits entsprächen die nunmehr gültigen hochschulpolitischen Kompetenzen den Nachkriegsintentionen des Grundgesetzes eher als die ausgreifenden, mitunter auch konstitutionell übergreifenden Aktivitäten des Bundes bis 2006. Andererseits entspreche die aktuelle Kompetenzordnung nicht den realen Erfordernissen, wie sie fünf 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 kann, wird weithin bezweifelt.

Wird jedoch die gesamte Geschichte des expliziten und impliziten hochschulföderalistischen Verfassungswandels betrachtet, dann wird deutlich, dass die zugrundeliegenden Rationalitäten nicht allein an Erfordernissen orientiert waren und sind, die aus der Perspektive des Gesamtstaates plausibel erscheinen. Vielmehr lassen sich fünf Triebkräfte identifizieren, die wirkungsmächtig wurden:

- a. differenzierte Länderinteressen von Nehmer- und Geberländern im horizontalen Finanzausgleich, Flächenländern und Stadtstaaten sowie SPD- und unionsdominierten Ländern;
- 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 identische – Strömungen: eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale;

- d. die überwiegend länderfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts;
- 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 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 (wie auch horizontalen) Koordinierungen wurde durch die Föderalismusreform 2006 nicht schwächer, sondern stärker – und zugleich schwieriger: Die Reform zielt in der Hochschulpolitik ausdrücklich auf eine Minderung der kooperativ-föderalistischen Elemente zugunsten eines dezidierten Wettbewerbsföderalismus. Die Länder sollen, 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 dürften, so Westerborg (2006: 343), allein über eine Länderneugliederung erreichbar sein. Dies gilt allgemein als illusorisch.

Literatur

- 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, Rheinbach: Union Betriebs-GmbH, 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: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (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, 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, 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).
- Faber, Klaus, 2006: Wissenschaftspolitik und Föderalismusreform: Verfassungspolitische Ungereimtheiten, in: Botho Brachmann, Helmut Knüppel, Joachim-Felix Leonhard und Julius H. Schoeps (Hrsg.), Die Kunst des Vernetzens, Berlin: VBB – Verlag für Berlin-Brandenburg, 449–460.
- Faber, Klaus/Gieseke, Ludwig/Gramm, Christof/Wesseler, Mechthild, 1997: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, Bad Honnef: Bock.
- Feuchte, Paul, 1972: Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe, in: Die Verwaltung 5 (1972), 199–222.
- Fränz, Peter/Schulz-Hardt, Joachim, 1998: Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948–1998, in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948–1998, Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand, URL <http://www.kultusministerkonferenz.de/kmkgesch/home.htm> (Zugriff 26.4.2008).
- Hansalek, Erik, 2006: Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 6 (2006), 668–670.
- Henneke, Hans-Günter, 2005: Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven für die Föderalismusreform in Deutschland. Bericht über das DLT-Professorengespräch 2005 in Frankfurt/M., in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 7 (2005), 249–264.

- Heppe, Hans von*, 1969: Die Stellung des Bundes in der Hochschulpolitik, in: Max Kaser, Werner Weber, Werner Thieme und Franz Wieacker (Hrsg.), Festschrift für Wilhelm Felgentraeger zum 70. Geburtstag, Göttingen: Schwartz, 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: Deutscher Bundestag.
- Hohn, Hans-Willy*, 1998: Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung. Kernphysik und Informatik im Vergleich, Frankfurt/M./New York: Campus.
- Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret* (Hrsg.), 2005: Die unvollendete Föderalismusreform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, EZFF Occasional Papers Nr. 31, Tübingen.
- Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute*, 2006: Germany – 16 Länder Approaches to Reform, in: Barbara Kehm und Ute Lanzendorf (Hrsg.), Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries, Bonn: Lemmens, 135–186.
- Kluth, Winfried*, 2007: Die deutsche Föderalismusreform 2006: Beweggründe – Zielsetzungen – Veränderungen, in: Ders. (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos, 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).
- Krings, Günter*, 2007: Die Beratungen der Föderalismuskommission, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos, 61–80.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer*, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: Achim Hildebrand und Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, 43–66.
- Müller, Reinhard*, 1982: Entstehungsgeschichte des Hochschulrahmengesetzes – Eine Fallstudie. Dissertation im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt/M., 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), 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: Nomos, 150–162.
- Pasternack, Peer*, 2006: Hochschulsteuerung: ein konkurrenzföderalistischer Feldversuch, in: Hochschulmanagement 3 (2006), 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 und Andreas Keller (Hrsg.), Vom Studentenbergrum zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung, Bielefeld: W. Bertelsmann, 151–159.
- Peisert, Hansgert/Framhein, Gerhild*, 1990: Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Struktur und Entwicklungstendenzen, Bonn: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft.
- Reiter-Mayer, Petra*, 2005: Die ständige Konferenz der Kultusminister im föderalen System. Zur Rollenfindung und Reformfähigkeit, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden: Nomos, 163–173.
- Reith, Karl-Heinz*, 1997: Keine Zeit für Ideologie, in: DUZ 1–2/1997, 10–13.
- Richter, Ingo*, 2005: Das Bildungswesen im Föderalismusstreit. Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1/2005, 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.
- Scheller, Henrik*, 2006: Der deutsche Bildungsföderalismus. Zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in: Bernhard Vogel, Rudolf Hrbek und Thomas Fischer (Hrsg.), Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, 30–47.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan*, 2006: Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Peter Weingart und Niels C. Taubert (Hrsg.), Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist: Velbrück, 311–346.
- Schmittner, Konrad*, 1973: Zur Position der Bundesexekutive im System der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, in: Wissenschaftsrecht 2/1973, 227–243.
- Siekman, Helmut*, 2007: Zusammenwirken von Bund und Ländern durch Vereinbarungen, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München: C. H. Beck, 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.: Heymanns.
- Thieme, Werner*, 2004: Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 3., vollst. neu bearb. Aufl., Köln u. a.: Heymanns.
- Westerburg, Sandra*, 2006: Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung, in: Wissenschaftsrecht 4/2006, 338–344.
- Zehetmair, Hans*, 1998: 50 Jahre Kultusministerkonferenz. Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/1998, 133–144.

Christoph Hönnige · Sascha Kneip
Astrid Lorenz (Hrsg.)

Verfassungswandel im Mehrebenensystem



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
 Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
 Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
 <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch | Monika Mülhausen

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-15617-0

Inhaltsverzeichnis

1. Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen

Formen, Ebenen, Interaktionen – eine erweiterte Analyse des Verfassungswandels <i>Christoph Hönnige/Sascha Kneip/Astrid Lorenz</i>	8
Das Zusammenspiel der Ebenen beim expliziten und impliziten Verfassungswandel <i>Arthur Benz</i>	21
Ziele, Formen und Prozessstrukturen des Verfassungswandels in Mehrebenensystemen <i>Bettina Petersohn/Rainer-Olaf Schultze</i>	41

2. Expliziter Wandel des Grundgesetzes

Substanzbezogenes und alternatives Nutzenmaximierungsverhalten von Akteuren und die Auswirkungen auf das Grundgesetz <i>Astrid Lorenz</i>	76
Verfassungsreformen in der Bundesrepublik: 1969 – 1994 – 2006 <i>Florian Grotz</i>	108
Wandlungen des Grundgesetzes unter dem Einfluss der Ebenen des Europarechts und des Völkerrechts <i>Rudolf Streinz</i>	130
Zwei-Ebenen-Spiele und die Asylrechtsreform von 1993 <i>Dorothee Lauter/Arne Niemann/Sabine Heister</i>	158
Ziele und Grenzen europäischer Konstitutionalisierung vom Verfassungs- zum Lissabonner Vertrag <i>Peter Becker/Andreas Maurer</i>	179
Die deutschen Länder als erfolgreiche Mehrebenen-Spieler und verfassungspolitische Agenda-Setter <i>Martin Große Hüttmann</i>	207

3. Impliziter Wandel des Grundgesetzes

Spiel über Bande. Intendierter und nicht-intendierter Verfassungswandel durch Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht <i>Sascha Kneip</i>	228
--	-----

Impliziter Verfassungswandel durch das Bundesverfassungsgericht in gesellschaftlichen und politischen Fragen <i>Christoph Hönnige</i>	249
--	-----

Verfassungswandel durch Annäherung? Der Europäische Gerichtshof, das Bundesverfassungsgericht und das Grundgesetz <i>Franz C. Mayer</i>	272
--	-----

Die Erfindung eines neuen Grundrechts. Zu Konzept und Auswirkungen der „informationellen Selbstbestimmung“ <i>Andreas Busch/Tobias Jakobi</i>	297
--	-----

Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen <i>Peer Pasternack</i>	321
--	-----

4. Neue Problemstellungen und vorläufige Befunde der erweiterten Analyse des Verfassungswandels in modernen Demokratien

Verfassungswandel im Kontext. Aspekte einer Theorie des Verfassungswandels <i>Gunnar Folke Schuppert</i>	346
---	-----

Legitimation und Integration durch Verfassung in einem Mehrebenensystem <i>Roland Lhotta/Sabrina Zucca-Soest</i>	367
---	-----

Der Wandel des Grundgesetzes aus neo-institutionalistischer Sicht. Resümee und Ausblick <i>Sascha Kneip/Astrid Lorenz</i>	387
--	-----

Über die Autoren	413
------------------------	-----

1.**Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen**