

Bildungsföderalismus im Hochschulbereich

Ursula Münch
München

Bereits im Vorfeld der Föderalismusreform galt als absehbar, dass dem Bund und den Ländern in Folge der Europäisierung der Hochschulpolitik hauptsächlich noch Rahmensetzungs-, Koordinierungs- und Kontrollbefugnisse bleiben würden (Scheller 2006: 32). Mancher Beobachter ging sogar so weit und prognostizierte, im Zuge der fortschreitenden europäischen

Integration werde eine der Ebenen des europäischen Mehrebenensystems (auch) in der Bildungspolitik „entbehrlich“ werden. Die Föderalismusreform wurde dabei als „Anzeichen“ gewertet, „dass dies in Deutschland die Länder sind“ (Huber 2007: 7).

Angesichts eines derartigen Szenarios stellen sich die Auseinandersetzungen über die Verteilung der bildungspolitischen Kompetenzen im Zuge der Verhandlungen zur Föderalismusreform vor allem als Streit zwischen Bund und Ländern über den Erhalt bzw. die Zurückgewinnung von verbliebenen Restkompetenzen dar. Mit Blick auf ihr Gesamtziel einer stärkeren Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern konzentrierten sich die Vertreterinnen und Vertreter der Länder darauf, dem Bund Kompetenzen abzurufen. Hierbei ließen sie sich von der Überlegung leiten, dass dem Bedeutungsverlust der Länder und vor allem der Landesparlamente nur über eine Ausweitung ihrer Gestaltungsbefugnisse beizukommen sei. Und dafür eignet sich der Bildungsbereich besonders: Zum einen, weil das Bildungswesen ohnehin zum klassischen Kompetenzkanon der Länder gehört; zum anderen, weil die Bildungspolitik spätestens seit dem schlechten Abschneiden Deutschlands bei der ersten PISA-Studie sowie aufgrund des demographischen Wandels als besonders wichtiges und unter Umständen wahlentscheidendes Politikfeld gilt.

Hochschulrelevante Auswirkungen der Föderalismusreform

Auf das Hochschulwesen wirken sich verschiedene Teile der Föderalismusreform aus: So gingen infolge der Abschaffung von Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG (Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens) die entsprechenden Gesetzgebungsbefugnisse mit Ausnahme der Regelungskompetenz für die bedeutsamen Zuständigkeitsbereiche Hochschulzugang und Hochschulabschlüsse (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG) in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder über. Da die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens nun nicht mehr in die Rahmenkompetenz des Bundes fallen, sondern in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, erhalten die Länder einen größeren Gestaltungsspielraum. Das Hochschulrahmengesetz (HRG) bleibt bis auf weiteres offenbar in Kraft (zumindest ist seine ursprünglich geplante Abschaffung derzeit ausgesetzt), kann aber bis auf die dem Bund verbleibenden beiden Kompetenzen schon vorher durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 GG). Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung stellte ein Zugeständnis an die leistungsstärkeren Länder dar, das jedoch im Gesamtzusammenhang der Nachfolgeregelungen zur Rahmenkompetenz des Bundes für das allgemeine Hochschulwesen gesehen werden muss: Im Unterschied zur bisherigen Regelung ist der Bundesgesetzgeber bei der Regelung von Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen nicht mehr darauf beschränkt, einen Rahmen zu setzen. Erstmals ist es dem Bund also möglich, in diesem Teilbereich vollständige Gesetze zu erlassen. Die hiermit verbundene Besserstellung des Bundes wird durch das Abweichungsrecht der Länder kompensiert; das heißt, die Länder haben die Befugnis, vom Bundesrecht abweichende Landesgesetze zur Hochschulzulassung und zu Hochschulabschlüssen zu verabschieden. Doch auch dieses Abweichungsrecht der Länder wird wieder teilweise kompensiert: Bei Erlass von Bundesrecht zu Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen finden die in Art. 72 Abs. 2 GG geregelten Anforderungen an die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen keine Anwendung. Die neue Kompetenzart ermöglicht zum einen dem Bundesgesetzgeber den Erlass von Vollregelungen, er kann also zum Beispiel einheitliche Vorgaben für die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie für die Vergabe der Studienplätze und Auswahlverfahren auf den Weg bringen. Zum anderen

hindert diese Vollregelung die Länder aber nicht an einer eigenen landesgesetzlichen Normierung.

Nach der Aufhebung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz von Art. 74a GG bleibt die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG). Dagegen legte die Föderalismusreform das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht der Landesbeamten und damit auch die Professorenbesoldung in die Verantwortung der Länder. In der Folge lässt sich feststellen, dass ein „Besoldungs- und Versorgungswettbewerb – eher nach unten als nach oben“ (Knopp 2010) gerade auch zwischen den neuen und den alten Ländern eingesetzt hat (Borgwardt/John-Ohnesorg 2009: 29).

Und schließlich erhielten die Länder durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (soweit nicht Teilgebiete in bestimmten Fällen über Art. 91b GG erhalten bleiben) bei gleichzeitiger Kompensationsregelung in Art. 143c GG die ausschließliche Regelungskompetenz für den Hochschulbau. Bis zum Jahr 2019 findet ein finanzieller Ausgleich für den Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes statt.

Bildungsfinanzierung nach der Föderalismusreform

Von größerer Relevanz als die Kompetenzregelungen bei der Gesetzgebung sind die Vorschriften, die im Rahmen der Föderalismusreformen hinsichtlich der Finanzierung von bildungspolitischen Vorhaben getroffen wurden. Infolge der Föderalismusreform sind die bisherigen Investitionsprogramme des Bundes (Art. 104a Abs. 4 GG a.F.) unzulässig. Gleichzeitig wurde in Art. 104b GG das so genannte Kooperationsverbot verankert: Dieses lässt Finanzhilfen des Bundes „für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden“ nur zu, soweit der Bund in diesem Bereich die Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Mit diesem Verbot verfolgten die Regierungschefs besonders der leistungsstärkeren Länder die Absicht, autonomieschädliche Einmischungen des Zentralstaates, also den so genannten „goldenen Zügel“ des Bundes, zu unterbinden. Gemessen am Entflechtungsziel der Föderalismusreform könnte man das Kooperationsverbot als ihre zentrale, wenn nicht sogar einzige „Errungenschaft“ einstufen (Huber 2007: 6).

Sowohl die praktische Handhabung als auch vor allem die politische Rezeption des Kooperationsverbotes zeugen davon, dass sich ein großer Teil der bildungspolitischen Akteure mit der konkreten Umsetzung der

hehren Reformziele sehr schwer tut. Nicht nur die Vertreter der Opposition im Bundestag setzen sich für eine abermalige Grundgesetzänderung und eine Streichung des Kooperationsverbots ein, sondern auch die Bundesbildungsministerin sowie der bildungs- und forschungspolitische Sprecher der Unionsfraktion im Bundestag sprechen sich inzwischen für eine „Weiterentwicklung des Bildungsföderalismus“ aus (Rupprecht/Schipanski 2010).

Obwohl die entsprechenden Prognosen bereits während der Gespräche zur Föderalismusreform zugänglich waren, zeigten sich die politisch Verantwortlichen überrascht davon, dass einige Länder finanziell überfordert sind, ihrer Verantwortung für das Bildungswesen auch ohne Bundesmittel im notwendigen Umfang nachzukommen. Eine Folge dieser teilweisen Überforderung ist zum einen die zunehmende Asymmetrie der deutschen Hochschullandschaft. Zum anderen lassen sich Versuche beobachten, das Kooperationsverbot zu umgehen: Jüngstes Beispiel dafür ist die Vereinbarung zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Bund vom Juli 2010, die die ursprüngliche Ankündigung der Landesregierung, die Medizinerausbildung an der Universität Lübeck aus Kostengründen einzustellen bzw. diese an die Universität Kiel zu verlagern, revidiert. Diese Verlagerung hätte den Bestand der aus nur zwei Fakultäten (mit insgesamt fünf Studiengängen) bestehenden Universität Lübeck insgesamt gefährdet. Als Reaktion auf die vehementen Proteste in Politik und Öffentlichkeit bemühte sich die Landesregierung von Schleswig-Holstein gegenüber dem Bundesbildungsministerium um eine Finanzierungslösung, die mit dem Kooperationsverbot des Grundgesetzes vereinbar ist: Indem die Trägerschaft für das Kieler Institut für Meereskunde (IFM-Geomar) aus der bisherigen Zugehörigkeit zur Leibnizgesellschaft (Finanzierungsverhältnis Bund-Länder in der Regel 50:50) in die Helmholtz-Forschungsgemeinschaft (Finanzierungsverhältnis Bund-Länder in der Regel 90:10) verschoben wird, fließen dem Land Schleswig-Holstein von Seiten des Bundes künftig jährlich zusätzlich 25 Millionen Euro zur „Finanzierung der Forschungslandschaft in Schleswig-Holstein“ zu. Dies entspricht ungefähr der Summe, die für eine Aufrechterhaltung der so standortbedeutenden Medizinerausbildung an der Universität Lübeck als erforderlich gilt. Auch dieses Tauschgeschäft zeugt von dem Bemühen von Bund und Ländern, die ursprünglich beabsichtigte Trennung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen in der politischen und administrativen Praxis „flexibel“ zu handhaben.

Eine vergleichbare Verhaltensweise hatte sich bereits im Vorfeld der gescheiterten Föderalismusreform in den Jahren 2004 und 2005 gezeigt: Während sich die Mitglieder der damaligen Bundesstaatskommission um eine Entflechtung von Kompetenzen gerade auch im Bildungswesen bemühten (Münch 2005), fanden weitgehend zeitgleich im institutionellen und prozessualen Rahmen des kooperativen Föderalismus die Verhandlungen zur „Exzellenzinitiative“ statt. Ausgehend von dem Ziel der damaligen rot-grünen Bundesregierung, in Deutschland die Grundlagen für die Entwicklung von „Spitzenuniversitäten“ zu schaffen (BT-Drs. 15/2618 vom 4.3.2004), einigten sich Bund und Länder nach langwierigen und höchst kontroversen Verhandlungen im Juli 2005 auf eine gemeinsame Sonderfinanzierung in Form der „Exzellenzinitiative“, die forschungsstarken Universitäten zusätzliche Finanzen zukommen lässt (Stuchtey o.J.). Diese erste Exzellenzinitiative wurde zu 75 % vom Bund und zu 25 % vom jeweiligen Sitzland finanziert. Die gleiche Aufteilung gilt auch für die Exzellenzinitiative II zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen in den Jahren 2012 bis 2017, die im Juni 2009 vereinbart wurde (Holtschneider/Schön 2007).

Für diese Form der Wissenschaftsförderung sind auch nach der Föderalismusreform keine Finanzierungsspagate nach Lübecker Art erforderlich. Eine Mitfinanzierung des Bundes bei der Wissenschaftsförderung bleibt aufgrund von Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG sowie auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) zulässig. Um die Möglichkeiten zur Kooperation des Bundes auszuweiten und zu gewährleisten, dass zum Beispiel auch Bundeshilfen für den Ausbau von Lehrkapazitäten der Hochschulen bereit gestellt werden können, wurde im Zuge der Beratungen der Föderalismusreform in letzter Minute eine Erweiterung der Formulierung vorgenommen: Entgegen des ursprünglichen Vorschlags ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht nur bei der Förderung von Vorhaben der „wissenschaftlichen Forschung“, sondern neu auch bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ zulässig. Auf diese Weise wurden dem Bund auch für den Hochschulbereich erweiterte Kooperations- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten eröffnet, die es ermöglichten, dass Bund und Länder gemeinsam den so genannten Hochschulpakt 2020 eingehen (Henneke 2008, S. 1834). Zustand kam diese Ausweitung jedoch nur deshalb, weil die Mehrheit der Länder gleichzeitig durchsetzte, dass seither jedes Land eine Vetoposition innehat: „Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung

aller Länder“. Infolge dieses in Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG aufgenommenen Einstimmigkeitserfordernisses könnten zentrale Vorhaben der überregional bedeutsamen Wissenschaftsförderung am Veto eines einzelnen Landes scheitern.

Unter anderem diese Schwierigkeit veranlasste Bundesbildungsministerin Annette Schavan zu der Feststellung, dass das Kooperationsverbot ein Fehler war, „den heute nur noch eine Handvoll Politiker wiederholen würde“ (Schavan 2009). Mit dieser Einschätzung bestätigte Schavan eine Skepsis, die sie offenbar bereits unmittelbar nach der Verabschiedung der Föderalismusreform beschlichen hat. Damals war ihr von einer Akteurin attestiert worden, Schavan habe die Regelungen zwar uneingeschränkt verteidigt, gleichzeitig seien ihre „Beschwichtigungsversuche gegenüber Abgeordneten“ aber darauf hinausgelaufen, die Regelungen „wenn schon nicht als gelungen darzustellen, so doch als in der Praxis überlistbar“ (Sager 2007: 132). Von Seiten der politischen Akteure auf allen politischen Ebenen besteht demnach der Wunsch, zumindest bei überregional bedeutsamen bildungspolitischen Themen gemeinsame Vorhaben von Bund und Ländern weiterhin zu ermöglichen und auf diese Weise getroffene Regelungen zu umgehen (Strohschneider 2006).

Studierendenförderung als föderaler Streitpunkt

Keinen Konflikt mit dem Kooperationsverbot, aber dennoch ein Lehrstück über die Beziehungen von Ländern und Bund in der Hochschulpolitik stellt das nationale Stipendienprogramm dar. Das im Sommersemester 2011 anlaufende Programm, das besonders begabten Studierenden unabhängig von Einkommen und Vermögen ihrer Eltern ein monatliches Stipendium von 300 Euro gewähren wird, soll gemeinsam von öffentlicher Hand und privaten Stipendiengebern finanziert werden und ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand für die die Stipendiaten auswählenden Universitäten verbunden. Der ursprüngliche Plan, den staatlichen Anteil zwischen Bund und Ländern aufzuteilen (75 Euro : 75 Euro), scheiterte am Widerstand fast aller Landesregierungen.

So verwies der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 4.6.2010 (BR-Drs. 228/10 (Beschluss)) nicht nur darauf, dass auch die Einführung eines nationalen Stipendienprogramms unter einen generellen Finanzierungsvorbehalt zu stellen sei. Gleichzeitig erinnerten die Länder daran, dass sie der im Rahmen der Bildungsgipfel festgelegten Verpflichtung von Bund und Ländern, bis zum Jahr 2015 den

Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf zehn Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) (von derzeit ca. 6,3 Prozent) zu steigern, nur unter der Bedingung nachzukommen gedächten, dass der Bund sie im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung im Bildungsbe-
reich mit zusätzlichen Mehrwertsteuermitteln unterstütze. Nachdem auf dem Bildungsgipfel 2010 „keine Lösung zur gemeinschaftlichen finanzi-
ellen Absicherung des 10-Prozent-Ziels für Bildung und Forschung gefun-
den“ worden sei, sich also der Bund nicht bereit gezeigt hatte, den Anteil der Länder bei der Umsatzsteuerverteilung zu erhöhen, empfahl der Fi-
nanzausschuss des Bundesrates, dem Gesetzentwurf der Bundesregierung die Zustimmung zu verweigern (BR-Drs. 360/10 vom 28.6.2010). Erst als die Bundesbildungsministerin im Bundesrat mit Blick auf die „besondere
Situation der Landeshaushalte“ ankündigte, der Bund werde die gesam-
ten Kosten der öffentlichen Hand für das nationale Stipendienprogramm übernehmen (Schavan im BR, 873. Sitzung vom 9.7.2010, S. 248), waren die Landesregierungen bereit, dem Gesetz zuzustimmen. Der Bund zahlt künftig 150 Euro pro „Deutschlandstipendium“ und Monat, wenn die je-
weilige Hochschule den gleichen Beitrag von privater Seite einwirbt.

Diese neue Finanzierungsform der Hochschulausbildung ausschließ-
lich aus Bundesmitteln (bei Kofinanzierung durch erst noch einzuwer-
bende Mittel aus der Wirtschaft) ist verfassungsrechtlich möglich, da es sich beim Einwerben von Stipendien nicht um eine originäre Aufgabe von
Forschung und Lehre handelt. Damit ist es dem Bund auch erlaubt, den
Hochschulen einen Teil der Akquisekosten, die bei der Anwerbung der
privaten Stipendienmittel anfallen werden, zu ersetzen. Diese Vereinba-
rung zur Finanzierung des Deutschlandstipendiums bestärkte die Länder
in ihrem Bemühen, dem Bund noch mehr Finanzierungsanteile bei bil-
dungspolitischen Leistungen abzurufen. Unter Hinweis auf die Mitschuld
des Bundes an der desolaten Lage der Länderfinanzen verweigerten sich
die SPD-geführten Landesregierungen der geplanten Erhöhung des Bafög.
Nachdem der Bund schon zur Übernahme des Finanzierungsanteils der
Länder beim („elitären“) Deutschland-Stipendium bereit gewesen sei, sol-
le er – so die Forderung der nordrhein-westfälischen Ministerpräsidentin
Hannelore Kraft – auch die jährlichen Mehrkosten einer Bafög-Erhö-
hung übernehmen bzw. sich auf einen länderfreundlicheren Kostenverteilungs-
schlüssel einlassen (bisher 65 % Bund, 35 % Länder) (Schmoll 2010).

Die unterlaufene Föderalismusreform

Beide Beispiele – die trickreiche Rettung der Universität Lübeck durch Bundesgelder sowie die Übernahme des ursprünglich vorgesehenen Länderanteils an den Kosten des Deutschlandstipendiums durch den Bund – laufen der Zielsetzung, die die meisten Landesregierungen noch während der Beratungen zur Föderalismusreform vertraten, zuwider: Vertreter der Länder, wie z.B. der damalige Ministerpräsident des Landes Niedersachsen, Christian Wulff (CDU), hatten seinerzeit die Befreiung von „bundesstaatlicher Vormundschaft“ gefeiert und ihre Freude darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Föderalismusreform 2006 einen „echten Wettbewerb der Hochschulen untereinander“ fördere und der „Qualität der Hochschullandschaft“ helfe (Wulff 2006).

In der politischen Praxis ist aber eher das Gegenteil eingetreten: Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der neuen Verschuldensregelungen im Grundgesetz (vor allem Art. 109 GG) scheint sich die Warnung von Kritikern der Föderalismusreform im Hochschulbereich zu bestätigen. Während nach Einschätzung des damaligen saarländischen Wissenschaftsministers ein größerer Teil der Länder sich immer weiter von dem ursprünglichen Ziel entfernt, den Ausbau ihrer Kompetenzen im Bildungswesen zu betreiben (Schreier 2006), sehen sich einige inzwischen kaum mehr in der Lage, ihre eigenen Universitäten auf angemessenem Niveau zu erhalten.

Aus Sicht der Universitäten hat die Föderalismusreform die bundesdeutsche Forschungslandschaft endgültig zweigeteilt: Zum einen in die außeruniversitären Institute, wie die Max-Planck-Gesellschaft oder die Helmholtz-Institute, die zu großen Teilen vom Bund finanziert werden und deren Etat zwischen 2011 und 2015 im Rahmen des „Paktes für Forschung und Innovation“ sogar Zuwächse erfährt. Zum anderen in die Landesuniversitäten, die nicht nur in Lübeck angesichts von Sparzwängen und steigenden Studierendenzahlen um ihre Existenz oder zumindest ihre Forschungsstärke kämpfen müssen. Nach Einschätzung des Präsidenten der Goethe-Universität in Frankfurt am Main öffnet sich „die Schere zwischen außeruniversitären Einrichtungen und forschungsstarken Universitäten ... so immer weiter“ (Müller-Esterl 2010). Diese Entwicklung bestätigt Warnungen, die im Zuge der Beratungen zur Föderalismusreform, z.B. von der Hochschulrektorenkonferenz, vorgebracht worden waren.

Die politische Forderung nach einer Aufhebung des 2006 verankerten Kooperationsverbots wird von Seiten der Betroffenen sogar übertrumpft:

Einzelne Universitätspräsidenten sowie der frühere Präsident der DFG und heutige Generalsekretär des Europäischen Forschungsrates, Ernst-Ludwig Winnacker, fordern nicht nur ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes zugunsten der Landesuniversitäten, sondern sogar die Einrichtung von ein bis zwei Bundesuniversitäten.

Dabei verweisen sie auf das Beispiel Schweiz: Die bedeutendste schweizerische Universität, die Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich, wird ebenso wie die ETH Lausanne vom schweizerischen Zentralstaat getragen, beide sind also Bundesuniversitäten. Darüber hinaus beteiligt sich der Bund in der Schweiz aber nicht nur als Träger der beiden ETHs, sondern auch indem er Finanzhilfen in Form von Grund- und Investitionsbeiträgen zu Gunsten der kantonalen Universitäten leistet und indem er gemeinsam mit den so genannten Universitätskantonen Maßnahmen für eine „Koordination der Tätigkeiten im universitären Hochschulbereich“ trifft (Art. 4, Nr. b des schweizerischen Universitätsförderungsgesetzes i.d.F. vom 1.8.2008). Infolge einer Volksabstimmung vom Mai 2006 wurde ein neuer Artikel 63a über die Hochschulen in die Bundesverfassung aufgenommen, der die Kompetenzen des Bundes im Hochschulwesen deutlich ausweitet. Die schweizerische Neuregelung geht von der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen aus und verfolgt das Konzept einer „koordinierten materiellen Gesamtsteuerung des schweizerischen Hochschulwesens durch Bund und Kantone“ (Ambühl/Hardmeier 2009: 295). Durch die Einführung einer Mitfinanzierungs- sowie Regelungskompetenz für den schweizerischen Zentralstaat hat der schweizerische Föderalismus eine „entgegengesetzte Richtung“ eingeschlagen wie der deutsche (Pasternack 2008: 302).

Die in Anbetracht der ursprünglichen Ausrichtung der Föderalismusreform (weitgehender Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik) widersinnig anmutende Forderung nach der Schaffung einer Bundesuniversität lässt einerseits Rückschlüsse auf den bildungspolitischen Unmut ihrer Protagonisten zu. Andererseits verliert sie dann etwas an Schärfe, wenn man berücksichtigt, dass neben den bereits 1973 geschaffenen Universitäten der Bundeswehr (München, Hamburg), die aber in erster Linie für die akademische Ausbildung von Offiziersanwärtern und Offizieren zuständig sind, bereits seit Herbst 2009 eine „heimliche Bundesuniversität“ existiert (Kaul 2010): Seit dem 1. Oktober 2009 ist die Universität Karlsruhe mit dem Forschungszentrum Karlsruhe zum neuen Karlsruher Institut für Technologie (KIT) zusammengeschlossen, eine bisher in Deutschland einmalige Fusion zwischen einer außeruniversitären Forschungseinrichtung

und einer Universität und damit das derzeit größte wissenschaftspolitische Experiment der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl bei dieser neuen Form der Kooperation universitärer und außeruniversitärer Forschung die Landeseinrichtung und die Bundeseinrichtung fusionieren und gemeinsam nun das KIT bilden, wahrt das neue Institut nach außen hin den föderalen Schein und teilt sich in zwei selbständige Bereiche, eine (Landes-)Universität sowie eine (Bundes-)Großforschungseinrichtung auf: „Mit dem KIT wird erstmalig und modellhaft die Versäulung zwischen außeruniversitärer und universitärer Forschung in einer Weise durchbrochen, die über die bisherigen Formen – auch enger – Kooperationen konsequent hinausgeht.“ (LT Bad.-Württ. Drs. 14/3985 vom 9.2.2009: 3) Das Land wird weiterhin den Universitätsteil des KIT aus seinem Landeshaushalt finanzieren; der Großforschungsteil wird wie bisher von Bund (90 %) und Land (10 %) gemeinsam finanziert werden. Diese Konstruktion weckt bei einigen Beobachtern Bedenken, ob das KIT mit Artikel 91b GG n.F. vereinbar ist. Schließlich sehe die Regelung in Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG n.F. bezüglich „Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ Bundeshilfen nur für überregional bedeutsame „Vorhaben“ vor (Kühne 2010).

Auf Gehör stoßen derlei verfassungsrechtliche Einwände jedoch nicht. Auch an diesem Beispiel zeigt sich das neue Verhaltensmuster im bundesdeutschen Bildungsföderalismus: Dem Beschwören des föderalen Scheins folgt der Hinweis auf die Fähigkeit der Akteure zur pragmatischen Lösung getreu dem Motto von Bundesbildungsministerin Annette Schavan: „Föderalismus hin oder her, wenn zwei Minister – ein Landesminister und eine Bundesministerin – etwas wollen, dann finden sie auch Wege, das zu tun“ (Schavan 2009: 45).

Literatur

- Ambühl, Hans / Hardmeier, Susanne 2009: Bildungspolitische Entwicklungen in der Schweiz: Zwischen kantonaler Schulautonomie und nationaler Harmonisierung. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/2009, S. 290-302
- Borgwardt, Angela / John-Ohnesorg, Marei 2009: Friedrich-Ebert-Stiftung: Vielfalt oder Fokussierung. Wohin steuert das Hochschulsystem nach drei Runden Exzellenz? Thesenpapier und Konferenzbericht vom 26. Oktober 2009
- dpa 2010: SPD und FDP rütteln am Kooperationsverbot. dpa-Dossier Bildung Forschung 36/06.09.2010; <http://bildungsklick.de/a/74915/spd-und-fdp-ruetteln-am-kooperationsverbot/> (Zugriff am 6.9.2010)
- Henneke, Hans-Günther 2008: Art. 91b in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Hopfau, Axel: GG. Kommentar zum Grundgesetz

- Holt Schneider, Rainer / Schön, Walter (Hg.) 2007: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006. Baden-Baden: Nomos
- Huber, Peter M. 2007: „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 55, S. 4-7
- Kaul, Martin 2010: Die heimliche Bundesuniversität. In: die tageszeitung vom 6.4.2010
- Knopp, Lothar 2010: Editorial Heft 18/2010: Föderalismus – Reformfalle für Beamte und Hochschullehrer? In: Neue Juristische Wochenschrift; <http://rsw.beck.de/rsw/shop/default.asp?sessionid=19EBFCD259F7486292F761BC16871546&toc=NJW.040310> (Zugriff am 30.9.2010)
- Kühne, Anja 2010: Zweifelhafte Wettbewerb. In: Der Tagesspiegel vom 14.1.2010
- Müller-Esterl, Werner 2010: „Es läuft etwas schief in Deutschland“, Süddeutsche Zeitung vom 28.10.2010, S. 23
- Münch, Ursula 2005: Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt: Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 150-162
- Pasternack, Peer 2008: Länderstudie Schweiz, in: Reinhard Kreckel (Hg.): Zwischen Promotion und Professur. Das wissenschaftliche Personal in Deutschland im Vergleich mit Frankreich, Großbritannien, USA, Schweden, Niederlande, Österreich und der Schweiz. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt 2008, S. 302-322; http://www.peer-pasternack.de/texte/01_Buch_Art%20CH.pdf (Zugriff am 30.9.2010)
- Rupprecht, Albert / Schipanski, Tankred 2010: Kooperationsverbot überdenken. Pressemitteilung vom 3.8.2010 http://www.cdusu.de/Titel__kooperationsverbot_ueberdenken/TabID__6/SubTabID__7/InhaltTypID__1/InhaltID__16338/Inhalte.aspx (Zugriff am 17.9.2010)
- Sager, Krista 2007: Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft, in: Holt Schneider, Rainer/Schön, Walter (Hg.) [Reform, 2007]: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006. Baden-Baden: Nomos, S. 117-138
- Schavan, Annette 2009: Wissenswelten verbinden. Deutsche Außenpolitik für mehr Bildung, Wissenschaft und Forschung Berlin, Auswärtiges Amt 19. - 20. Januar 2009, Konferenzdokumentation <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/AWP-Konferenz.pdf> (Zugriff am 30.9.2010)
- Schavan, Annette 2009: Föderalismusreform war ein „Fehler“, Interview in: Die Zeit vom 10.12.2009
- Scheller, Henrik 2006: Der deutsche Bildungsföderalismus – zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung. In: Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas (Hg.): Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos, S. 30-46

- Schmoll, Heike 2010: Finanzielles, Prinzipielles. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.10.2010
- Schreier, Jürgen 2006: <http://bildungsklick.de/pm/28602/foederalismusreform-juergen-schreier-kooperationsverbot-lockern/> (Zugriff am 13.9.2010)
- Strohschneider, Peter: Stellungnahme des Vorsitzenden des Wissenschaftsrates vom 23.5.2006, Prof. Dr. Peter Strohschneider, anlässlich der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, S. 28; vgl. http://starweb.hessen.de/cache/bund/foederalismus_04_Bildung.pdf (Zugriff am 23.7.2010)
- Stuchtey, Tim H. o.J.: Die Exzellenzinitiative und ihre Effekte auf das deutsche Hochschulsystem, in: American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), S. 8 <http://www.aicgs.org/documents/advisor/stuchtey0108d.pdf> (Zugriff am 19.7.2010)
- Wulff, Christian 2006: Rede des Ministerpräsidenten von Niedersachsen Christian Wulff anlässlich der Landeshauptleutekonferenz in Linz am 4.12.2006; www.amtsgericht-soltau.niedersachsen.de/.../result.jsp? (Zugriff am 10.9.2006, die Seite ist inzwischen nicht mehr abrufbar)

die hochschule. journal für wissenschaft und bildung

Herausgegeben von Peer Pasternack
für das Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Redaktion:
Daniel Hechler

Institut für Hochschulforschung, Collegienstraße 62, D-06886 Wittenberg
<http://www.diehochschule.de>

Kontakt:

Redaktion: Tel. 03491-466 234; Fax 03491-466 255;

eMail: daniel.hechler@hof.uni-halle.de

Vertrieb: Tel. 03491-466 254, Fax 03491-466 255, eMail: institut@hof.uni-halle.de

ISSN 1618-9671, ISBN 978-3-937573-25-0

Die Zeitschrift „die hochschule“ versteht sich als Ort für Debatten aller Fragen der Hochschulforschung sowie angrenzender Themen aus der Wissenschafts- und Bildungsforschung.

Artikelmanuskripte werden elektronisch per eMail-Attachment erbeten. Ihr Umfang soll 25.000 Zeichen nicht überschreiten. Für Rezensionen beträgt der Maximalumfang 7.500 Zeichen. Weitere Autoren- und Rezensionshinweise finden sich auf der Homepage der Zeitschrift: <http://www.diehochschule.de>

Von 1991 bis 2001 erschien „die hochschule“ unter dem Titel „hochschule ost“ an der Universität Leipzig (<http://www.uni-leipzig.de/~hso>). „die hochschule“ steht in der editorischen Kontinuität von „hochschule ost“ und dokumentiert dies durch eine besondere Aufmerksamkeit für ostdeutsche Hochschul- und Wissenschaftsentwicklung sowie -geschichte.

Als Beilage zum „journal für wissenschaft und bildung“ erscheint der „HoF-Berichterstatter“ mit aktuellen Nachrichten aus dem Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg.

Das Institut für Hochschulforschung (HoF), 1996 gegründet, ist ein An-Institut der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (<http://www.hof.uni-halle.de>). Es hat seinen Sitz in der Stiftung Leucorea Wittenberg und wird geleitet von Peer Pasternack (Direktion) und Anke Burkhardt (Geschäftsführung).

Neben der Zeitschrift „die hochschule“ mit dem „HoF-Berichterstatter“ publiziert das Institut die „HoF-Arbeitsberichte“ (ISSN 1436-3550) und die Schriftenreihe „Hochschulforschung Halle-Wittenberg“ bei der Akademischen Verlagsanstalt Leipzig.

Abbildung Umschlagvorderseite: Hans Thoma: Der Kinderreigen (1872), Staatliche Kunsthalle Karlsruhe

Cartoon Umschlagrückseite: Thomas Plassmann, Essen

Hochschulföderalismus

<i>Peer Pasternack:</i> Sechzehn plus eins. Der deutsche Hochschulföderalismus	6
<i>Margrit Seckelmann:</i> Transparenzschaffung oder neue Intransparenzen? Eine Bilanz der Föderalismusreform (2006/09) im Bereich der Wissenschaftspolitik	19
<i>Ursula Münch:</i> Bildungsföderalismus im Hochschulbereich	38
<i>Otto Hüther:</i> New Managerialism? Gemeinsamkeiten und Differenzen der Leitungsmodelle in den Landeshochschulgesetzen	50
<i>Peer Pasternack; Henning Schulze:</i> Gestärkter Bund und selbstbewusste Kantone. Wissenschaftssystem und Föderalismus in der Schweiz	73
<i>Gangolf Braband:</i> Eine gesamtstaatliche Aufgabe? Hochschulpolitik in Kanada und Deutschland	95

FORUM

<i>Irmela Blüthmann; Felicitas Thiel; Christine Wolfgramm:</i> Abbruchtendenzen in den Bachelorstudiengängen. Individuelle Schwierigkeiten oder mangelhafte Studienbedingungen?	110
<i>Peter Neitzsch:</i> Die Unterschiede bleiben. Ein internationaler Vergleich zur Konvergenz von Hochschulsystemen	127
<i>Ulf Banscherus; Klemens Himpele; Sonja Staack:</i> Die soziale Dimension: Der blinde Fleck im Bologna-Prozess	142
<i>Anja Hlawatsch; Cornelia Raue:</i> The Shift from Teaching to Learning. Eine überfällige Anpassung der Evaluationskonzepte des Hochschulcontrollings	155

GESCHICHTE

<i>Jürgen Angelow:</i> Bildung in symbolträchtigen Räumen. Zur Bau- und Nutzungsgeschichte der Potsdamer Universitätsstandorte vor 1990.....	171
--	-----

PUBLIKATIONEN

Wolf Wagner: Tatort Universität. Vom Versagen deutscher Hochschulen und ihrer Rettung (<i>Roland Bloch</i>)	186
Tobias Brändle: 10 Jahre Bologna-Prozess. Chancen, Herausforderungen und Problematiken (<i>Viola Herrmann</i>)	189
<i>Peer Pasternack; Daniel Hechler:</i> Bibliografie: Wissenschaft & Hochschulen in Ostdeutschland seit 1945	194

Autorinnen & Autoren	211
---------------------------------------	-----

Autorinnen & Autoren

Jürgen Angelow, apl. Professor, Historisches Institut, Universität Potsdam, eMail: Juergen.Angelow@t-online.de

Ulf Bancherus, Diplom-Politologe, Graduiertenkolleg Lebenslanges Lernen der Hans-Böckler-Stiftung an der Technischen Universität Dresden, eMail: ulf.bancherus@mailbox.tu-dresden.de

Roland Bloch, Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, eMail: roland.bloch@hof.uni-halle.de

Irmela Blüthmann, Dipl.-Psych., Freie Universität Berlin, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Psychologie, Arbeitsbereich Schulpädagogik/Schulentwicklungsforschung; eMail: bluethma@zedat.fu-berlin.de

Gangolf Braband, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungseinheit „Identities. Politiques, Sociétés, Espaces“ (IPSE) an der Universität Luxemburg, eMail: gangolf.braband@uni.lu

Daniel Hechler M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, eMail: daniel.hechler@hof.uni-halle.de

Viola Herrmann M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Freie Universität Berlin, Team Studienstrukturentwicklung, eMail: viola.herrmann@fu-berlin.de

Klemens Himpele, Diplom-Volkswirt, Referent im Vorstandsbereich Hochschule und Forschung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), eMail: klemens.himpele@gew.de.

Anja Hlawatsch, Dipl. Soz., Technische Universität Berlin, Strategisches Controlling, eMail: anja.hlawatsch@tu-berlin.de

Otto Hüther, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Soziologie, Universität Hamburg, eMail: otto.huether@wiso.uni-hamburg.de

Ursula Münch, Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München, eMail: ursula.muench@unibw.de

Peter Neitzsch M.A., Soziologe, freier Journalist, eMail: p.neitzsch@gmx.de

Peer Pasternack, Prof. Dr. phil., Direktor des Instituts für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Wissenschaftlicher Geschäftsführer des WZW Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt, eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; <http://www.peer-pasternack.de>

Cornelia Raue, Dr. phil., Soziologin, Technische Universität Berlin, Strategisches Controlling, eMail: cornelia.raue@tu-berlin.de

Henning Schulze M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, eMail: henning.schulze@hof.uni-halle.de

Margrit Seckelmann, Dr., Geschäftsführerin des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer, eMail: seckelmann@foev-speyer.de

Sonja Staack, Diplom-Chemikerin, Fachreferentin für allgemeine und berufliche Bildung im Bundestag, eMail: sonja.staack@hamburg.de

Felicitas Thiel, Prof. Dr., Freie Universität Berlin, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Psychologie, Arbeitsbereich Schulpädagogik/Schulentwicklungsforschung; eMail: felicitas.thiel@fu-berlin.de

Christine Wolfgramm, lic. phil. hist., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Pädagogische Hochschule Zentralschweiz; eMail: christine.wolfgramm@phz.ch