

Transparenzschaffung oder neue Intransparenzen?

Eine Bilanz der Föderalismusreform (2006/09) im Bereich der Wissenschaftspolitik

Margrit Seckelmann
Speyer

Wieso kann der Wechsel eines Meeresforschungsinstituts aus der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V. zur Helmholtz-Gemeinschaft eine Medizinfakultät an einer Hochschule retten?¹ Die Antwort darauf findet nur, wer sich mit dem deutschen Wissenschaftsföderalismus beschäftigt. Dessen „Entflechtung“ stand auf der Reformagenda der „Föderalismusreform“, die in ihren beiden Etappen von 2006 und 2009 sich mit einer Neuverteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen im deutschen Bundesstaat beschäftigte.²

Betrachtet man die Ergebnisse dieser Reform, so entsteht der Eindruck, dass im Zuge der beabsichtigten Transparenzschaffung im „verfassungsrechtlichen Halbdunkel“³ des bundesdeutschen Föderalismus neue ‚schattige Plätzchen‘ entstanden sind.

1. Die erste Stufe der Föderalismusreform im Jahr 2006

Mit einem hochambitionierten Ziel versuchte das erste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006,⁴ das zum 1. September

¹ Kieler Meeresforschung soll unter neues Dach – Bundesforschungsministerin Schavan kündigt Wechsel des IFM-GEOMAR in die Helmholtz-Gemeinschaft an, Pressemitteilung des IFM geomar vom 09.07.2010, abrufbar unter [http://www.ifm-geomar.de/index.php?id=537&tx_ttnews\[tt_news\]=604&tx_ttnews\[backPid\]=551&cHash=dfbc9f3e49](http://www.ifm-geomar.de/index.php?id=537&tx_ttnews[tt_news]=604&tx_ttnews[backPid]=551&cHash=dfbc9f3e49) (13.08.2010), dazu auch Seckelmann/Lange/Horstmann 2010b.

² Hierzu vgl. die Beiträge in Seckelmann/Lange/Horstmann 2010a.

³ so plastisch für den Gemeinsamen Bundesausschuss im Arzneimittelwesen Kingreen 2006: 877ff.

⁴ 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28.

2006 in Kraft trat, die Kompetenzen im Wissenschafts- und Bildungsbe-
reich neu zu arrondieren.⁵ Im Bereich von Gesetzgebungs- und Verwal-
tungskompetenzen sollte die sogenannte „erste Etappe“ der Föderalismus-
reform („Föderalismusreform I“, die meisten Finanzierungskompetenzen
wurden auf die zweite Etappe der Föderalismusreform verlegt) eine stär-
kere Transparenz hinsichtlich der Aufgaben und ihrer Wahrnehmung im
Bundesstaat herzustellen und die formelle Zuständigkeit und die faktische
Aufgabenwahrnehmung wieder kongruent werden lassen.⁶

1.1 Die Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 GG und die neue konkurrierende Kompetenz nach Art. 74 Abs. 33 GG

Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 GG wurde aufgehoben,
auf deren Grundlage das für die Kooperation zwischen Bund und Ländern
so wichtige Hochschulrahmengesetz erlassen worden war; allerdings wur-
de mit Artikeln 125a, 125b GG eine Übergangsregelung bis zur (noch aus-
stehenden) Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes geschaffen. Nach
Art. 125a Abs. 1 GG gilt Bundesrecht, das unter anderem wegen der Auf-
hebung des Art. 75 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könn-
te, als Bundesrecht fort, kann aber durch Landesrecht ersetzt werden.⁷

Die Gründe für die Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz
sind vielfältig. Einer davon war, dass man das zweistufige Verfahren der
Rahmengesetzgebung als zu zeitraubend empfunden hatte.⁸ Auch hatte der
Bund in der Vergangenheit beim Gebrauchmachen von seiner Gesetzge-
bungskompetenz vor allem seit der Bundestagswahl von 1998 gleichsam
,den Bogen überspannt‘ (1994 waren die entsprechenden Anforderungen
an die „Erforderlichkeit“ bundeseinheitlicher Regelung nach Art. 72 Abs.
2 GG, auf den Art. 75 Abs. 1 GG verwies, wirksam geworden).

Die rot-grüne Bundesregierung hatte 2002 mit der fünften Novelle des
Hochschulrahmengesetzes die Rahmenbedingungen für Beschäftigungs-
verhältnisse an Hochschulen neu geregelt: Der Abschluss von befristeten

August 2006, BGBl I (2006): 2034. Vgl. auch das einfachgesetzliche Föderalismusreform-
Begleitgesetz vom 5. September 2006, BGBl. I (2006): 2098.

⁵ Für das hier einschlägige Gebiet der Bildung und Wissenschaft vgl. u.a. Schmidt-Aßmann
2007: 405; Karpen 2006: 271 und die Beiträge in Seckelmann/Lange/Horstmann 2010b.

⁶ Zu den Gründen für die Neugestaltung vgl. u.a. Kirchhof 2006: 288; Koriath 2009 und die
Beiträge in Seckelmann/Lange/Horstmann 2010a.

⁷ Zu den damit verbundenen Problemen vgl. Lindner 2007: 180; Seckelmann 2009.

⁸ Haug 2004: 193.

Arbeitsverträgen solle nur noch bis zu sechs Jahren vor und sechs Jahren nach der Promotion zulässig sein. Zugleich wurde als verpflichtende Regelqualifikation an Stelle der Habilitation eine „Juniorprofessur“ eingeführt.⁹ Das Bundesverfassungsgericht entschied¹⁰ in einer länderfreundlichen (restriktiven)¹¹ Interpretation der Rahmengesetzgebungskompetenzen,¹² dass der Bund mit dem Fünften Änderungsgesetz zum Hochschulrahmengesetz von Januar 2002¹³ seine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung im Hochschulbereich durch eine zu feine Detailsteuerung überschritten habe: Das betreffe vor allem die Setzung von Vorgaben zur Einführung der Juniorprofessur als „Königsweg“ zur ordentlichen Professur (und die damit einhergehende faktische Abschaffung der Habilitation).¹⁴

Ähnlich entschied das Bundesverfassungsgericht¹⁵ bezogen auf das bundesweite Verbot von Studiengebühren durch das Sechste Änderungsgesetz zum Hochschulrahmengesetz von August 2002¹⁶. Aufgrund des Verweises in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG alter Fassung (a. F.) auf Art. 72 GG („unter den Voraussetzungen des Artikels 72 GG“) sei auch für die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG a. F. wie bei Art. 72 Abs. 2 GG eine „Erforderlichkeit“ bundeseinheitlicher Regelung Voraussetzung. Eine Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Regelung zur Einführung der Juniorprofessur als Regelqualifikation zur ordentlichen Professur sei aber ebenso wenig wie beim Verbot von Studiengebühren zu erkennen. Es sei nicht ersichtlich, dass der vom Bundesgesetzgeber geltend gemachte Regelungsbedarf von den Ländern durch eigenständige Maßnahmen entweder gar nicht oder nur durch mit den anderen Ländern abgestimmte Regelungen hätte bewältigt werden können.¹⁷

⁹ Fünftes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2002, BGBl. I (2002): 693.

¹⁰ Dazu Scharpf 2009: 93 ff., 104, 120; vgl. auch den Beitrag von Scharpf in diesem Band.

¹¹ Vgl. bereits zuvor BVerfGE 106, 62, 143 ff.

¹² BVerfG vom 27.07.2004, BVerfGE 111, 226, 252.

¹³ Fünftes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2002, BGBl. I (2002): 693.

¹⁴ BVerfG vom 27.07.2004, BVerfGE 111, 226, 252.

¹⁵ BVerfG vom 26.01.2005, BVerfGE 112, 226, 244.

¹⁶ Sechstes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 8. August 2002, BGBl. I (2002): 3138.

¹⁷ Scharpf 2006: 316 f.; Scharpf 2009: 93 ff., 104, 120; vgl. zum Urteil auch Depenheuer 2005: 83; Gärditz 2005: 157. Die „Erforderlichkeitsklausel“ war 1994 an die Stelle der sog. „Bedürfnisklausel“ getreten, vgl. Scharpf 2010.

Die Neuordnung der Kompetenzen gewährte dem Bund im Bereich des Hochschulrechts die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Zulassung und der Abschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG).¹⁸ Allerdings wurde den Ländern nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG (neu) in diesem Bereich ein Abweichungsrecht eingeräumt. Mit Ausnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Förderung der „wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 2. Alt. GG) sowie der Ausbildungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 1. Alt. GG) fielen die weiteren Kompetenzen im Wissenschaftsrecht den Ländern zu.

1.2 Zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG

Im Bereich der Verwaltungskompetenzen wurde der Hochschulbau aus einer pflichtigen Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG in eine fakultative Gemeinschafts-(bzw. Kooperations-)aufgabe¹⁹ zum Zusammenwirken bei „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG umgewandelt.²⁰ Der Begriff der „Forschungsbauten“ ist wohl enger als derjenige der „Hochschulbauten“ zu verstehen, der auch die Lehre betraf; auch kristallisierten sich durch entsprechende Dokumente des Wissenschaftsrats²¹ Auslegungshilfen und

¹⁸ Die beamtenrechtlichen Bestimmungen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG bleiben nachfolgend außer Betracht, vgl. zu diesem Thema Oeter 2007: 36 f., Rdnr. 64. Ebenso wird der Frage der Bundeskompetenz im Bildungswesen für die außerschulische berufliche Bildung (Art. 74 Nr. 11 GG „Recht der Wirtschaft“ bzw. Nr. 12 „Arbeitsrecht“) und die frühkindliche Betreuung (str., vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) nicht weiter nachgegangen.

¹⁹ Es ist in der juristischen Literatur umstritten, ob sich der Begriff „Gemeinschaftsaufgaben“ nur auf die Legaldefinition des Art. 91a GG bezieht oder ob – wie es zumindest überwiegend verstanden wurde, dieser Begriff in einem untechnischen Verständnis auch Art. 91b GG miteinbezieht, der unter der alten Überschrift „Gemeinschaftsaufgaben“ (jetzt „Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“) des Abschnitts VIIIa des Grundgesetzes zusammen mit Art. 91a GG firmierte. Man unterschied insoweit klassisch nach Gemeinschaftsaufgaben „im engeren Sinne“ oder „echten“ Gemeinschaftsaufgaben und solchen „im weiteren Sinne“ (oftmals auch unschön „unechte“ Gemeinschaftsaufgaben genannt). Zu den letzteren wurde auch die Investitionshilfekompetenz des Art. 104 Abs. 4 GG a. F. gerechnet, der aber durch den neuen Art. 104b GG ersetzt wurde, (Mitfinanzierungs- bzw. Investitionshilfekompetenz) des Art. 104b GG, vormalig Art. 104a Abs. 4 GG, zur klassischen Diskussion vgl. Mager 2003: Kommentierung zu Art. 91a GG, Rdnr. 1, 5, 8; so auch Volkman 2005: Kommentierung zu Art. 91a GG, Rdnr. 1. Hier soll ein praxisorientiertes weites Verständnis des Begriffs zugrunde gelegt werden und die Art. 91b Abs. 1 und 2, Art. 91c Abs. 12, 91d, 91e Abs. 1 als „fakultative Gemeinschaftsaufgaben“ bezeichnet werden.

²⁰ Näheres bei Schmidt-Aßmann 2007.

²¹ Die Anforderungen an die gemeinschaftliche Finanzierbarkeit von Forschungsbauten ergeben sich im Einzelnen aus der in Fn. 86 zitierten Ausführungsvereinbarung. Materielle

eine entsprechende Praxis heraus.²² Nichtsdestotrotz bestehen (verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche) Unklarheiten wegen „der beinahe unmöglichen Abgrenzbarkeit von Forschung und Lehre an Hochschulen“.²³ Bund und Länder können bei Forschungsbauten in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Weil bei den fakultativen Gemeinschaftsaufgaben grundsätzlich keine Sperrwirkung für die fraglichen Aufgaben entfaltet wird,²⁴ können die Länder im Hinblick auf die Forschungsbauten grundsätzlich auch eigene Lösungen, solche ohne Beteiligung des Bundes und bilaterale Lösungen zwischen dem Bund und einzelnen Ländern anstreben.

Im Sinne einer weiteren Entflechtung wurden auch die Bestimmungen über die gemeinsame Rahmenplanung nach Art. 91a Abs. 3 GG a. F. sowie das Unterrichtsrecht nach Art. 91a Abs. 5 GG a. F. aufgehoben. Zur Kompensation für die bisher den Ländern zufließenden Bundesmittel wurde in Form des (neuen) Art. 143c Abs. 1 GG eine neue Übergangsregelung bis zum 31. Dezember 2019 geschaffen, die die Höhe der Verteilung der Mittel auf die Länder regelt und durch das Entflechtungsgesetz als Teil des Föderalismusreformbegleitgesetzes weiter konkretisiert wird.²⁵ Art. 143c GG enthält in seinem Abs. 3 eine Evaluationsklausel, die eine Überprüfung der Übergangsregelung bis Ende 2013 und einen Wegfall der Zweckbindung (gemäß Art. 143c Abs. 2 GG) der betreffenden Gelder ab 1. Januar 2014 vorsieht.

Bei den fakultativen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG verlor die Bildungsplanung ihren Status als Gemeinschaftsaufgabe (vormals Art. 91b S. 1 1. Alt. GG). Statt der zuvor in „Fällen überregionaler Bedeutung“ gemeinschaftlich förderbaren „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ nach Art. 91b S. 1 2. Alt. GG a. F. wurden zwei Kategorien gebildet: Die gemeinschaftlich förderbaren „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG) und die „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG). Förderungswürdig sind in „Fällen überregionaler Bedeutung“ an Hochschulen

Anforderungen sind definiert in den „Grundsätzen zur Begutachtung von Forschungsbauten einschl. Leitfaden für die Antragstellung“ (WR-Drs. 7725-07)

²² Schlegel 2008: 48. Zum Hochschulbau vgl. Wiesner 2010.

²³ Heun 2008b: Kommentierung zu Art. 91b Rdnr. 13.

²⁴ So die herrschende Meinung in der Jurisprudenz, genauer aber Mager 2003: Kommentierung zu Art. 91b GG, Rdnr. 22.

²⁵ Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006, BGBl. I: 2098, Heun 2008a: Kommentierung zu Art. 91a, Rdnr. 2.

(anders als an außeruniversitären Forschungsinstituten) nur noch „Vorhaben“, was für eine Projektförderung statt einer institutionellen Förderung spricht,²⁶ zugleich wurde der Begriff aber gegenständlich gegenüber der Lage vor der Föderalismusreform auch erweitert, da er wohl nunmehr auch Vorhaben der Lehre als Subkategorie der Wissenschaft (neben der anderen anerkannten Subkategorie ‚Forschung‘²⁷) mit umschließt.²⁸ Vereinbarungen nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG bedürfen der Zustimmung aller Länder (also der Einstimmigkeit, vgl. Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG).

Gleichsam als Kompensation für den Verlust der Bildungsplanung (oder aber als deren Fortführung ‚mit anderen Mitteln‘²⁹) erlaubt der neu in das Grundgesetz aufgenommene Art. 91b Abs. 2 GG eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung in einem neuen Feld: den Bildungsvergleichen, Berichten und Empfehlungen.³⁰ Obwohl das Ziel der ‚Entflechtung‘ einer der ‚Leitsterne‘ der Föderalismusreform in ihren beiden Etappen war, wurde in Form des Art. 91 Abs. 2 GG eine neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz aufgenommen. Ein Widerspruch? Dieses wurde von der Bundestags- und Bundesratsmehrheit verneint, da den Bildungsvergleichen, Berichten und Empfehlungen – ähnlich wie dem interföderalen Benchmarking, das in der zweiten Stufe der Föderalismusreform als Art. 91d GG Eingang in das Grundgesetz fand³¹ – ein wettbewerbssteigernder Effekt zugeschrieben wurde, der ganz im Sinne der Ziele der Transparenzschaffung über die Leistungsfähigkeit von Körperschaften des öffentlichen Rechts sei.³² Außerdem mussten die internationalen Vergleichsstudien im Bildungsbereich (PISA, IGLU, TIMSS) im deutschen Bundesstaat irgendwie koordiniert werden.³³

²⁶ Zu den Auswirkungen auf die gemeinschaftliche Förderung der Exzellenzinitiative vgl. Sieweke 2009a.

²⁷ BVerfG vom 29. Mai 1973, BVerfGE 35, 79, 113, st. Rspr. und h. M. im Schrifttum, differenzierend aber u.a. Hailbronner 1979: 73 ff.; Trute 1994.

²⁸ Hellermann 2007b: Rdnr. 300; Schlegel 2008: 48; Trute 2008: 314.

²⁹ Dazu Guckelberger 2008: 268; Guckelberger 2010.

³⁰ Dazu Guckelberger 2008, Guckelberger 2010; Heun 2008b: Kommentierung zu Art. 91b Rdnr. 21; Siekmann 2009, Kommentierung zu Art. 91b Rdnr. 14; Rdnr. 21 f.

³¹ Dazu u. a. Seckelmann 2009; Sichel 2009.

³² Vgl. die Begründung im Entwurf eines Begleitgesetzes zur Föderalismusreform, Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bremen vom 24.03.2009, Bundesrat, Drucksache 263/09: 16 und 20. Zu den OECD-Studien vgl. auch von Bogdandy/Goldmann 2008.

³³ Näheres hierzu bei Guckelberger 2010.

1.3. Zum Recht der Finanzierungshilfen und zum sogenannten „Kooperationsverbot“ (Art. 104b GG)

Obwohl die meisten Finanzfragen auf die zweite Etappe der Föderalismusreform ‚vertagt‘ wurden, wurde die Kompetenz des Bundes zur bedarfsbezogenen Finanzierung von Länderaufgaben im verändert. Während der Bund nach Art. 104a Abs. 4 S. 1 GG a. F. den Ländern „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren [konnte], die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich“ seien, so kann nach dem neuen Artikel 104b Abs. 1 (S. 1) der Bund den Ländern in entsprechenden Fällen Finanzhilfen nur noch auf Gebieten gewähren, auf denen der Bund über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt. Im Rahmen der Föderalismusreform II kam eine „Notkompetenz“ für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen nach dem neuen Art. 104a Abs. 1 S. 2 GG hinzu. Die Beschränkung auf die Bereiche, in denen (außer in den 2009 ergänzten außergewöhnlichen Notfällen) dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, bedeutete grundsätzlich das Ende einer gemeinschaftlichen Bildungsfinanzierung, da der Bund im Bildungsbereich mit Ausnahme der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 1. Alt. GG), der frühkindlichen Bildung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) (außerschulischen) beruflichen Bildung (einschließlich der entspr. Weiterbildung, vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „Recht der Wirtschaft“ bzw. Nr. 12 „Arbeitsrecht“) und – als grundgesetzlich erlaubtem Kooperationsstatbestand – der Leistungsvergleichsstudien nach Art. 91b Abs. 2 GG über keine Kompetenzen verfügt (zur Kostentragung bei den Vergleichsstudien vgl. Art. 91b Abs. 3 GG).³⁴

Art. 104b Abs. 1 GG wird in der öffentlichen Diskussion oftmals als „Kooperationsverbot“ bezeichnet, genauer wäre aber eigentlich eine Bezeichnung als „Kooperationserlaubnis“, denn er durchbricht für die genannten Fälle den Grundsatz getrennter Ausgabentragung der Gebietskörperschaften (Art. 104a Abs. 1 GG, „soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“). Daher wurde – wie erwähnt – die Vorgängerregelung des Art. 104b, der Art. 104a Abs. 4 GG, sogar oftmals als eine „unechte“ Gemeinschaftsaufgabe angesehen. Das ‚Verbot‘ selbst ergibt sich also aus Art. 104a Abs. 1 GG, Art. 104b GG regelt hingegen eine Kooperationser-

³⁴ Genauerer zu den Kompetenzen im Bildungsbereich, auch zu der hier nicht behandelten frühkindlichen Betreuung vgl. Guckelberger 2010.

laubnis; aber da diese nicht mehr den Umfang des *status quo ante* vor der Föderalismusreform hat, lässt sich für Art. 104b GG wohl von einer „teilweise nicht [mehr] vorhandenen Kooperationserlaubnis“ sprechen.

Wie dem auch sei, es bleibt festzuhalten, dass der Bund im Bildungsbereich nur in den oben genannten „Nischen“³⁵ über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt. Im Wissenschaftsbereich stellt sich die Situation etwas günstiger dar. Jenseits der Bundeskompetenz zur Regelung der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 2. Alt. GG und der Hochschulzulassung und -abschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) besteht eine fakultative Kooperationsmöglichkeit im Hochschul- und Forschungsbereich für die Fälle des Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1-3 GG, die insoweit den Grundsatz getrennter Aufgaben- und Ausgabentragung nach Art. 104a GG durchbrechen.

2. Probleme der Wissenschaftspolitik nach der ersten Stufe der Föderalismusreform

Nach Inkrafttreten der Grundgesetzänderung haben Bund und Länder mehrere Vereinbarungen abgeschlossen, um der neuen kompetenzrechtlichen Zuordnung im Bildungs- und Hochschulbereich Rechnung zu tragen.³⁶ Das Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 2 GG vom 4. Juni 2007 stellt eine Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Fragen betreffend die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich dar.³⁷ Die Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten trat am 21. Mai 2007 in Kraft und regelt die Finanzierung von Investitionsvorhaben staatlicher und nicht-staatlicher akkreditierter Hochschulen von „herausragender wissenschaftlicher Qualität“ und „nationaler Bedeutung“.³⁸

³⁵ Seckelmann/Lange/Horstmann 2010b.

³⁶ Näheres dazu bei Schlegel 2008: 49 ff.

³⁷ Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 2 des Grundgesetzes (Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich) vom 4. Juni 2007, BAnz 2007: 5861 bis 5862. Weiteres dazu bei Schlegel 2008: 50 und im Beitrag von Guckelberger in diesem Band.

³⁸ Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten – Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (AV-FuG) – vom 21. Mai 2007, BAnz 2007: 5863, zuletzt geändert durch das Verwaltungsabkommen vom 11. September 2007 zwischen Bund

Mit dem Ende der vor 2006 bestehenden möglichen Bildungsplanung war auch die Frage nach der Zukunft der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gestellt. Zum 18. September 2007 trat daher ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) in Kraft. Die GWK löste zum 1. Januar 2008 die BLK ab, die Ende 2007 ihre Arbeit einstellte. Die GWK bekam im Wesentlichen die Aufgaben der BLK im Bereich der *Forschungsförderung* übertragen.³⁹

Es zeigte sich allerdings rasch, dass das Bestreben nach mehr Transparenzschaffung hinsichtlich der rechtlichen und der faktischen Kompetenzen der Gebietskörperschaften um einen hohen Preis erkaufte worden war. Denn die weitgehende Entflechtung der Verwaltungskompetenzen im Rahmen der Föderalismusreform I war in der Praxis alles andere als unproblematisch. Arthur Benz hat einmal davon gesprochen, dass im Rahmen der Föderalismusreform I der Weg in die „Entflechtungsfalle“⁴⁰ beschritten worden sei. Denn die vor 2006 (insbesondere bezüglich des Hochschulbaus) bestehenden Regelungen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben hatten trotz aller damit verbundenen Intransparenzen des Verfahrens Informationsasymmetrien zwischen den Ländern und dem Bund weitgehend vermieden.

Auch die neueren Instrumente der Anreizsteuerung, die der Bund zur punktuellen Förderung zum Zwecke der Exzellenzsteigerung der Hochschulen anbieten wollte oder anbot, schienen plötzlich verfassungsrechtlich bedenklich zu werden. Das gilt namentlich für die im Jahr 2005 zwischen Bund und Ländern, also noch vor der Föderalismusreform, vereinbarte Exzellenzinitiative für Hochschulen im Bereich der Forschung. Nunmehr entstand Unsicherheit, ob deren Durchführung aufgrund eines

und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz, BAnz 2007: 7787 vom 18. Oktober 2007; zu dieser Vereinbarung Schlegel 2008: 50 f.

³⁹ Nähere Hinweise bei Schlegel 2008: 51 ff.; Seckelmann 2010b.

⁴⁰ Benz 2008a: 180; ähnlich Benz 2008b: „over-regulated federalism“.

Verwaltungsabkommens, der sogenannten „Exzellenzvereinbarung“ zwischen Bund und Ländern,⁴¹ überhaupt verfassungsrechtlich zulässig sei.⁴²

Interessanterweise wurde am 19. Oktober 2007 bei der Entscheidung über die sogenannte „Zweite Runde“ der „Exzellenzinitiative“ gerade ein „Zukunftskonzept“ ausgezeichnet, das den Entflechtungstendenzen zwischen Bund und Ländern diametral entgegenstand: Das *Karlsruhe Institute of Technology* (KIT) setzte auf die Kooperation einer Hochschule (TH Karlsruhe, hauptsächlich vom Land gefördert) mit einem Forschungsinstitut der Helmholtz-Gemeinschaft (Forschungszentrum Karlsruhe, FZK, 90 % vom Bund gefördert). Dies rief bei einer Betonung des Universitätscharakters des fusionierten Ganzen nicht zuletzt deswegen Zweifel hinsichtlich der Verfassungskonformität hervor, da die Förderung des „Zukunftskonzepts“ (jenseits des hier wohl nicht einschlägigen Art. 104b Abs. 1 GG) nur auf Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 GG stützbar war und damit entweder ein (zeitlich begrenztes) Vorhaben an Hochschulen (Nr. 2) oder aber eine Forschungseinrichtung außerhalb von Hochschulen (Nr. 1) darstellen musste – was angesichts der Dauerhaftigkeit der Fusion von FZK und TH als nicht unproblematisch erscheint.⁴³

Zusammen mit der Exzellenzinitiative wurde der „Pakt für Forschung und Innovation“ verabschiedet, der zum Ziel hatte, die sogenannten „Lisabon-Kriterien“ zu Steigerung des Anteils der auf die Forschung und Entwicklung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union aufgewende-

⁴¹ Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 91b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen vom 18.7.2005, BAnz 2005: 13347, sowie die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen vom 24. Juni 2009, BAnz 2009: 2416; dazu Siekmann: Kommentierung zu Art. 91b, Rdnr. 7, 27; Sieweke 2009a. Probleme ergeben sich vor allem im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt, der für einen Staatsvertrag spräche, vgl. Trute 2008: 318. Zur Exzellenzinitiative vgl. auch Möllers 2009, die Beiträge in Leibfried 2010 sowie Lange 2010.

⁴² Zum Streitstand vgl. Sieweke 2009a sowie Siekmann: Kommentierung von Art. 91b, Rdnr. 7, 27; zur Exzellenzinitiative selbst und deren Auswirkungen auf das deutsche Wissenschaftssystem vgl. Münch 2007.

⁴³ Sieweke (2009b: 292) stuft ergebnisorientiert „das KIT verfassungsrechtlich vollständig als Hochschule“ ein, bestreitet den (zeitlich begrenzten) Vorhabenscharakter und verneint konsequenterweise die Verfassungskonformität, dagegen mit Hinweis auf die Gesetzesbegründung und die Trennbarkeit des universitären Bereichs vom Institutsbereich: Wagner 2010: 134. Zum KIT vgl. auch Hohn 2010.

ten Gelder auf 3% des Bruttoinlandsprodukts zu umzusetzen.⁴⁴ Auch der Hochschulpakt 2020 ist an dieser Stelle zu erwähnen.⁴⁵

Ein anderes Beispiel, das weniger die Gemeinschaftsaufgaben als andere Formen der Rückführung kooperations- und koordinationsrechtlicher Elemente betrifft, ist die Vergabe von Studienplätzen. Der oft als zu bürokratisch geschmähten Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) wurden die meisten Koordinationskompetenzen ab- und den Hochschulen zuerkannt. Die Folge war, dass viele Universitäten ohne die geeignete EDV hierfür zu haben, von Bewerbern gleichsam ‚überannt‘ wurden. Die ZVS wurde in eine „Stiftung für Hochschulzulassung“ als Service-Agentur für die Hochschulen und Bewerbungsplattform umgewandelt.⁴⁶ Auf die gleichfalls virulente Frage der frühkindlichen Betreuung⁴⁷ soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Es bleibt festzuhalten, dass bestimmte Aufgaben einen kooperativen Föderalismus voraussetzen oder erfordern, das gilt insbesondere für die Bereiche, in denen – wie im Falle des Art. 91b Abs. 2 GG internationale Fragen berührt sind oder sich aufgrund europarechtlicher Vorgaben (wie im Falle des Art. 91c Abs. 1 GG) koordinative Erfordernisse ergeben.

3. Fazit

Während die erste Etappe der Föderalismusreform von 2006 im Zeichen der Entflechtung stand, fanden in der zweiten Etappe von 2009 (und seitdem) Kooperationstatbestände wieder Eingang in das Grundgesetz. Die Einführung der Artikel 91c und d GG im Rahmen der „Föderalismusreform II“ in das Grundgesetz und die im Jahr 2010 erfolgte Aufnahme des Art. 91e zur verfassungsrechtlichen Absicherung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden bei der Verwaltung in sogenannten „Jobcentern“ ist in diesem Zusammenhang ebenso zu nennen wie die Aufnahme der Kompetenz zur finanziellen ‚Nothilfe‘ in Art. 104b Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes im Jahre 2009.

⁴⁴ Dazu Schlegel 2008: 54 ff.

⁴⁵ Auch dessen Verfassungskonformität ist umstritten, da es sich um ein Verwaltungsabkommen (und nicht um einen Staatsvertrag) handelt, vgl. zur Frage des Parlamentsvorbehalts Trute 2008: 311 f. Zum Hochschulpakt 2020 vgl. auch Schlegel 2008: 56 ff. sowie den Beitrag von Lange 2010.

⁴⁶ <http://hochschulstart.de>.

⁴⁷ Zur Lösung dieses Problems vgl. Scharpf 2009: 113 ff.

Bildung und Wissenschaft gleichen im Bundesstaat Kollektivgütern.⁴⁸ Nach dem aktuellen Hochschulzulassungsrecht kann niemand, der bestimmte Voraussetzungen (Abitur, einen bestimmten Notendurchschnitt) erfüllt, vom Zugang ausgeschlossen werden.⁴⁹ Bei aller wünschenswerten und produktiven Konkurrenz endet die „Einheit der Wissenschaft“⁵⁰ nicht an den Grenzen der Bundesländer, sondern setzt übergreifende Verfahren und Institutionen voraus.⁵¹ Sofern keine „nachlaufenden“ Studiengebühren eingeführt werden, ist es nicht zu sanktionieren oder zu verrechnen, dass einige Länder weniger Studienplätze anbieten als sie Abiturienten hervorbringen oder – im umgekehrten Falle – zu „belohnen“ dass an einigen Universitätsstandorten spezielle Fächer für das ganze Bundesgebiet gepflegt werden.⁵²

So lange das so ist, sind die solventeren und die schülerreichen Bundesländer in besonderem Maße herausgefordert. Blicke es bei der aktuellen Rechtslage, so könnte man verfassungsrechtlichen Rechtsfigur der Bundestreue⁵³ heranziehen.⁵⁴ Es ließe sich überlegen, ob dieser planungsrechtliche Grundsatz nicht auch zur Sicherstellung der Erfüllung des aus Art. 12 Abs. 1 GG folgenden Rechts auf Hochschulzugang, und der aus Art. 5 Abs. 3 GG folgenden Funktionsgewährleistungsansprüche auf angemessene Mittelausstattung der einzelnen Hochschullehrer⁵⁵ spätestens dann eine Unterstützung der weniger solventen Bundesländer durch die solventeren erfordert, wenn die gemäß Art. 143c GG übergangsweise weitergezahlten Mittel im Hochschulbau auslaufen und die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene ‚Schuldenbremse‘ (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG) ‚greift‘. *De lege ferenda* aufgeworfen ist aber auch die Frage nach einer Revision des sogenannten „Kooperationsverbots“ des Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG (i.V.m. Art. 104a Abs. 1 GG) bzw. – genauer – der 2006 eingeschränkten „Kooperationserlaubnis“. Über eine Revision von Art. 104b Abs. 1 GG sollte insoweit nachgedacht werden, als dass man

⁴⁸ Münch 2007: 54; Trute 2008: 312; zum „Kollektivgut“ vgl. u. a. Olson 2004: 14.

⁴⁹ Da „Landeskinderregelungen“ verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen werden von den Ländern, die keine Studiengebühren erheben, oft Kompensationsleistungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs oder eines Hochschulpakts gefordert.

⁵⁰ Zacher 2004: 724.

⁵¹ Vgl. auch die grundsätzlichen Warnungen vor einer „Kleinstaaterei“, vgl. Knopp 2006: 1216.

⁵² Hierzu Oeter/Boysen 2005.

⁵³ Dazu grundlegend Bauer 1992.

⁵⁴ Vgl. hierzu auch Seckelmann 2010a: 79 f.

⁵⁵ BVerfGE 33, 79, 116; st. Rspr. vgl. BVerfGE 111, 333, 353 f.

über eine Aufgabe der eine Beschränkung auf diejenigen Bereiche nachdenken könnte, in denen der Bund über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt (sowie die Ausnahmefälle nach Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG). Wollte man sich auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft beschränken, so wäre (wohl der pragmatischere Weg) zu erwägen, ob nicht eine weitere Kooperationsnorm in den Abschnitt VIIIa des Grundgesetzes aufgenommen werden sollte oder ob die bestehenden Kooperationstatbestände in Art. 91b des Grundgesetzes insoweit erweitert werden sollten, als dass in den Bereichen Bildung und Wissenschaft weitere Kooperationsmöglichkeiten zugelassen würden.⁵⁶

Literatur

- Bauer, Hartmut, 1992: Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Benz, Arthur, 2008a: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus, Band 8, Baden-Baden, 180-190.
- Benz, Arthur, 2008b: From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform. In: German Politics 17, 440-456.
- Benz, Arthur, 2009: Im Dickicht des Rechts. Die Verfassung des deutschen Föderalismus. In: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus, Band 10, Baden-Baden: Nomos, 109-121.
- Bogdandy, Armin von/Goldmann, Matthias, 2008: The Exercise of International Public Authority through National Policy Assessment. The OECD's PISA Policy as a Paradigm for a New International Standard Instrument. In: International Organizations Law Review 5, 241-298.
- Degenhart, Christoph, 2006: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25, 1209-1216.

⁵⁶ Zu den vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten auch Seckelmann/Lange/Horstmann 2010b: 16. Zur aktuellen Diskussion vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Alpers, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/291 – Föderalismusreform – Aufhebung des Kooperationsverbotes in der Bildungspolitik vom 8.1.2010. Trotz eines anders verstehbaren Interviews der Bildungsministerin Schavan in „DIE ZEIT“ vom 10.12.2009 werde die Fassung des Art. 104b GG derzeit nicht in Frage gestellt, so S. 2 der Drucksache 17/291; vgl. aber auch das Interview „Mehr Ehre für die Lehre“ mit Bildungsministerin Schavan in DIE ZEIT vom 25.2.2010, S. 34: „Ich zweifle aber, dass das Kooperationsverbot zwingend ist. [...] Wenn eine Grundgesetzänderung nötig ist, sollten wir sie nicht scheuen.“, ähnlich ihre Einlassung in anderen Medien, derzeit wird auch eine entsprechende Bundesratsinitiative durch das Land Nordrhein-Westfalen vorbereitet.

- Deppenheuer, Otto, 2005: Verfassungsgerichtliche Föderalismusreform. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 20, 83-93.
- Dittmann, Armin, 2004: Bildung und Wissenschaft in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung von Verfassungsrecht und Staatspraxis unter dem Grundgesetz, Essen: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V.
- Füchsel, Wolf-Dieter, 1985: Gemeinschaftsaufgaben: Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b GG und der Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG, Spardorf: Wilfer.
- Gärditz, Klaus Ferdinand, 2005: Studiengebühren, staatsbürgerliche Gleichheit und Vorteilsausgleich. In: Wissenschaftsrecht 38, 157-175.
- Geis, Max-Emanuel, 1992: Die „Kulturhoheit der Länder“. In: Die Öffentliche Verwaltung 45, 522-529.
- Guckelberger, Annette, 2008: Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91b Abs. 2 GG. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 56, 267-282.
- Guckelberger, Annette, 2010: Leistungsmessungen im Bildungsbereich – eine neue Gemeinschaftsaufgabe?, in: Seckelmann, Margrit/Lange, Stefan/Horstmann, Thomas (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 215-237.
- Häde, Ulrich, 2006: Zur Föderalismusreform in Deutschland. In: Juristenzeitung 61, 930-940.
- Hailbronner, Kay, 1979: Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht, Hamburg: Heitmann.
- Haug, Volker, 2004: Die Föderalismusreform – Zum Ringen von Bund und Ländern um die Macht im Staate. In: Die Öffentliche Verwaltung 57, 190-197.
- Hellermann, Johannes, 2007a: Bundesstaatliche Lastenverteilung (Art. 104a, 104b). In: Starck, Christian (Hrsg.), Föderalismusreform. Einführung, München 2007: Beck, 125-129.
- Hellermann, Johannes, 2007b: Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b). In: Starck, Christian (Hrsg.), Föderalismusreform. Einführung, München 2007: Beck, 130-144.
- Heun, Werner, 2008a: Kommentierung von Art. 91a. In: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Band 3, Tübingen: Mohr Siebeck, 391-408.
- Heun, Werner, 2008b: Kommentierung von Art. 91b. In: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Band 3, Tübingen: Mohr Siebeck, 409-417.
- Hohn, Hans-Willy, 2010: Wissenschaftspolitik im semi-souveränen Staat – Die Rolle der außeruniversitären Forschungseinrichtungen und ihrer Trägerorganisationen, in: Seckelmann, Margrit/Lange, Stefan/Horstmann, Thomas (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 145-169.
- Hohn, Hans-Willy/Schimank, Uwe, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung, Frankfurt am Main: Campus.
- Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.), 2007: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen

- Ordnung und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos.
- Karpen, Ulrich, 2006: Bildung, Wissenschaft und Kultur in der Föderalismusreform. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 21, 271-287.
- Kingreen, Thorsten, 2006: Verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtsetzungsbefugnis des Gemeinsamen Bundesausschusses im Gesundheitsrecht. In: Neue Juristische Wochenschrift 59, 877-880.
- Kirchhof, Ferdinand, 2006: Den zweiten Schritt wagen! – Die Novellierung der Finanzverfassung als notwendige zweite Stufe der Föderalismusreform. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 21, 288-300.
- Kloepfer, Michael, 2007: Die neue Abweichungsgesetzgebung der Länder und ihre Auswirkungen auf den Umweltbereich. In: Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik. Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker und Humblot, 651-675.
- Kluth, Winfried, 2007: Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos.
- Knauff, Matthias, 2007: Die Hochschulverfassung nach dem nordrhein-westfälischen Hochschulfreiheitsgesetz unter besonderer Berücksichtigung des Vizepräsidenten für Wirtschafts- und Personalverwaltung. In: Wissenschaftsrecht 40, 380-402.
- Knopp, Lothar, 2006: Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25, 1216-1220.
- König, Thomas, 1999: Regieren im deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99 (26. März 1999), 24-36.
- Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate, 2008 (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang.
- Korioth, Stefan, 2009: Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform. In: Juristenzeitung 64, 729-737.
- Kracht, Stefan, 2006: Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau, Baden-Baden: Nomos.
- Kropp, Sabine, 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden: VS.
- Lange, Stefan, 2010: Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben, in: Seckelmann, Margrit/Derselbe/Horstmann, Thomas (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 109-144.
- Leibfried, Stefan (Hrsg.): Die Exzellenzinitiative – Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt am Main u.a. 2010.
- Lindner, Josef Franz, 2007: Darf der Bund das Hochschulrahmengesetz aufheben? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 26, 180-182.
- Mager, Ute, 2005: Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung – Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismuskommission. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 53 (2005), 312-321.

- Mager, Ute, 2003: Kommentierung von Art. 91a GG. In: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4./5. Auflage, München: Beck.
- Mehde, Veith, 2005: Wettbewerb zwischen Staaten. Die rechtliche Bewältigung zwischenstaatlicher Konkurrenzsituationen im Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos.
- Metzler, Gabriele, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a.: Schöningh.
- Meyer, Hans, 2008: Die Föderalismusreform 2006, Berlin: Duncker und Humblot.
- Möllers, Christoph: Kein Grundrecht auf Exzellenzschutz, in: Haube, Jürgen (Hrsg.), Die Illusion der Exzellenz. Lebenslügen der Wissenschaftspolitik, Berlin 2009, 56-64.
- Müller-Graff, Peter-Christian, 2007: Die Europatauglichkeit der grundgesetzlichen Föderalismusreform, in: Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik. Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker und Humblot, 705-727.
- Münch, Richard, 2007: Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Müntefering, Franz/Stoiber, Edmund, 2007: Geleitwort. In: Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, 9-10.
- Nowotny, Helga et al. (Hrsg.), 2005: The Changing Nature of Science under Assault. Politics, Markets, Science and the Law, Heidelberg: Springer.
- Oeter, Stefan, 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Oeter, Stefan, 2007: Neustrukturierung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen, Veränderung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. In: Starck, Christian (Hrsg.), Föderalismusreform. Einführung, München: Beck, 9-40.
- Oeter, Stefan/Boysen, Sigrid, 2005: Wissenschafts- und Bildungspolitik im föderalen Staat – ein strukturelles Problem? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 53, 296-311.
- Olson, Mancur, 2004: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 5. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pahlow, Louis/Gärditz, Klaus Ferdinand, 2006: Konzeptionelle Anforderungen an ein modernes Recht der Hochschulerfindungen. In: Wissenschaftsrecht 39, 48-72.
- Risse, Horst, 2008: Die Neuregelung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen durch die Föderalismusreform. In: Hufen, Friedhelm et al. (Hrsg.), Verfassungen zwischen Recht und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans-Peter Schneider, Baden-Baden: Nomos, 271-284.
- Röhl, Hans Christian, 1994: Der Wissenschaftsrat. Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern und ihre rechtlichen Determinanten, Baden-Baden: Nomos.

- Röhl, Hans Christian, 1996: Staatliche Verantwortung in Kooperationsstrukturen. Organisationsrechtsfragen am Beispiel des Wissenschaftsrates und der Deutschen Forschungsgemeinschaft. In: Die Verwaltung 29, 487-510.
- Sager, Krista, 2007: Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft. In: Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, 117-138.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die „Politikverflechtungsfälle“: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz, 2006: Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus. In: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.), Politik und Recht, Wiesbaden 2006 (PVS-Sonderheft 36), 306-332.
- Scharpf, Fritz W., 2009: Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt: campus (Schriftenreihe des MPI für Gesellschaftsforschung).
- Scharpf, Fritz W., 2010: Verfassungsreform mit Vetospielern, in: Seckelmann, Margrit/Lange, Stefan/Horstmann, Thomas (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 23-35.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan, 2006: Hochschulpolitik in der Bund/Länder-Konkurrenz. In: Weingart, Peter/Taubert, Niels C. (Hrsg.), Das Wissenschaftsministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 311-346.
- Schlegel, Jürgen, 2008: Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Finanzarchitektur des deutschen Hochschulsystems. In: Adams, Andrea/Keller, Andreas (Hrsg.), Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung, Bielefeld: W. Bertelsmann, 45-59.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2007: Die Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung nach der Föderalismusreform. In: Depenheuer, Otto et al. (Hrsg.), Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg: C. F. Müller, 405-421.
- Seckelmann, Margrit, 2009: „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? – Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b GG n.F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz). In: Die Öffentliche Verwaltung 62, 747-757.
- Seckelmann, Margrit, 2010a: Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform, in: Dieselbe/ Lange, Stefan/Horstmann, Thomas (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 65 – 90.
- Seckelmann, Margrit, 2010b: Rechtliche Grundlagen und Rahmensetzungen. In: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hrsg.), Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, 227-243.

- Seckelmann, Margrit/Lange, Stefan/Horstmann, Thomas (Hrsg.), 2010a: Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden.
- Seckelmann, Margrit/Lange, Stefan/Horstmann, Thomas (Hrsg.), 2010b: Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik: Zur Einleitung, in: Dieselben: Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 15-21.
- Seeger, Julius, 1968: Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund. In: Die Öffentliche Verwaltung 21, 781-788.
- Sichel, Christian, 2009: Informationstechnik und Benchmarking – Neue Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz. In: Deutsches Verwaltungsblatt 124, 1014-1021.
- Siekmann, Helmut, 2009: Kommentierung von Art. 91b GG. In: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München: Beck.
- Sieweke, Simon, 2009a: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Fortsetzung der Exzellenzinitiative. In: Die Öffentliche Verwaltung 62, 946-954.
- Sieweke, Simon, 2009b: Zur Verfassungsmäßigkeit der Fusion Universität Karlsruhe – Forschungszentrum Karlsruhe. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 30, 290-293.
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine, 2005: Kompetenzverteilung im Umweltrecht sowie im Bildungs- und Hochschulwesen aus Sicht der Bundesregierung. In: Henneke, Hans-Günter, Föderalismusreform in Deutschland, Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven; Professorengespräch 2005 des Deutschen Landkreistages am 2./3.März 2005 in Frankfurt am Main, Stuttgart: Boorberg, 125-133.
- Stock, Martin, 2006: Konkurrierende Gesetzgebung, postmodern: Aufweichung durch „Abweichung“. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 21, 226-249.
- Trute, Hans-Heinrich, 2008: Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform – zwischen Entflechtung und Verflechtung, in: Hufen, Friedhelm (Hrsg.), Verfassungen zwischen Recht und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 2008, 302-322.
- Volkman, Uwe, 2005: Kommentierung von Art. 91a, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band 3, 5. Auflage, München: Beck.
- Wagner, Hellmut, 2010: Das KIT-Gesetz verfassungswidrig? – Eine Erwiderung auf den Beitrag von Sieweke, VBIBW 2009, 290 ff. – In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 31, 133-141.
- Wiesner, Achim, 2006: Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse, Frankfurt am Main: campus.
- Wiesner, Achim, 2010: Der alte und der neue Hochschulbau: Die immerwährende Gemeinschaftsaufgabe, in: Seckelmann, Margrit/Lange, Stefan/Horstmann, Thomas (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 195-214.
- Wilms, Heinrich, 2007: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der Föderalismusreform, Stuttgart: Kohlhammer.

- Wimmer, Raimund, 1970: Gewaltenteilung oder Gewaltentrennung in der Bildungsplanung. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 199-201.
- Zacher, Hans F., 2004: Forschung im Bundesstaat, in: Blankenagel, Alexander/Pernice, Ingolf/Schulze-Fielitz, Helmuth (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt. Liber amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen: Mohr Siebeck, 703-730.

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