

Hochschulen nach der Föderalismusreform

(Peer Pasternack, Roland Bloch, Anke Burkhardt, Anja Franz, Claudia Kieslich, Karsten König, Reinhard Kreckel, Irene Lischka, Annika Rathmann, Robert Reisz, Henning Schulze, Robert Schuster, Doreen Trümpler, Manfred Stock, Martin Winter, Karin Zimmermann)

„Hochschulföderalismus“ stellt kein neues Phänomen dar, sondern ist seit 1949 Bestandteil der grundgesetzlichen Ordnung. Allerdings waren die normativen Regelungen und praktischen Ausformungen der überwiegenden Zuständigkeit der Länder für die Entwicklung ihrer Hochschulen bis dahin eingebettet: einerseits in eine enge Verflechtung auf horizontaler Ebene – der Länder untereinander, andererseits auf vertikaler Ebene – zwischen Bund und Ländern.

Mit der Föderalismusreform 2006 wurde der Anspruch erhoben, wettbewerbliche Elemente gegenüber kooperativ-föderalistischen Aspekten im Hochschulwesen zu stärken – und damit sowohl den herkömmlichen kooperativen Föderalismus als auch die aktive Beteiligung des Bundes an der Hochschulentwicklung in den Hintergrund treten zu lassen. Damit haben sich die Länder einen Hochschulqualitätswettbewerb auferlegt.

Vor der Föderalismusreform war überwiegend das Bild eines zwar föderal verfassten, aber weitgehend homogenen Hochschulwesens in Deutschland gezeichnet worden. Dementsprechend hatten sich die Hochschulforschung und ihre Auftraggeber in der Vergangenheit eher zurückhaltend bezüglich föderaler Vergleichsanalysen verhalten. Stattdessen wurde ein einheitliches ‚deutsches Hochschulsystem‘ als gegeben unterstellt. Dieses Bild ist allerdings schon damals nur bedingt berechtigt gewesen.

Zwischen den Hochschulsystemen der deutschen Bundesländer bestehen traditionell deutliche Unterschiede hinsichtlich des Finanzierungsinputs und des Forschungsausputs. Unter den Bedingungen gestärkter Länderkompetenzen scheint die vereinfachende Betrachtung eines ‚einheitlichen deutschen Hochschulsystems‘ erst recht nicht mehr aufrecht zu erhalten zu sein. Vielmehr ist zu analysieren, wie sich unter den neuen Bedingungen Homogenisierungs- oder/und Differenzierungsprozesse entwickeln.

Untersucht wurden daher die Länderdifferenzen vor allem in solchen Bereichen, in denen die Gestaltungschancen der Länder mit der Föderalismusreform gestärkt wurden: Hochschulsteuerung, Studienreform sowie Personal- und Karrierestrukturen.

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

- In Bereichen, in denen die Hochschulsteuerung vom HRG nicht oder kaum reglementiert war (Mittelbewirtschaftung, vertragsförmige Vereinbarungen und Hochschulräte), wurden seit den 1990er Jahren neue Steuerungsinstrumente etabliert.

Diese sind inzwischen in fast allen Bundesländern reguläre Bestandteile der Hochschulsteuerung.

- In der Ausgestaltung der Instrumente findet eine verdeckte Differenzierung statt, die entweder in unterschiedlichen Strukturen (Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung, Besetzung der Hochschulräte) oder in ihrem Anwendungsmodus (hierarchische oder kooperative Vereinbarungen) zum Ausdruck kommt.
- In den Bereichen, in denen bundeseinheitliche Vorgaben angestrebte Veränderungen eingeschränkt hatten (Wahl der Hochschulleitung, Studiengebühren), wurden Reformen erst nach entsprechenden Änderungen im HRG umgesetzt. Noch offen ist die Entwicklung bei Instrumenten, die erst durch die Föderalismusreform 2006 in die Gestaltungshoheit der Länder übergeben wurden (z.B. Kapazitätsrecht und Bauinvestitionen).

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

Auch bei der **Studienreform** sind die Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern und gemeinsame Entwicklungslinien bemerkenswert. Abgesehen vom Lehramtsstudium gibt es keine Sonderwege der Länder, keinen Sonderweg Ost und auch keinen bayerischen Bachelor oder ähnliches:

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

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

In der Gestaltung der **Personal- und Karrierestrukturen** eröffneten die Föderalismusreform und die ihr vorangegangenen Entwicklungen seit den 90er Jahren den Ländern beträchtliche Spielräume. Der empirische Trend ist allerdings auch hier durch eine Angleichung der Länder gekennzeichnet oder zumindest durch eine Entwicklung, die insgesamt gesehen, in die gleiche Richtung weist. Trotz gestärkter Länderkompetenzen weisen die mehrheitlich neu gefassten Landeshochschulgesetze in Grundsatzfragen eine große Übereinstimmung auf:

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

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

Als wesentliche Teile der Erklärung für die eher geringe Zunahme von Differenzierungstendenzen zwischen den Ländern nach 2006 können festgehalten werden:

- Zum ersten war die (Re-)Föderalisierung der deutschen Hochschulpolitik bereits 1994 eingeleitet worden – durch die Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG) –, und die Föderalismusreform 2006 stellte in dieser Hinsicht lediglich einen (ggf. vorläufigen) Höhepunkt dar.
- Zum zweiten ist die Entflechtung von Landes- und Bundeskompetenzen als Voraussetzung, um die kooperativ-föderalistischen Elemente zu Gunsten des Wettbewerbsföderalismus zu mindern, nur zum Teil realisiert worden. Insofern wurde und wird die hochschulpolitische Bedeutung der Föderalismusreform 2006 allgemein überschätzt.
- Zum dritten stehen die Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Wo es Differenzen zwischen den Ländern gibt und diese sich in jüngerer Zeit verstärkt haben, betrifft dies vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden.
- Die Bereiche hingegen, in denen sich mit der Föderalismusreform 2006 den Ländern größere Gestaltungsspielräume eröffneten, sind eher durch Trends homogenerer Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet.
- Zu beachten ist dabei zum einen, dass die abgelaufene Zeit seit der Föderalismusreform vergleichsweise kurz ist und daher die tatsächliche Nutzung der neuen Gestaltungschancen noch nicht abschließend bewertet werden kann.
- Zum anderen ist zu beachten, dass sich im Verhältnis von Ländern und Bund erneut eher ver- als entflechtende Tendenzen durchsetzen.

Die Föderalismusreform hat insoweit vor allem den Abstimmungsbedarf erhöht, weniger die grundsätzliche Auseinanderentwicklung der Landeshochschulsysteme bewirkt.

☒ Peer Pasternack (Hg.): *Hochschulen nach der Föderalismusreform*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2011, 368 S. ISBN 978-3-931982-67-6.

☒ Peer Pasternack (Hg.): *Hochschulföderalismus* (=die hochschule 1/2011), Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, 217 S.

☒ Robert Reisz/Henning Schulze: *Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006*, Halle-Wittenberg 2011, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>

☒ Martin, Kerstin: *Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Monographien und Sammelwerke 1990-2011*, Halle-Wittenberg 2011, URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011Bibliogr_Foed_Buecher.pdf; *Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Zeitschriftenartikel und Beiträge aus Sammelwerken 1990-2011*, Halle-Wittenberg 2011, URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Artikel.pdf

☒ Manfred Stock: *Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung* (HoF-Arbeitsbericht 4/2009). Unt. Mitarb. v. Robert Reisz u. Karsten König, Wittenberg 2009, 41 S., URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_4_2009.pdf

☒ Anja Franz/Claudia Kieslich/Robert Schuster/Doreen Trümpler: *Entwicklung der universitären Personalstruktur im Kontext der Föderalismusreform* (HoF-Arbeitsbericht 03'11), Halle/Wittenberg 2011, 85 S., URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2011.pdf

☒ Irene Lischka/Annika Rathmann/Robert Reisz: *Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer. Studie im Rahmen des Projekts „Föderalismus und Hochschulen“* (HoF-Arbeitsbericht 3'10), Wittenberg 2010, 69 S., URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2010.pdf

☒ Karsten König/Yvonne Anger/Janine Hoffmann: *Vertragsförmige Vereinbarungen in der externen Hochschulsteuerung. Bundesweite Übersicht*, Institut für Hochschulforschung, Wittenberg 2010, URL <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010.htm>

☒ Anja Franz/ Doreen Trümpler: *Datenbank: Übersichten zu Personalkategorien im Landeshochschulrecht*, Wittenberg 2010, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dokumentation/lehrverpflichtungen.htm>