

Sonderdruck aus

Die Kunst des Vernetzens

Festschrift
für Wolfgang Hempel

Herausgegeben von
Botho Brachmann, Helmut Knüppel,
Joachim-Felix Leonhard und
Julius H. Schoeps



Verlag für Berlin-Brandenburg

Schriftenreihe des Wilhelm-Fraenger-Instituts Potsdam

Herausgegeben von Prof. e.h. Wolfgang Hempel
Prof. Dr. Helmut Knüppel
Prof. Dr. Julius H. Schoeps

Band 9

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 3-86650-344-X

Die Entscheidung darüber, ob die alte oder neue deutsche Rechtschreibung Anwendung findet, blieb den Autoren überlassen, die auch selbst für Inhalt, Literaturangaben und Quellenzitate verantwortlich zeichnen.

Umschlaggestaltung: Christine Petzak, Berlin
Redaktion und Satz: Dieter Hebig, www.dieter-hebig.de
Druck: Druckhaus NOMOS, Sinzheim

Titelfoto: Burg Ludwigstein, Innenhof

1. Auflage 2006
© Verlag für Berlin-Brandenburg GmbH,
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin.
www.verlagberlinbrandenburg.de

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Wissenschaftspolitik und Föderalismusreform: Verfassungspolitische Ungereimtheiten

Von Klaus Faber

Eine Bewertung der jetzt abgeschlossenen ersten Veränderungsinitiativen zum deutschen föderativen System und zum Stellenwert von Wissenschaftspolitik in diesen Ansätzen muß sich zunächst mit einigen Grundelementen der „Reform“-Ziele befassen. Die allgemeinen Aspekte unseres Verständnisses vom unitarischen Bundesstaat, der Politikverflechtung und der Entflechtungsvorschläge können in dem hier gegebenen Kontext nur angedeutet werden.¹ Dies trifft ebenso auf wesentliche Punkte der Kritik an dem Föderalismusgesetzentwurf² der CDU/CSU- und SPD-Fraktionen im Bundestag sowie des Bundesrats und des nach einigen Änderungen³ beschlossenen Gesetzes⁴ zu, die nur am Rande behandelt werden können – und zwar auch dann, wenn ein Zusammenhang mit dem Themenbereich der Wissenschaftspolitik besteht.

Bei einer grundsätzlicher angelegten Bewertung wären, um ein Beispiel zu nennen, die in dem Gesetz getroffenen Neuregelungen zur Bundesgesetzgebung insgesamt kritisch zu würdigen. Das 1994 durch Verfassungsänderung eingeführte Erforderlichkeitskriterium für die Bundesgesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) hat sich nicht bewährt. Im Rahmen einer Neuordnunginitiative wie dem Entwurf für ein Föderalismusreformgesetz hätte erwartet werden dürfen, daß das Kriterium nicht nur, wie dies der Entwurf vorschlägt, in Teilbereichen aufgegeben (dort zudem partiell mit der Option zur abweichenden Landesgesetzgebung verbunden), sondern insgesamt wieder abgeschafft wird. Die im Gesetzentwurf und im Gesetz vorgesehene Eröffnung der Möglichkeit, von bestimmten Zentralstaats-

¹ Vgl. dazu etwa Glotz, Peter/Faber, Klaus: Grundgesetz und Bildungswesen, in: Benda/Maihofer/Vogel: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, New York, 1995, 2., neubearb. und erw. Aufl., S. 1363–1424, S. 1396–1424.

² Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD – BT-Drucks. 16/813 – Entwurf eines Gesetzes 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).

³ Vgl. die am 30. Juni 2006 vom Bundestag angenommene Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses vom 28. Juni 2006, s. BT-Drucks. 16/2010 und Plenarprotokoll 16/44 vom 30. Juni 2006.

⁴ Die Fassung des Gesetzes ergibt sich aus der Kombination von Gesetzentwurf, s. Anm. 2, und Beschlussempfehlung, s. Anm. 3. Der Bundesrat hat dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz am 7. Juli 2006 zugestimmt. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses lag das Bundesgesetzblatt mit dem beschlossenen Gesetz noch nicht vor.

vorgaben und -regelungen abzuweichen, mag für Bundesstaaten wie Kanada mit erheblichen Nationalitätenkonflikten (Quebec) auch unter Berücksichtigung der Raumdimensionen akzeptabel sein – um einen weiteren Kritikpunkt zu erwähnen. Sie ist für den deutschen Bundesstaat mit seinen weit entwickelten Abstimmungsbedürfnissen, die u. a. durch die Existenz der Kultusministerkonferenz belegt werden, aber ungeeignet und im Verfahren zu kompliziert.

Unverzichtbar für eine Erörterung des beschriebenen Themas ist allerdings eine Beurteilung des gesamtstaatlichen Handlungsbedarfs im Wissenschaftsbereich und der daraus folgenden Konsequenzen für die Föderalismusreform.

Deutsche Traditionen: Bürokratie- und Regierungsföderalismus

Im internationalen Bundesstaatenvergleich fällt Deutschland vor allem mit zwei Elementen seiner Föderalismskonstruktion auf.⁵ Kein anderer Bundesstaat kennt eine ähnlich starke Stellung der Gliedstaatenregierungen bei der Willensbildung des Bundes insbesondere in der Gesetzgebung, wie sie die deutsche Bundesratskonstruktion prägt. Die zweite deutsche Auffälligkeit betrifft die Vielfalt und Aufgabenfülle von Gremien der Länderselbstkoordination, wie etwa der Kultusministerkonferenz, die für die Abstimmung in der Bildungs-, Kultur- und Wissenschaftspolitik verantwortlich ist, oder der Bund-Länder-Zusammenarbeit, z. B. bei den Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b des Grundgesetzes. Beide Elemente – die Bundesratsposition der Landesregierungen und der Gremienausbau auf der „dritten Ebene“ neben Bund und Ländern – geben den Regierungen, insbesondere den Landesregierungen, im deutschen Bundesstaat ein starkes Gewicht. Ein Reflex dieser Machtstellung ist in der Bedeutung zu erkennen, die deutschen Landesregierungschefs (etwa denjenigen von Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen oder Niedersachsen) in der politischen Debatte auf der Bundesebene zukommt; keinem Gouverneur eines amerikanischen Bundesstaats, auch nicht demjenigen von Kalifornien, steht qua Amt eine vergleichbare Einflußposition in der nationalen Politik zu. Das bundesstaatliche System ist in Deutschland mehr als in anderen Ländern ein „Exekutivföderalismus“. Historisch gesehen geht diese Tendenz auf den von Preußen geführten Bürokratie- und Regierungsföderalismus der Bismarckzeit zurück.

⁵ Vgl. Faber, Klaus: Zentraler Modernisierungsansatz in Bildung und Forschung – Veränderung und Erneuerung unter den Bedingungen der föderativen Politikverflechtung, in: Heyder/Menzel/Rebe: Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik, Hamburg, 2002, S. 108–126, S. 109 f.

Auch ältere Bundesstaaten mit einer ungebrochenen demokratisch-parlamentarischen Tradition verfügen über Koordinationseinrichtungen zwischen der Bundes- und der Landesebene sowie zwischen den Ländern, jedoch über kein umfangreiches Verflechtungsnetz mit so engen Maschen wie das deutsche Modell.⁶ In anderen, demokratischer geprägten Bundesstaaten, wird viel eher als in Deutschland akzeptiert, daß im Verantwortungsbereich der Gliedstaaten, bei uns der Länder, kein größerer Vereinheitlichungsbedarf besteht. In diesen Bundesstaaten verfügen die zentralstaatlichen Ebenen aber andererseits häufig ebenso über ausreichende Zuständigkeiten für die Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben. Im finanzpolitischen Bereich steht dem Zentralstaat vor allem in angelsächsischen Bundesstaaten im Rahmen der „power of the purse“ oft ein Interventioninstrument zu, das auch ohne Bundesgesetzgebungszuständigkeit bei gesamtstaatlichem Bedarf in allen wichtigen Sektoren, z. B. in der Wissenschaft, eine Mitfinanzierung erlaubt. Ein auch nur entfernt vergleichbares Instrument kennt der deutsche Bundesstaat nicht.

In Bundesstaaten tendiert der Bildungs- und Kultursektor aus naheliegenden Gründen dazu, dem Zuständigkeitsgebiet der regionalen oder lokalen Ebenen zugeordnet zu werden. Für den Wissenschaftsbereich gilt das in aller Regel nicht in gleicher Weise. Dort verfügt der Zentralstaat vielfach über beachtliche Kompetenzen. Diesem international verbreiteten Modell ist der deutsche Bundesstaat mit den Verfassungsänderungen von 1969 näher gekommen. Zum Teil unter dem Eindruck der 68er-Proteste an den Hochschulen erhielt der Bund damals u. a. die neuen Zuständigkeiten für die Ausbildungs- einschließlich der Studienförderung und für die Hochschulrahmengesetzgebung. Außerdem wurden, überwiegend mit Auswirkungen auf die gemeinsame Finanzierung, die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau, Forschungsförderung und Bildungsplanung eingeführt.⁷

Mit der Kurzformel „kooperativer Föderalismus“ wurde die politische Konzeption beschrieben, die der Verfassungsänderung von 1969 zugrunde lag. Bereits in den 70er Jahren formierte sich die Gegenbewegung. Stich-

⁶ Vgl. Glotz, Peter/Faber, Klaus: Grundgesetz und Bildungswesen, s. Anm. 1, S. 1417; s. dazu auch Bothe, Michael, Vergleichender Querbericht, in: Bothe, Michael/Klein, Eckart/Raschauer, Bernhard/Ress, Georg: Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen. Rechtsvergleichender Bericht, bearbeitet im Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht, Bildung und Wissenschaft 9, hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn, 1976, S. 15–82, S. 58ff.

⁷ Zur Kompetenzverteilung in diesem Sektor s. Faber, Klaus: Zentraler Modernisierungsansatz in Bildung und Forschung, s. Anm. 5, S. 108 f.; ein erheblicher Teil der Bundesfinanzierung im Wissenschaftsbereich beruhte seitdem auf diesen neuen Bundeszuständigkeiten.

worte für die Kritik waren die „Politikverflechtung“, die Entparlamentarisierung, die Tendenz zur Bildung von verdeckten großen Koalitionen im Bundesrat-Bundestag-Verhältnis bei unterschiedlicher politischer Mehrheitsfärbung in den beiden Häusern oder als kontinuierlich wirkendes Konstruktionselement der „dritten Ebene“ (vor allem in der Kultusministerkonferenz) sowie die daraus folgende Ausschaltung des Parteienwettbewerbs als innovativem Politikmotor. Schon damals waren sowohl die Zustimmung des Bundesrats zu Bundesgesetzen, die sich inzwischen auf weit mehr als die Hälfte aller Gesetzesvorhaben bezieht, als auch die Exekutivkooperation von Bundes- und Landesregierungen Ansatzpunkte für Neuordnungsüberlegungen.⁸

Neue Föderalismusdebatte und ihre Ergebnisse

Die etwa 2000 beginnende neuere Föderalismusdebatte nimmt einige Stichpunkte aus früheren Diskussionen wieder auf – meistens allerdings ohne den Bezug zu den Vorläuferdiskussionen herzustellen.⁹ Von Anfang an beteiligte sich auch die Bundesregierung¹⁰ mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen an dem Diskurs über die Neuordnung der wissenschaftsrelevanten und anderer Bundeszuständigkeiten. Sie war, was sich als ein außerordentlich problematisches Signal erweisen sollte, ebenso wie die Mehrheit der Landesregierungschefs sehr früh dazu bereit, insbesondere auf die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu verzichten. Im Hochschulbereich sollte, so 2004 die Position der Bundesregierung, stattdessen eine neue Bundesförderkompetenz eingeführt werden.¹¹ Vor

⁸ Vgl. zur Exekutivkooperation Glotz, Peter/Faber, Klaus: Grundgesetz und Bildungswesen, s. Anm. 1, S. 1413–1424; Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems vom 22. 2. 1978, BT-Drucks. 8/1551; Ziel des von Bundeskanzler Helmut Schmidt vorgelegten Berichts war auch die „Entflechtung“ der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich – einem Zentrum der Verflechtung; erreicht werden sollten durch die Änderungsvorschläge mehr Transparenz für den Wähler, mehr demokratische Legitimation durch den Wähler und mehr Wettbewerb in der Politik. Die große Mehrheit der Länder und die damalige CDU/CSU-Bundesopposition lehnten diesen Entflechtungsvorschlag jedoch ab.

⁹ Vgl. zum Debattenverlauf der ersten Phase von Dohnanyi, Klaus: Warum ist unsere Politik so schwach?, in: Wirtschaftsdienst 2002, 4, S. 187 ff.; Faber, Klaus: Zentraler Modernisierungsansatz in Bildung und Forschung, s. Anm. 5, S. 123 f.; Ders.: Verfassungsreform und ostdeutsche Interessen, in: Brandenburgische Hefte für Wissenschaft & Politik – perspektive 21, Potsdam, Heft 29, Juli 2003, S. 85–94; zu einem Teilaspekt der Diskussion s. Ders.: Für eine nationale Bildungsstiftung, in: die tageszeitung, 18. September 2002, S. 14.

¹⁰ Vgl. etwa Bulmahn, Edelgard: Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung anlässlich des Humboldt-Forums am 20. Januar 2004 in Berlin.

¹¹ Die neue Hochschulförderkompetenz sollte die Mitfinanzierung von Elite-Universitäten und der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie von besonderen Leistungen in Forschung und Lehre erlauben; s. Bulmahn ebd.

allem aus finanzschwachen, darunter auch ostdeutschen Ländern kamen allerdings bereits vor den Bundesvorschlägen von 2004 Stimmen, die den Verzicht auf die bildungs- und wissenschaftsbezogenen Gemeinschaftsaufgaben ablehnten.¹²

Nach dem Vertrag zur Bildung der großen Koalition, dem ihm 2006 folgenden Gesetzentwurf zur Föderalismusreform¹³ sowie dem am 30. Juni 2006 beschlossenen verfassungsändernden Gesetz¹⁴ bleiben auf der zentralstaatlichen Ebene im Sektor Bildung und Hochschule nur noch wenige Bundeszuständigkeiten übrig. Die Zuständigkeitsverluste betreffen u. a. die Hochschulgesetzgebung und die frühere Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a des Grundgesetzes. Die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes wird, wie insgesamt die Rahmengesetzgebung, aufgegeben. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung bleiben beim Bund die Regelungskompetenzen für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, nicht aber diejenige für die Hochschulpersonalstruktur. Als Ausgleich für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau werden zweckgebundene Übergangszahlungen des Bundes, berechnet nach dem Durchschnitt zuvor erbrachter Leistungen, bis 2013 geleistet. Ab 2014 entfällt die Zweckbindung der Bundesbeiträge, die, unter dem Vorbehalt einer Erforderlichkeitsprüfung, noch bis 2019 gezahlt werden sollen. Auf der anderen Seite führt das Föderalismusreformgesetz eine neue Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung von „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ ein, die in der letzten Beratungsphase in Art. 91b Abs. 1 des Grundgesetzes eingefügt wurde und die sich auch auf Bauvorhaben an Hochschulen beziehen kann; Bund-

¹² Zum Verlauf der ersten Debattenphase vgl. in diesem Zusammenhang Faber, Klaus: Verfassungsreform und ostdeutsche Interessen, s. Anm. 9; zu neueren Diskussionsaspekten s. Ders., Innovationspolitik und föderale Selbstblockade – Ost-westdeutsche Wissenschaftsdefizite und gesamtstaatlicher Handlungsbedarf, in: Föderalismus im Diskurs – Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Dokumentation, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, 2004, S. 197–214, sowie weitere Beiträge verschiedener Autoren in: Föderalismus im Diskurs – Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Dokumentation, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, 2004, S. 1–235, u. a. Scharpf, Fritz W.: Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?, ebd., S. 39–50, und Schneider, Hans-Peter: Ist Deutschland in Europa handlungsfähig? Nationale Interessen und reaktive Politik, ebd., S. 155–166; zur Kritik an den Hochschulbau-Verzichtsplänen s. auch Wicklein, Andrea: Bundes- und Landeshaushalt: Wissenschaftspolitische Spannungszone?, in: Wissenschaft in Zeiten knapper Kassen – Wie weiter mit der Hochschulfinanzierung?, Märkische Hefte Nr. 3, SPD-Landtagsfraktion Brandenburg (Hrsg.), Potsdam, Mai 2006, S. 39–47, S. 45f.

¹³ s. Anm. 2.

¹⁴ s. Anm. 4.

Länder-Vereinbarungen zu dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe bedürfen nach einer Zusatzbestimmung allerdings „der Zustimmung aller Länder“.¹⁵

Rot-grüne Bilanzen

Die verfassungspolitischen Zielsetzungen des Gesetzentwurfs zur Föderalismusreform, die von den beiden Koalitionsfraktionen, also auch von der SPD, mitgetragen wurden, müssen vor dem Hintergrund des wissenschafts- und bildungspolitischen Engagements der früheren rot-grünen Bundesregierung überraschen – ein Eindruck, der sich auch durch die erwähnte Einfügung einer neuen Wissenschaftsgemeinschaftsaufgabe nicht entscheidend ändern kann. Teile der rot-grünen Leistungsbilanz auf diesem Gebiet können sich nämlich durchaus sehen lassen.¹⁶ Bei den Bundesausgaben im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für „Bildung und Forschung“ näherte sich im Vergleich mit den Ausgangsdaten von 1998 die rot-grüne Steigerungsrate 2004/2005 der 40%-Grenze. Die längst überfällige BAföG-Reform hatte zu einem beachtlichen Anstieg der Studierendenzahl geführt. Ein vom Bund initiiertes Exzellenzförderprogramm für den Wissenschaftsbereich mit 1,9 Mrd. Euro wird seit 2005 gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführt. Auch außerhalb desjenigen Bereichs, in dem der Bund Beiträge zur Finanzierung leistet, gab es von 1998 bis 2005 beachtliche Bundesinitiativen zur strukturellen Reform. Im Zusammenwirken mit den Ländern wurde z. B. die Internationalisierung im Rahmen des Bologna-Prozesses gefördert.

Mit einigen Vorhaben ist das von Edelgard Bulmahn 1998 bis 2005 geführte Bundesministerium für Bildung und Forschung allerdings gescheitert. Das Gesetz zur Reform der Hochschulpersonalstruktur – zur, so die Bundesregierung, „Dienstrechtsreform“ – hat das Bundesverfassungsgericht 2004 aufgehoben, ebenso, 2005, eine Novelle zum Hochschulrahmengesetz, die u.a. ein Verbot von Studiengebühren für das Erststudium enthielt.¹⁷ Die rot-grüne Bundesregierung hat es dabei versäumt, der

¹⁵ Vgl. zum ganzen die angenommene Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses in Nr. 1d), s. Anm. 3; das dem Grundgesetz bislang fremde Quorum belegt exemplarisch den „staatenbündischen“ Unterton mancher Aspekte dieser „Föderalismusreform“; zu Konstruktionsproblemen s. auch Anm. 26.

¹⁶ Vgl. dazu im einzelnen Faber, Klaus: Bilanz und Perspektiven für Wissenschaft und Bildung nach der Bundestagswahl, in: Wissenschaft in Zeiten knapper Kassen – Wie weiter mit der Hochschulfinanzierung?, s. Anm. 12, S. 73–84, S. 73–77.

¹⁷ Zur ersten Entscheidung s. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004; BVerfG, 2 BvF vom 27.7.2004 – bverfg.de/entscheidungen/fs20040727_2bvff0000202.html. In beiden Fällen sind dem Bundesministerium für Bildung und Forschung taktische Fehler vorgeworfen worden. Die neuen Tendenzen des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung der Erforderlichkeitsklausel von 1994 (Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes), die hier eine Rolle gespielt hat, waren allerdings auch von anderen nicht richtig eingeschätzt worden.

Öffentlichkeit und den Wählern zu vermitteln, daß die auch hier relevanten Schwachstellen in der föderativen Willensbildung für einen nicht unerheblichen Teil der Umsetzungsprobleme selbst bei im Prinzip unstreitigen politischen Projekten verantwortlich sind.

Wissenschaftsdefizite und gesamtstaatlicher Handlungsbedarf

Die Dimension des damit angesprochenen Problems zeigt ein Blick auf den gesamtdeutschen Modernisierungsbedarf. Er bezieht sich nicht nur auf die Reform der Sozialsysteme oder der Gesundheitsvorsorge, sondern auch auf Deutschlands Rückstand in der Wissenschaft und in der Bildung, der nicht erst seit den neuen OECD-Vergleichen und den PISA-Publikationen bekannt ist. Deutschland hat bei den Hochschulzugangsberechtigten, den Studierenden oder den Hochschulabsolventen wesentlich kleinere Anteile am jeweiligen Altersjahrgang als andere Länder, mit denen wir international im Innovationswettbewerb stehen. Immer mehr junge Menschen nehmen nach OECD-Vergleichsuntersuchungen unter 27 Industrienationen ein Studium auf. Im Schnitt der OECD-Studien sind es fast 50 % eines Altersjahrgangs. Nicht nur Finnland (mit über 70 %), Schweden und Norwegen, sondern auch Polen, Australien oder Island haben bei der Studienanfängerquote am Altersjahrgang bereits die 60 %-Grenze überschritten. In Deutschland liegt die Quote zur Zeit bei über 38 %. Die ostdeutschen Durchschnittszahlen bewegen sich in einigen Ländern bei der Studienanfängerquote in der Nähe von 25 %. Bei den Bildungsinvestitionen nahmen nach entsprechenden Untersuchungen, berechnet nach dem Anteil am Bruttoinlandsprodukt, die USA mit 7 %, Schweden mit 6,5 % und Korea mit 6,3% die vorderen Plätze ein; Deutschland erreichte mit 5,3 % nicht den OECD-Schnitt von 5,9 %.¹⁸ Auch im Schulwesen, gibt es,

¹⁸ Bildungszahlen 2003; zur internationalen und innerdeutschen Defizitbeschreibung sowie zum Investitionsbedarf vgl. insgesamt Bensel, Norbert/Weiler, Hans N.: Hochschulen für das 21. Jahrhundert. Zwischen Staat, Markt und Eigenverantwortung. Ein hochschulpolitisches Memorandum im Rahmen der „Initiative D21“ unter Federführung der DaimlerChrysler Services (debis) AG, Berlin, 2000, S. 12 f.; Faber, Klaus: Zentraler Modernisierungsansatz in Bildung und Forschung, s. Anm. 5, S. 114f.; Ders.: Wissenschaft und Forschung – entscheidende Faktoren für die regionale Standortentwicklung in: Wissenschaftliche Beiträge der Fachhochschule Lausitz, II. Ausgabe, Senftenberg/Cottbus, April 2003, S. 55–64, S. 58; Deutsche Presse-Agentur GmbH, dpa-Dossiers, Kulturpolitik Nr. 39/2003, 22. September 2003: OECD: Zu wenig Bildung in Deutschland schwächt Wachstum, S. 8ff.; Janisch, Rainer: Wie finanzieren? – Die Ausbauziele der Hochschulen, in: Wissenschaft in Zeiten knapper Kassen – Wie weiter mit der Hochschulfinanzierung?, s. Anm. 12, S. 31–37, S. 33ff.; Sternagel, Manfred: Platzierung Brandenburgs in der Wissenschafts- und Forschungspolitik, in: Wissenschafts- und Forschungspolitik in Brandenburg, Dokumentation zum Workshop Wissenschafts- und Forschungspolitik, SPD-Landtagsfraktion in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsforum der Sozialdemokratie in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vor-

wie nicht nur (und erst) PISA¹⁹ gezeigt hat, erhebliche Rückstände, im finanziellen Bereich und in anderen Sektoren.

In der deutschen politischen Debatte wird zur Abwehr der auf den Stand des Hochschulausbaus und des Bildungswesens gerichteten Kritik, die auf die OECD-Studien gestützt wird, manchmal behauptet, die deutschen Hochschulen und ihre Abschlüsse verfügten im Vergleich mit anderen Staaten über eine höhere Qualität. Außerdem sei die deutsche Berufsbildung so gut, daß damit ebenfalls ein Teil des Defizits ausgeglichen werde. Beide Argumente greifen im Ergebnis jedoch nicht. Selbstverständlich gibt es Niveau- und Strukturunterschiede zwischen den einzelnen nationalen Systemen. Derartige Differenzen haben aber keine große Bedeutung für die Einschätzung der Gesamtentwicklung eines Landes – und das gilt auch dann, wenn man die Berufsbildung einbezieht.²⁰

Ein für Deutschland ungünstiges Positionsbild ergibt sich ebenso aus anderen Gegenüberstellungen. Die USA geben (mit öffentlichen und privaten Finanzierungsanteilen) pro Kopf der Bevölkerung für das Hochschulwesen fast doppelt so viel aus wie Deutschland. In ungefähr gleicher Höhe (zum Teil darüber hinausgehend) bewegen sich die (wie in Deutschland ganz überwiegend öffentlich finanzierten) Pro-Kopf-Ausgaben für die Hochschulen etwa in Finnland oder Schweden. Auf diesem Gebiet weisen ostdeutsche Regionen gegenüber dem deutschen Schnitt wiederum zum Teil einen erheblichen Rückstand auf. Gemessen an den Hochschulausgaben pro Kopf der Bevölkerung belegen einige der fünf ostdeutschen Flächenstaaten einen Platz am Ende der deutschen Leistungsskala.²¹ Auch vor dem Hintergrund des in ganz Deutschland zu erwartenden neuen

pommern e.V., Potsdam, 2002, S. 24–30, S. 24ff.; Wissenschaftsrat: Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland, Köln, 2000, S. 1–52, S. 51f.; Zukunft der Wissenschaft – Wissenschaftspolitik für die Zukunft, SPD-Parteivorstand, Projektgruppe Jugend der SPD, Vorsitzende: Dr. Christine Bergmann, Broschüre, Berlin, 2001, S. 1–44, S. 6.

¹⁹ Vgl. zur PISA-Debatte Klemm, Klaus: Deutschlands Schulen in der Qualitätsfalle?, in: Frankfurter Rundschau, 6. Dezember 2001; Lernen für das Leben, Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000, OECD, Paris 2001; Faber, Klaus: Zentraler Modernisierungsansatz in Bildung und Forschung, s. Anm. 5, S. 118ff.

²⁰ Für Deutschland kann jedenfalls nicht behauptet werden, es verfüge über einen allgemeinen Niveauvorsprung im Hochschulbereich. Bei der Berufsbildung ist zu berücksichtigen, daß ihr Anteil am deutschen Bildungssystem aus verschiedenen Gründen, vor allem wegen der Umstrukturierung in der Wirtschaft und im Bildungssystem, sinken wird; insofern werden sich die Bedingungen dort Schritt für Schritt den internationalen Verhältnissen annähern; vgl. zum ganzen Zukunft der Wissenschaft – Wissenschaftspolitik für die Zukunft, s. Anm. 18, S. 7 f.; Faber, Klaus: Wissenschaft und Forschung – entscheidende Faktoren für die regionale Standortentwicklung, s. Anm. 18, S. 58.

²¹ Vgl. Janisch, Rainer: Wie finanzieren? – Die Ausbauziele der Hochschulen, s. Anm. 18, S. 33ff.; für die Verhältnisse um 2002, die im Rückblick die Kontinuität der Defizittatbestände zeigen, vgl. Sternagel, Manfred: Platzierung Brandenburgs in der Wissenschafts- und Forschungspolitik, s.

Anstiegs der Studentenzahlen (neuer „Studentenberg“)²² ist deshalb in Ostdeutschland eine Beschleunigung des Hochschulausbaus und eine Erweiterung anderer Wissenschaftskapazitäten erforderlich. Das gilt vermehrt dann, wenn, wie dies etwa die im Januar 2004 von der SPD in Weimar beschlossenen Innovationsleitlinien fordern, Ostdeutschland „Innovationsregion“ werden soll.²³ In vielen westdeutschen Regionen sind aber ebenso Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen notwendig. Viele Länder, darunter zumindest die Mehrheit der ostdeutschen Länder, haben nicht die Finanzkraft, den damit gestellten Aufgaben ohne Bundeshilfe mit eigenen Mitteln gerecht zu werden.

Verfassungspolitische Ungereimtheiten

Bei dieser Ausgangslage ist es schwer verständlich, daß der gesamtstaatliche Handlungsbedarf auf dem Gebiet der Wissenschaft weder in der Bundestag-Bundesrat-Föderalismuskommission, noch in dem zunächst eingebrachten Ergebnis der Beratungen – im Föderalismusgesetzentwurf – ausreichende Beachtung gefunden hat. Der radikale Abbau von Bundeskompetenzen auf diesem Gebiet, wie sie der Gesetzentwurf (und im Wesentlichen auch das in Kraft getretene Gesetz) vorsieht, steht vielmehr den Sachbedürfnissen diametral entgegen. Dabei hatte sich 1994 ein von Bundestag und Bundesrat zur Vorbereitung einer Verfassungsänderung eingesetztes Gremium mit Blick auf die in Ost und West erforderlichen Aufbau- und Ausbauaufgaben z. B. noch ausdrücklich für die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ausgesprochen. Nach wie vor bestehen, wie der aktuelle internationale und innerdeutsche Vergleich so-

Anm. 18, S. 24; zur Position Brandenburgs im übrigen Wissenschaftsbereich vgl. Vogelsang, Frank: Wissenschaftsförderung des Bundes in Ostdeutschland unter besonderer Berücksichtigung von Brandenburg, in: Wissenschafts- und Forschungspolitik in Brandenburg, Dokumentation zum Workshop Wissenschafts- und Forschungspolitik, s. Anm. 18, S. 20–23; zu den Aufgaben der brandenburgischen Landespolitik in der Finanzierungsfrage s. Geywitz, Klara: Chancen und Zwänge: Wissenschaftshaushalt im Land Brandenburg, in: Wissenschaft in Zeiten knapper Kassen – Wie weiter mit der Hochschulfinanzierung?, s. Anm. 12, S. 5–11, S. 10f.; zur ostdeutschen Position s. auch Faber, Klaus: Wissenschaft und Transformationsprozesse - Ostdeutsche Erfahrungen und Wissenschaftskooperation zwischen Mittel- und Osteuropa; überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 6. 10. 2003 an der Internationalen Universität für Wirtschaft und neue Technologien in Jaroslawl, in: Perspektiven ds, Heft 2, Jahrgang 04, S. 111–128, Marburg.

²² Vgl. Köhler, Gerd: Wachsende Studierendenzahlen – schrumpfende Bildungshaushalte, in: Wissenschaft in Zeiten knapper Kassen – Wie weiter mit der Hochschulfinanzierung?, s. Anm. 12, S. 63–71, S. 64; zum Finanzbedarf vgl. Andrang an Unis kostet bis zu 2,2 Milliarden, in: Der Tagesspiegel, 19. Juni 2006, S. 1.

²³ Vgl. Weimarer Leitlinien „Innovation“ – Unser Land gerecht erneuern, Beschluß des SPD-Vorstands vom 6. 1. 2004, in: http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1031_335/index.html.

wie die Anhörung zum Föderalismusgesetzentwurf gezeigt haben, in Deutschland auch heute noch große Rückstände und regionale Unterschiede im Hochschulausbau- und -leistungsstand. Die Ergebnisse der ersten Runde des (oben erwähnten) Bund-Länder-Exzellenzförderprogramms im Hochschulbereich sind dafür ebenso ein Beleg; dort ist keine ostdeutsche Hochschule berücksichtigt worden.

Der Erhalt von grundgesetzlich abgesicherten Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes vor allem für den Hochschulbereich war und ist auch deshalb wichtig, weil Zweifel bestanden, ob die in der Öffentlichkeit diskutierten Bund-Länder-„Hochschulpakt“-Ideen nach einer Verabschiedung des unveränderten Föderalismusreformgesetzentwurfs noch ohne erhebliche verfassungsrechtliche Risiken hätten realisiert werden könnten.²⁴ Auch als Folge verschiedener Anhörungsrunden und Expertengespräche brachten daher ab Mai 2006 insbesondere ostdeutsche Bundestagsabgeordnete Änderungsinitiativen zum Föderalismusgesetzentwurf vor allem mit dem Ziel ein, die gemeinsame Hochschulbaufinanzierung zu sichern.²⁵ Diese und andere ähnliche Vorschläge haben zu dem bereits geschilderten, jetzt Gesetz gewordenen Änderungskompromiß der großen Koalition zu Art. 91b Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (Einfügung einer neuen Nr. 2) geführt; damit ist, von der Bundesratsseite aus gesehen verfassungspolitisch eher unbeabsichtigt, eine neue Bund-Länder-Gemein-

²⁴ Die Pakt-Überlegungen orientierten sich offensichtlich an dem Modell der Bund-Länder-„Hochschulsonderprogramme“ der 80er Jahre. Nach diesem Modell „entlastet“ der Bund die Länder durch eine vorübergehende fiktive Erhöhung seines Anteils bei der gemeinsamen Forschungsförderung. Dadurch sollen die Länder in den Stand gesetzt werden, für die im Hochschulbereich gemeinsam vereinbarten Ziele, u. a. im Personalausbau und in der Lehre, Mittel auszugeben. Tatsächlich handelt es sich dabei um eine nicht in der Verfassung geregelte Sonderform einer Mischfinanzierung, bei der der Bund Aufgaben in ihm sonst verschlossenen Gebieten mitfinanziert. Das war bereits in den 80er Jahren auch unter rechtlichen Gesichtspunkten als problematisch angesehen worden; vgl. Glotz, Peter/Faber, Klaus: Grundgesetz und Bildungswesen, s. Anm. 1, S. 1395; s. dort auch Anm. 165. Derartige Bedenken hätten nach der Verabschiedung des unveränderten Föderalismusreformgesetzentwurfs, der sich den Abbau und die Eingrenzung von Mischfinanzierungstatbeständen zum Ziel gesetzt hatte, und ebenso unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit einer eher länderkompetenzfreundlichen Tendenz besonderes Gewicht erhalten.

²⁵ Eine neue flexible Fassung für Art. 91b Abs. 1 des Grundgesetzes sollte nach diesen Vorschlägen die Bund-Länder-Fördermöglichkeit für den Hochschulbau erhalten. Sie sollte zudem gewährleisten, daß die Förderung nicht am Veto einzelner Länder scheitern kann. Diese Initiative geht vor allem auf die Bundestagsabgeordneten Andrea Wicklein (Aufbau-Ost-Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion) aus Potsdam, Dr. Peter Danckert (stv. Sprecher der Landesgruppe Ost in der SPD-Bundestagsfraktion) aus Luckenwalde und Wolfgang Thierse (Bundestagsvizepräsident) aus Berlin zurück; vgl. dazu Wicklein, Andrea: Föderalismusreform: Neuer Ländervorschlag enttäuschend und nicht zustimmungsfähig!, Pressemitteilung vom 23. Juni 2006.

schaftsaufgabe zur Förderung von „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ geschaffen worden.²⁶

Am Verfahren der geplanten Verfassungsreform wurde und wird unter verschiedenen Gesichtspunkten Kritik geübt. Das Gewicht der Landesregierungen war nach der gewählten Prozedur für eine Reform dieser Tragweite und Ausrichtung viel zu groß, das Engagement der Bundesregierung demgegenüber deutlich zu gering. Auch daß im Verbundverfahren zwischen Bundesrat und Bundestag Anhörungen durchgeführt wurden, läßt ein nicht unproblematisches verfassungspolitisches Verständnis erkennen. Ein derartiges Verfahren setzt das von der Verfassung gewollte Spannungsverhältnis zwischen den beiden Verfassungsorganen zeitweise außer Kraft. Um die Zwei-Drittel-Mehrheits-Zustimmung des Bundesrats zu sichern, wurde für die „Föderalismusreform“ in der Prozedur und in der Sache ein hoher Preis geboten und gezahlt. Er gefährdet das angestrebte Ziel der Politikentflechtung und Bundesstaatsmodernisierung – auch wenn es, sozusagen in der letzten Minute, gelungen ist, wenigstens bestimmte Möglichkeiten der Bundeswissenschaftsfinanzierung festzuschreiben. Fraglich ist bereits, ob die (problematische) Geschäftsgrundlage der Gesetzesinitiative gesichert ist, in einem ausgeglichenen Geben und Nehmen einerseits die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu reduzieren und andererseits auf Bundeszuständigkeiten zu verzichten. Es bestehen Zweifel, ob mit dem Föderalismusreformgesetz, wie beabsichtigt, eine auch nach dem Sachgewicht der Gesetze entscheidende Reduzierung der Fälle der Bundesratszustimmung erreicht wird.

²⁶ Vgl. dazu Anm. 15; nach dem neu eingefügten Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Grundgesetzes (Förderung von „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“) können Bund und Länder auch dann Bauvorhaben an Hochschulen fördern, wenn sie nicht „Forschungsbauten“ nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Grundgesetzes sind. Zu den zu fördernden Hochschul-„Vorhaben“ etwa im Bereich der Lehre können nämlich auch Bauvorhaben gehören. Eine Ausschlußfunktion, die sich auf alle anderen Bauten als die „Forschungsbauten“ nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Grundgesetzes bezieht, kommt der genannten Norm nicht zu. Auch die Ausgleichszahlungen nach Art. 143c Abs. 1 des Grundgesetzes sprechen nicht gegen dieses Ergebnis, weil sie nur den Ausfall der früher grundgesetzlich gesicherten, von keiner Vereinbarung abhängigen Baumittel berücksichtigen, die später ohnedies wegfallen. Sie stehen demnach neuen Vereinbarungen nicht entgegen, die eine darüber hinausgehende Bauförderung zum Ziel haben. Die Unterschiede bei den Zustimmungsquoren für Nr. 2 und Nr. 3 in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes für Forschungs- und andere Hochschulbauten sind im übrigen nicht nachzuvollziehen; das gilt auch für die unterschiedliche Quorenbehandlung von Forschungsförderung außerhalb und innerhalb der Hochschulen, die diese Sektoren, im Gegensatz zur bislang geltenden Verfassungsrechtslage, unter voneinander abweichende Anforderungen stellt. Die jetzt beschlossene, systematisch und in der Formulierung nicht überzeugende Fassung ist unter Zeitdruck entstanden (Kritikpunkt an Nr. 2 auch: „Forschung“ ist Teil von „Wissenschaft“).

Wie weit wir – verfassungspolitisch – inzwischen gekommen sind, zeigt eine Sonderkonferenz von „Geberländern“, die nach undementierten Presseberichten²⁷ im Juni 2006 darüber beraten hat, wie „Empfängerländer“ („Geber“ und „Empfänger“ im Länder- und Bund-Länder-Finanzausgleichssystem) notfalls durch die Einsetzung von Staatskommissaren oder gar eine Auflösung (über den finanzpolitischen Druck zur Länderfusion) zur „sparsamen“ Haushaltsführung angehalten werden können. Außerdem soll, so die Konferenz, auf diese Weise für mehr „Wettbewerb“ im deutschen Föderalismus gesorgt werden. Noch im Jahr 1989 hatte Bayern, das zu den wichtigsten Initiatoren dieser Sonderkonferenz wie auch der Föderalismusreformgesetzgebung gehörte, u. a. von Nordrhein-Westfalen über den Länderfinanzausgleich Zahlungen erhalten. Jahrzehntlang hat Bayern über derartige Transferleistungen seinen Aufbau zu einer heute finanzstarken Region finanziert. Vor der Wiedervereinigung waren aus Bayern niemals Stimmen gegen die Bund-Länder-Solidargemeinschaft oder für mehr „Länderwettbewerb“ zu hören – obwohl die Ausgangsvoraussetzungen für einen derartigen „Wettbewerb“ vor 1990 in Westdeutschland viel eher gewährleistet gewesen wären als für die 16 Länder nach 1990.

Eine grundlegende Staatsstrukturerneuerung (die durchaus notwendig ist), darf im deutschen Bundesstaat nicht von einem Teil der Bundesländer und ihren Partikularinteressen bestimmt werden. Nur die dazu in erster Linie legitimierten Vertreter der gesamtstaatlichen Interessen – die Bundesregierung und der Bundestag – können sie erfolgreich voranbringen. Das Föderalismusreformgesetz von 2006 und die erwähnte Sonderkonferenz geben, trotz der in den Abschlußberatungen für die Wissenschaft erreichten Teilverbesserungen, leider Anlaß zu Zweifeln, ob die tragenden Kräfte der großen Koalition diese Aufgabe angenommen haben.

²⁷ Vgl. Kässner, Frank/Müller, Uwe: Der neue Ost-West-Konflikt, in: Die Welt, 12. Juni 2006, S. 3.