

8. Mai 2006

Stellungnahme zur geplanten Föderalismus-Reform

A. Vorbemerkung

1. Der DAAD als eine Selbstverwaltungsorganisation der deutschen Hochschulen beschränkt seine Stellungnahme auf die für Bildung und Wissenschaft, insbesondere **für die Hochschulen relevanten Aspekte der Föderalismus-Reform**. Vorrangiger Maßstab ist dabei die Frage, ob sich mit den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen die künftigen Herausforderungen für Bildung und Wissenschaft in Deutschland mindestens gleich gut, möglichst aber besser als bisher bewältigen lassen.
2. Die Stellungnahme stützt sich auf Diskussionen im Vorstand des DAAD, der aus gewählten Vertretern der Hochschulen besteht. Sie ist auch beeinflusst durch internationale Erfahrungen mit anderen bundesstaatlich verfassten Staaten. Formelle Beschlüsse von Organen des DAAD zu diesen Fragen gibt es nicht. Die Mitglieder des DAAD sind aber weitestgehend identisch mit denen der HRK, so dass deren Beschlussfassungen auch für den DAAD als Leitlinie gelten.

B. Allgemeine Würdigung der geplanten Föderalismus-Reform unter hochschulpolitischen Gesichtspunkten

1. Die Reform ist keine Antwort auf die wirklichen Herausforderungen der Hochschulpolitik.

Hochschulen und Hochschulpolitik in Deutschland stehen vor massiven nationalen und internationalen Herausforderungen (Unterfinanzierung, Sanierungs- und Modernisierungs-Bedarf, steigende Studentenzahlen bei immer noch zu geringer Studierquote, Umstellung des Studien- und Abschlusssystem im Rahmen des Bologna-Prozesses, Umstellung des Zulassungssystem bei vermutlich zunehmendem Numerus clausus, Internationalisierungsdruck und verschärfter weltweiter Wettbewerb um die klügsten Köpfe, drohende Abwanderung hochtalentierter Nachwuchskräfte, aber auch: neue Positionierungs-Chancen auf dem internationalen Bildungs- und Forschungsmarkt).

Aus Sicht des DAAD läge die richtige Antwort auf die o.a. Fragen vor allem in massiven zusätzlichen Investitionen des Staates und ggf. ergänzenden Beiträgen der Individuen, in mehr Autonomie und Wettbewerb der Hochschulen (nicht nur der Länder) und in einem fairen und transparenten Zusammenwirken von Bund und Ländern (kooperativer Föderalismus).

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die vorgeschlagene Föderalismus-Reform zur besseren Lösung dieser Fragen beitragen kann; eher besteht umgekehrt die Sorge, dass sie die Ausgangslage zur Bewältigung dieser Herausforderungen nachhaltig verschlechtern wird. Zumindest lenkt sie die politische Aufmerksamkeit und Aktivität von den eigentlichen Aufgaben ab auf zweitrangige „Nebenkriegsschauplätze“.

2. „Wettbewerbs-Föderalismus“ ist auch ohne Verfassungsänderung möglich, „kooperativer Föderalismus“ ist weiterhin unverzichtbar.

Mehr Wettbewerb zwischen den Ländern ist durchaus wünschenswert. Einer Verfassungsänderung bedarf es dafür aber nicht. Das ist spätestens durch die Zwischenergebnisse der Exzellenz-Initiative sowie durch die – trotz HRG – stark unterschiedlichen Länder-Hochschulgesetze (vgl. zuletzt NRW!) offenkundig geworden; die meisten föderalen Wettbewerbspotentiale sind bisher gar nicht ausgelotet, in manchen Fällen durch kollektive Selbstbeschränkung (KMK, FMK, MPK) sogar verschüttet worden; hier gibt es Änderungsbedarf und -möglichkeit.

Noch wichtiger als die Konkurrenz der Länder ist der Wettbewerb der Hochschulen selbst. Dies zu ermöglichen, ist schon jetzt Aufgabe der Länder; hier sind in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt worden, daran kann und muss weitergearbeitet werden.

Ein wichtiges Mittel, diesen Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu befördern, sind die Förderungsprogramme des Bundes. Dazu zählen alle bundesfinanzierten Programme der DFG, des DAAD, der AvH, die ihrerseits im Wettbewerb vergeben werden. Dass die Länder bereit und in der Lage wären, durch gemeinsame Fonds einen bundesweiten Wettbewerb (etwa für Exzellenz in der Lehre) zu organisieren, erscheint höchst unwahrscheinlich.

In diesem Sinne ist der nunmehr proklamierte „Kompetitive Föderalismus“ keine Alternative, sondern eine notwendige Ergänzung zum bisher propagierten (aber nicht immer praktizierten) „Kooperativen Föderalismus“. Die bundeskritische Linie der Föderalismus-Reform ist offensichtlich geprägt von tiefgreifenden Verstimmungen zwischen Bund und Ländern in der letzten Legislaturperiode. Dies kann jedoch kein taugliches Leitmotiv für eine nachhaltige Verfassungsänderung sein. Ein vernünftiges Zusammenwirken von Bund und Ländern in gegenseitigem Respekt bleibt auch nach der geplanten Föderalismus-Reform schon wegen der komplexen Wechselwirkung verschiedener Kompetenzbereiche unverzichtbar.

3. Die Gemeinschaftsaufgaben in Bildung und Wissenschaft sind unverändert aktuell, ihre Abschaffung ist ein Signal in die falsche Richtung.

Die Gemeinschaftsaufgaben im Hochschulbereich sind vor rund 35 Jahren vor allem deshalb in die Verfassung eingeführt worden, um diesem Aufgabenbereich eine besondere politische und auch finanzielle Priorität im Sinne einer gesamtstaatlichen Anstrengung zu verleihen. Dies ist – wie Bund und Länder quer durch alle Parteien bekräftigen – unverändert aktuell. Dann aber ist die Abschaffung oder substantielle Einschränkung dieser Gemeinschaftsaufgaben das falsche Signal zur falschen Zeit. Stattdessen könnten und sollten etwaige Mängel in der praktischen Handhabung der Gemeinschaftsaufgaben durch Gesetzes- oder Vertragsänderungen unterhalb der

Verfassungsebene abgestellt werden. Mit der geplanten Verfassungsänderung wird offenkundig das „Kind mit dem Bade ausgeschüttet“.

4. Bei der reklamierten Alleinzuständigkeit der Länder für die „Bildung“ wird zu wenig zwischen allgemeiner (Schul-), beruflicher und Hochschul-Bildung differenziert.

Während die Schule schon derzeit praktisch der Alleinzuständigkeit der Länder unterliegt und mit Recht auch künftig unterliegen sollte, gilt dies so nicht für die „Berufliche Bildung“, die ein Zusammenwirken von Bund und Ländern erfordert. Dasselbe gilt auch für die Hochschulen, die auf der Schnittstelle zwischen allgemeiner Bildung, beruflicher Aus- und Weiterbildung und Forschung angesiedelt und in hohem Maße international verflochten sind. Eine ähnliche Unterscheidung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung (einschließlich der Hochschulen) wird aus guten Gründen auch in den Kompetenzvorschriften der Europäischen Verträge getroffen.

5. Die mit der Föderalismus-Reform akzentuierte Trennung von Forschung und Lehre sowie von universitärer und außeruniversitärer Forschung ist kontraproduktiv.

Die mit den neuen Verfassungsartikeln verschärfte Trennung von Forschung (mit Bundesförderung) und Lehre (Ausschluss jeder Bundesförderung) widerspricht nicht nur tragenden Prinzipien der deutschen (und internationalen) Universitätsidee. Sie verschließt auch die Augen vor dem Problem, dass der Investitions- und Innovationsbedarf in Studium und Lehre an den deutschen Hochschulen mindestens so dringlich ist wie der in der Forschung. Die Schiefelage wird noch verschärft durch die neue Vorgabe, dass der Bund die außeruniversitäre Forschung (weiterhin) unbeschränkt, die Hochschulforschung aber nur eingeschränkt („Vorhaben“) fördern soll. Schon jetzt gehört dieses Ungleichgewicht von universitärer und außeruniversitärer Forschung – auch im internationalen Vergleich – zu den größten Strukturproblemen des deutschen Wissenschaftssystems.

6. Die geplante Verfassungsänderung differenziert zu wenig zwischen Regelungs- und Förderungs-Kompetenzen. Ein Verfassungsverbot für gemeinsame Förderprogramme wäre absurd.

Es spricht vieles dafür, die Regelungskompetenzen des Bundes im Bildungsbereich auf das Notwendigste zu beschränken (s.u. zum HRG). Dies sollte aber nicht gleich auch die Förderung von Bildung und Wissenschaft durch den Bund ausschließen. Diese Differenzierung ist in ausländischen föderalen Systemen (und in den EU-Verträgen) durchaus geläufig. Vollends unverständlich und nahezu weltweit singulär wäre ein verfassungsrechtliches Kooperationsverbot auch in den Fällen, in denen Bund und Länder ein gemeinschaftliches Förderprogramm ausdrücklich wollen. Ein solches Zusammenwirken, wie es nun mit dem „Hochschulpakt 2020“ angedacht ist, muss möglich bleiben.

C. Zu den einzelnen Verfassungsänderungen

1. Artikel 73 Nr. 1 a GG:

Die Einschränkung der Rahmengesetzgebung des Bundes für die Hochschulen ist vertretbar, die Dezentralisierung der Besoldungskompetenz aber problematisch.

Die Einschränkung ist zwar nicht wirklich notwendig, um den föderalen Wettbewerb zu aktivieren (s.o.), sie ist aber auch vertretbar. Die historische Aufgabe des damaligen HRG ist erfüllt, wichtige Teilbereiche sind ohnehin durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und EU-Vorgaben einheitlich geprägt, und die oben genannten Herausforderungen lassen sich durch bundesgesetzliche Regelungen nicht bewältigen.

Allerdings bestehen Bedenken gegen die vorgesehene Dezentralisierung des Status- und Besoldungsrechts für das Hochschulpersonal. Dies wird erheblichen bürokratischen Mehraufwand bei Ländern und Hochschulen verursachen und finanzbedingte Schieflagen im föderalen Wettbewerb eher verstärken, wohl auch die länderübergreifende und internationale Mobilität der Hochschullehrer eher komplizieren. Effizienter wäre eine Bundesregelung (mit Bundesratszustimmung), die hinreichende Öffnungsklauseln für regionale und lokale Differenzierungen enthält.

2. Art. 91 a GG:

Der Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist unverständlich.

Diese Streichung ist angesichts der o.a. Herausforderungen höchst problematisch, insbesondere für die leistungsschwächeren Länder und deren Hochschulen. Die Auswirkungen könnten allerdings bei einer Neufassung des 91 b Abs. 1 GG, wie sie nachfolgend vorgeschlagen wird, durch einvernehmliche Programme von Bund und Ländern (auch im Hochschulbau) gemildert werden.

3. Art 91 b GG:

Der Wegfall der gemeinsamen Bildungsplanung zugunsten internationaler Bildungsvergleiche ist ein Manifest gesamtstaatlicher Planlosigkeit im Bildungsbereich.

Die Streichung der „Bildungsplanung“ als Gemeinschaftsaufgabe ist **ein falsches Signal** in Zeiten großer nationaler und internationaler Herausforderungen (s.o.) und zunehmender internationaler Planungs- und Abstimmungsmechanismen (G 8, OECD, EU, Bologna-Prozess). Zwar wurde diese Aufgabe mangels Bund-Länder-Konsens auch in den letzten Jahren kaum wahrgenommen; immerhin gab es aber die vorausschauende Tätigkeit des Wissenschaftsrats, die nach Abschaffung des Art. 91 a nun gefährdet erscheint, sowie die Arbeit der BLK in Teilbereichen der Bildungsplanung, die nun ebenso entfallen soll wie die Modellversuche im Bildungsbereich, die jedenfalls bei sachgerechter Handhabung ein wichtiges Instrument der Innovation sein konnten.

Die Aufnahme des neuen Abs. 2 (Beteiligungsmöglichkeit von Bund und Ländern bei internationalen Vergleichsuntersuchungen) ist dafür kein voller Ersatz - einmal abgesehen davon, dass mit derartigen geradezu trivialen Verfassungsartikeln das Grundgesetz zu kleiner Münze abgewertet wird.

4. Art. 91 b :

Die Begrenzung möglicher Bundesförderung auf „Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ an Hochschulen ist kontraproduktiv.

(a) Abweichend vom bisherigen Art. 91 b soll der Bund bei der Hochschulforschung nur noch „Vorhaben“, nicht dagegen mehr „Einrichtungen“ fördern können (was er bei außeruniversitären Einrichtungen weiterhin darf). Offenbar sollen alle irgendwie strukturbildenden Wirkungen der Bundesförderung an Hochschulen ausgeschlossen werden, andernfalls macht die Unterscheidung keinen Sinn. Damit wären aber manche jetzigen Förderungen durch die DFG bereits problematisch und erst recht strukturbildende Programme wie die sog. Dritte Linie der Exzellenz-Initiative von Bund und Ländern ausgeschlossen – es sei denn wiederum, der Begriff des „Vorhabens“ wird so weit interpretiert, dass er per definitionem jedes Förderprogramm umfasst, auch wenn dabei „Einrichtungen“ (z.B. Graduiertenschulen und -kollegs oder ganze Hochschulen) profitieren. Dann aber macht die Unterscheidung erst recht keinen Sinn. Sie sollte deshalb entfallen (s. nachfolgenden Formulierungsvorschlag), weil die Unterscheidung im besten Fall nur unproduktive und sachwidrige Abgrenzungstreitigkeiten provoziert, im schlimmsten Fall aber das für die deutsche Forschung abträgliche Gefälle zwischen universitärer und außeruniversitärer Forschung noch verschärft.

(b) Noch problematischer ist die Beschränkung möglicher Bundesförderung auf „wissenschaftliche Forschung“ und damit der Ausschluss jeglicher, auch mit den Ländern vereinbarter, Förderung von Studium und Lehre. Zwar waren Studium und Lehre schon bisher in Art. 91 b nicht ausdrücklich als Gegenstand des Zusammenwirkens von Bund und Ländern genannt; immerhin erlaubte aber die (weit ausgelegte) „Bildungsplanung“ Modell- und Demonstrations-Programme, und der Hochschulbau nach 91 a umfasste selbstverständlich auch Bauten für Studium und Lehre (einschl. Studentenwohnheime, an denen in einigen Ballungsgebieten nach wie vor gravierender Mangel besteht). Der Wegfall dieser Möglichkeiten ist angesichts der aktuellen Herausforderungen nicht sachgerecht.

Es wird deshalb vorgeschlagen, in Art. 91 b den Begriff „wissenschaftliche Forschung“ durch „**Wissenschaft**“ zu ersetzen, zu der anerkanntermaßen neben Forschung auch die Lehre (und deren studentisches Gegenstück: Studium) gehört .

Art.91b Abs.1 neu sollte dementsprechend lauten:

„Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Wissenschaft von überregionaler Bedeutung zusammenwirken.“

Abs. 2 und Abs. 3 würden bleiben wie vorgesehen.

Dies wäre aus der Sicht des DAAD die wichtigste Änderung, wenn denn überhaupt noch Änderungen der vorgelegten Gesetzesfassungen politisch denkbar sind.

5. Art. 104 a GG:

Der (Sach-)Investitionsbegriff ist zu eng, die gegenständliche Reichweite unklar.

(a) Soweit künftig Art. 104 a (und nicht Art 91 b GG) zur Grundlage von Bund-Länder-Sonderprogrammen gemacht werden sollten, schränkt der Investitionsbegriff die Leistungen des Bundes nach herkömmlicher Lesart auf Sach- und Gebäudeinvestitionen ein, die oftmals noch wichtigere (zumindest projektakzessorische und zeitweilige) Personalverstärkung kann damit wohl kaum geleistet werden. Hier müsste ggf. über andere Formulierungen oder klarstellende Gesetzesbegründungen nachgedacht werden.

(b) Eine zweite Einschränkung ergibt sich aus dem sog. „Kooperationsverbot“ im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder. Hier ist jedenfalls nicht eindeutig klar, ob die bescheidene HRG-Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Zulassung und Abschlüsse den gesamten Hochschulsektor bereits aus diesem Kooperationsverbot herausnimmt (so ist das aus hiesiger Sicht zu interpretieren) oder eben nicht. Die Formulierung ist missverständlich und sollte geändert, jedenfalls aber sollten die Zweifel durch klare Aussagen im Zuge des gesetzlichen Beratungsprozesses ausgeräumt werden.

D. Zum notwendigen Fortbestand „ungeschriebener Zuständigkeiten des Bundes“ nach der Föderalismusreform.

Auch – oder erst recht – nach der geplanten Föderalismusreform werden sich eine ganze Reihe wichtiger und bisher unstrittiger Förderungsmaßnahmen des Bundes im Bildungs- und Kulturbereich (z.B. Begabtenförderung, einzelne DAAD- und AvH-Programme, HRK-Förderung, Deutsches Studentenwerk, HIS-GmbH, politische Stiftungen, GTZ, InWEnt, Kulturstiftung, Preußischer Kulturbesitz u.a.m. sowie die ganze einseitige Projekt- und Ressortforschung des BMBF und anderer Bundesministerien) auf sog. „ungeschriebene“ Kompetenzen des Bundes stützen müssen, da sie vom Wortlaut der Verfassung nicht oder nicht eindeutig genug gedeckt sind; diese ungeschriebenen, vielfach gewohnheitsrechtlich anerkannten „stillschweigenden“ Bundeskompetenzen sind im Zuge der Finanzverfassungsreform 1969ff. z.T. im Entwurf eines sog. „**Flurbereinigungs-Abkommens**“ von Bund und Ländern zusammengestellt, allerdings nie formell vereinbart worden. Damit sollte klargestellt werden, dass die damalige Änderung des Verfassungswortlauts (91 a und b GG) keine abschließende Regelung der (Förder-)Kompetenzen des Bundes beabsichtigte.

Der gleiche Klarstellungsbedarf besteht auch jetzt im Kontext der neuerlichen Verfassungsreform, um auszuschließen, dass daraus nicht „e contrario“ auf eine abschließende Bereinigung des Bund-Länder-Kompetenzgefüges geschlossen wird, die dann weitere „ungeschriebene“ Kompetenzen ausschließt. Soweit erkennbar, sind die genannten Förderungen des Bundes zwischen Bund und Ländern nicht strittig und ihre Abschaffung nicht gewollt. Dann sollte dies allerdings auch zumindest durch eindeutige Erklärungen der Gesetzgebungsorgane im Zuge des Beratungsverfahrens

klargestellt werden (ähnlich wie die salvatorische Klausel zur Kulturförderung in den Begleittexten zur Föderalismus-Reform). Das gilt insbesondere für die Mitverantwortung des Bundes bei der Förderung der Auswärtigen Kulturpolitik und der europäischen und internationalen Dimension der Hochschulpolitik.

E. Zu den Auswirkungen der geplanten Verfassungsreform auf die Tätigkeit des DAAD

Aus den oben genannten Gründen geht der DAAD mit der Bundesregierung (s. Antwort des BMBF vom 25. Jan. 2006 zu BT-Drs. 16/414) davon aus, dass die überwiegend auf Art. 32 GG (Pflege der auswärtigen Beziehungen), teils aber auch auf ungeschriebene Verfassungskompetenzen und jahrzehntelange Tradition gegründeten Programme des DAAD, der AvH, der politischen Stiftungen und der Begabtenförderungswerke, soweit sie aus Mitteln des AA, des BMBF und des BMZ finanziert werden, nach wie vor möglich bleiben. Dies ist nach allen erkennbaren Anzeichen auch die Meinung der Kultus- und Wissenschaftsminister der Länder. Gleichwohl wäre es aus den vorgenannten Gründen wünschenswert, wenn dies im Zuge der Beratungen des Bundestages (etwa durch Protokolle der Ausschüsse) noch einmal eindeutig klargestellt würde. Zu diesem Komplex soll eine ausführlichere Stellungnahme noch nachgereicht werden.