

**Föderalismuskommission**  
**Anhörung**  
**Statement von Dr. Johann-Tönjes Cassens,**  
**Niedersächsischer Minister für Wissenschaft und Kunst a. D.**

**1. Föderalismus im Bereich Bildung und Forschung**

Seit Herrenchiemsee 1948 bis in die heutigen Tage hinein ist das föderale System immer wieder eine Baustelle geblieben. Der Kräfteausgleich zwischen Bund und Ländern hat keine Ergebnisse gebracht, die man als ausgewogen und sachgerecht bezeichnen könnte. Die zentrifugalen Kräfte waren stets dominant.

Unter dem Einfluss der europäischen Integration haben sich diese Tendenzen sogar noch verstärkt. Die fragmentarische Struktur der föderalen Ordnung ist zu keinem Zeitpunkt behoben worden. Daran haben weder die Verfassungsreformen der großen Koalition 1966 bis 1969, noch die Verfassungskommission und die Arbeitsgruppe Finanzreform 1995 etwas Substanzielles ändern können. Bedauerlicherweise entwickelten sich unter den Ländern keine durchgreifenden Interessenkonstellationen. Die Länder hatten sich mit den Verflechtungstatbeständen, die effektives staatliches Handeln erschweren, schlicht abgefunden. Aus den Finanzverflechtungen hat jedes Land stets versucht, ein Höchstmaß an Nutzen zu ziehen, wobei zum Teil auch unwirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel bewusst in Kauf genommen wurde. Damit nicht genug. Man ließ sich korrumpieren durch Stimmenkaufgeschäfte. Immer wenn sich Reformbestrebungen artikulierten, um die Zunahme von Zentralität und Verflechtung zu unterbinden, wurde darin der Versuch von größeren und finanzstärkeren Ländern erblickt, auf Kosten der Ärmeren den deutschen Föderalismus in ein Wettbewerbsmodell hineinzudrängen.

Das änderte sich erst, als sich die Ministerpräsidenten am 27. März 2003 auf Leitlinien für Verhandlungen mit dem Bund verständigten. Man gehorchte allerdings mehr der Not und nicht dem eigenen aufgeklärten Verfassungstrieb. Angesichts der immer knapper werdenden Kassen versagten zunehmend die Finanzverflechtungen. Den finanziellen Kompensationen wurde im Laufe der Zeit immer stärker der Boden entzogen.

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf (BT 16/813) zur Modernisierung der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist prima facie ein Tauschgeschäft. Mehr Länderverantwortung gegen mehr Handlungsfreiheit für die Bundesregierung. Verfassungsrechtlich

begrüßenswert ist: Die Artikel 30 und 84 GG werden wieder ein Stück in eine vernünftige Balance gebracht. Im Übrigen ist bei der Kompetenzverteilung an die Stelle eigenverantwortlichen Handelns der beiden staatlichen Ebenen Bund und Länder bedauerlicherweise der Beteiligungsföderalismus weniger als möglich zurückgedrängt worden.

## **2. Kompetenz der Länder für Politikbereich Bildung und Hochschule**

Die Interessenkonstellation der Länder war in den Vorberatungen zum vorliegenden Gesetzentwurf auf eine stringente Umsetzung der Bildungs- und Erziehungspolitik gerichtet, das heißt auf eine weitgehende Konzentration der Kompetenzen für diese Bereiche von Kindergarten über die Schule bis zur Hochschule in die Hand der Länder.

Die überholten Gemeinschaftsaufgaben sollten abgeschafft werden. Lediglich Forschungsförderung und Finanzierung des Hochschulbaus einschließlich der Großgeräte sollten als gemeinschaftliche Aufgabe von Bund und Ländern erhalten bleiben. Einen Trennföderalismus sollte es nicht geben. Vielmehr sollten innerhalb der Gesetzgebung die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu verteilt werden. Der Gesetzentwurf erreicht die länderseits geforderte Dezentralisierung nicht durch Kompetenzverlagerung, sondern durch Kompetenzteilung mit der Folge, dass Hochschulen weiterhin Streitgegenstand bleiben.

Anstatt zu entflechten und Zuständigkeiten für die Länder zu erweitern, ist der Gesetzentwurf kontraproduktiv. Wenn Aufgaben von Bund auf Länder übertragen werden, sollte zugleich auch die Finanzierung dauerhaft geregelt werden.

Eine Bildungsplanung nach Artikel 91 b GG ist – obwohl das Zauberwort einer ganzen Epoche – niemals konkret verwirklicht worden. Sollte eine gemeinsame Berichterstattung Früchte tragen, kann diese Materie zielorientiert über Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen geregelt werden.

Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung war überfällig, weil der Bund diese Materie so exzessiv in Anspruch genommen hat, dass den Ländern wenig Raum für eigene legislative Ausgestaltung blieb. Das gilt im Grunde genommen auch für die konkurrierende Gesetzgebung, die vom Bund fast ausschließlich geregelt worden ist. Gleichwohl wurde in den bisherigen Beratungen an der Leistungsfähigkeit der konkurrierenden Gesetzgebung nicht ernsthaft gezweifelt, weil es als ein wichtiges Scharnier angesehen wird, die eine flexible Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern weiterhin eröffnen soll. Unter Zugrundelegung

der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Bd. 106 S. 62 ff. soll dies in Zukunft nur bei Vorliegen eindeutiger Voraussetzungen erfolgen.

### **3. Verbleibende Kompetenzen des Bundes in den Bereichen Hochschule**

In Deutschland besteht eine lange Tradition einer unitaristischen und exekutivlastigen Verfassungskultur. Dem gegenüber hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung (vgl. Altenpflegeentscheidung vom 24. 10. 2002 BVerfGE 62,135, Juniorprofessurenentscheidung vom 27. 7. 2004, NJW 2004, 2803 sowie zum Verbot von Studiengebühren vom 26. 1. 2003 NJW 2005, 493) immer wieder Begrenzungspfähle für ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Bundes in den Gesetzgebungsbereichen, wo eine Konkurrenz zur Landesgesetzgebung besteht, aufgerichtet. Der legislatorischen Macht des Bundes wurden so sachgerechte Grenzen gesetzt. Mit dem Bundesverfassungsgericht besteht der Sinn der föderalen Verfassungsstruktur darin, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen.

Demgegenüber ist die Position des Bundesgesetzgebers in der beruflichen Bildung gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 und Artikel 12 GG beibehalten worden. Im Hochschulrecht konnte der Bund bislang auf einer verfassungsrechtlich festen Kompetenzbasis gemäß Artikel 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG und Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 GG tätig werden. Angesichts der allgemein anerkannten Notwendigkeit einer weitgehenden Autonomie der Hochschulen können gesetzgeberische Eingriffe, von welcher Ebene sie auch ausgehen mögen, indes nur noch von begrenzter Wirkung sein.

Im Ergebnis kann von einer verbleibenden, d. h. einer Restkompetenz des Bundes keine Rede sein. Die Finanzierungsmittel werden es dem Bund auch in Zukunft ermöglichen, Aufgaben zu fördern, die eigentlich in die Zuständigkeit der Länder fallen. Eine Stärkung der Rechtsstellung haben die Länder nur über die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfahren. Diese länderfreundliche Entwicklung wird allerdings konterkariert durch Forderungen aus der Wirtschaft, wonach der gemeinsame Markt auf eine einheitliche Rechtsordnung dringe.

### **4. Verbleibende Kompetenzen des Bundes im Bereich der Forschung**

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Bund und Ländern gemeinsam geförderter außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Der Status quo wird durch Artikel 91 b GG abgesichert. Ziffer 2 von Artikel 91 b GG eröffnet die gemeinsame Förderung auch von For-

schungsvorhaben einschließlich der erforderlichen Bauten an Hochschulen und der Großgeräte. Die geförderten Projekte in den so genannten Hochschulprogrammen sind vielgestaltig und oft nur schwer voneinander abgrenzbar. Ein eindeutiges Bundesinteresse ist auch schwierig und kaum eindeutig zu definieren.

Inwieweit in der Forschung Zweckmäßigkeit und Effizienz gesteigert werden können, bleibt unbeantwortet. Das Geflecht gegenseitiger inhaltlicher Abhängigkeiten, politischer Vorfestlegungen und ineinander greifenden Cofinanzierung bleibt durch Artikel 91 b GG bestehen. Es wird vor allem nicht nachgewiesen, auf welche Weise die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeiten von Bund und Ländern verbessert werden können. Offen geblieben sind auch die Fragen, wie der gebotene Finanztransfer zu den Ländern deren Eigenverantwortung bei der Aufgabenerledigung stärken kann. Müssen nicht die bisherigen langwierigen und oft unnötigen Abstimmungs- und Lenkungsverfahren ebenso dringend reformiert werden?

## **5. Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau**

Die Interessenkonstellation der Länder war eindeutig auf einen Rückzug des Bundes aus dem Hochschulbau nach Artikel 91 a GG bei gleichzeitiger und dauerhafter Überleitung der Bundesmittel an die Länder gerichtet. Zugleich haben die kleineren und finanzschwächeren Länder in dieser Frage deutlich Position gezogen: Auch in Zukunft wolle man auf eine zweckmäßige, effiziente Zusammenarbeit mit dem Bund nicht verzichten.

Aufgrund des Transfers von nur noch 70 % der bisherigen Bundesmittel stehen auch die Verlierer fest: Es sind die Hochschulen. Die knappen Länderressourcen lassen einen konsequenten Ausgleich verloren gegangener Bundesmittel nicht erwarten.

## **6. Kooperationsmöglichkeiten Bund/Länder/Europa/Internationales**

Der Gesetzentwurf zur Föderalismusreform erweckt den Eindruck, dass die Europäisierung auf dem Gebiet der Bildungs- und Forschungspolitik, das gilt insbesondere für die Folgen der intensiven Koordination und Kooperation im Mehrebenensystem der Europäischen Union weitgehend unberücksichtigt geblieben ist. Ein im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen schon 2001 vorgelegtes internes Gutachten hat den durch die europäische Rechtsetzung zum Teil stark eingeschränkten Handlungsspielraum in den einzelnen Politikfeldern aufgearbeitet. In der Föderalismuskommission wurde dieses Gutachten zwar in Auszügen intern genutzt, es hat aber die Debatte nicht nachhaltig beeinflusst (vgl. Martin Große-Hüttmann in: Unvollendete Föderalismusreform, S. 171 Anm. 73). Die Forderung

nach einer Wieder-Herstellung der eigenverantwortlichen Handlungsfähigkeit der Länder stellt sich in besonderem Maße im Zusammenhang mit der Standortkonkurrenz im europäischen Rahmen. Angesichts der heterogenen Wirtschaftsstruktur ist eine bundesstaatliche Regelung in Bezug auf Anpassung und Ausnutzung von wirtschaftlichen Spezialisierungsvorteilen im europäischen Wettbewerb optimal (so Scharpf, in: Stenobericht 1. Sitzung 7. 11. 2003 S. 64 D). Angesichts wachsender europäischer Kooperationsmöglichkeiten hätte eine institutionelle Entflechtung des föderalistischen Systems der Bundesrepublik nahe gelegen mit dem Ziel: mehr Autonomie für den Bund und Aufwertung der gesetzgeberischen Kompetenzen für die Länder.

—

Es grenzt allerdings an Hybris zu glauben, jedes Bundesland könne die Bundesrepublik in Bildungsangelegenheiten auf EG-Ebene besser vertreten als der Bund. Dass Teilstaaten den Gesamtstaat im internationalen Verkehr vertreten, erscheint schlicht abwegig. Eine interne Bindung der Vertretung durch den Bund an die Länderinteressen ist machbar. Das Verfahren nach Artikel 23 Abs. 6 GGE ist und bleibt kleinmütig und provinziell.