

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

60487 Frankfurt am Main
Georg - Speyer - Straße 28
Telefon 069 - 77 01 20 26
Telefax 069 - 77 01 29 27
E-mail: hans.meyer.privat@web.de

10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de
Berlin, den 22. Mai 2006

**Zu den
Auswirkungen des Entwurfs einer Verfassungsreform
auf den Bereich Bildung, Forschung und Hochschulen**

**I.
Allgemeines**

Die Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks- 16/813) sowie eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes (BT-Drucks. 16/814) wollen insbesondere im Bereich Bildung und Hochschulen eine wesentliche Änderung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern sowie der Zulässigkeit von Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes auf diesen Gebieten herbeiführen. Um sich die möglichen Auswirkungen auf diese Bereiche klar zu machen, bedarf es zunächst zweier allgemeiner Hinweise.

Es reicht nicht aus, wie man meinen könnte, das geltende Recht und die vorgesehenen Änderungen gegenüber zu stellen. Vielmehr hat sich insbesondere bei Art. 91b GG unter dem Stichwort „Bildungsplanung“, die es als solche gar nicht gegeben hat, ein Strauß von Gemeinschaftsfinanzierungen zum Beispiel für „Modellversuche“ ergeben, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit mehr als zweifelhaft war, die aber durch das zwischen Bund und Ländern bestehende Einvernehmen mangels Kläger vor einem verfassungsgerichtlichen Verdikt gefeit waren. Solchen Gemeinschaftsfinanzierungen wird mit dem Wegfall des Kompetenztitels „Bildungsplanung“ der Boden vollends entzogen. Das gewachsene System wird also durch den Entwurf stärker betroffen, als es ein bloßer Vergleich der Normen zeigen würde.

Der zweite Hinweis betrifft den Mechanismus von Aufwertung und Abwertung eines Politikfeldes. Jede Mitfinanzierung des Bundes bei einer Landesaufgabe privilegiert diese Aufgabe. In der politischen Konkurrenz zu anderen Landesaufgaben ist das Politikfeld wichtiger, weil es eine - meist fünfzigprozentige - Kofinanzierung ins Feld führen kann, also fremdes Geld für eine Landesaufgabe akquiriert. Eine Abschaffung der Mischfinanzierung deprivilegiert konsequenter Weise das Politikfeld, es hat vor anderen Landesaufgaben keinen natürlichen Vorsprung mehr. Das ist für die Prognose, ob die Länder das entfallende Bundesgeld in dem jeweiligen Bereich aus Eigenem und damit zu Lasten anderer Politikfelder kompensieren werden oder auch nur können, ein wichtiges Faktum.

II.

Die Änderung im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen

1. Die Aufgabe der Rahmengesetzgebungskompetenz über „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“

Die Verfassungsreform im Jahre 1994, welche die auch für die Rahmengesetzgebung maßgeblichen Regelungen des Art. 72 Abs. 2 GG erheblich verschärft und das Bundesverfassungsgericht zu ihrer Kontrolle ausdrücklich verpflichtet hat, und die darauf einsetzende und die Verfassungsreform zusätzlich verschärfende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, angefangen vom Altenpflegeurteil bis zum vorläufigen Höhepunkt im Juniorprofessoren-Urteil, erweisen die Rahmenkompetenz des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG als für den Bund schon heute nicht mehr sinnvoll verfügbar. Die Aufgabe der Rahmengesetzgebung ändert daher an der Rechtslage praktisch nichts.

2. Kompetenzen des Bundes zur Regulierung des Personalwesens der Hochschulen

Der Bund ist weiterhin unter dem Kompetenztitel „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Nr. 12 GG) in der Lage, das Recht der nichtbeamteten Mitarbeiter der Hochschulen zu regeln. Seine Situation hat sich sogar verbessert, weil er nicht mehr an die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden ist, wie die Änderung des Art. 72 Abs. 2 im Entwurf zeigt.

Im Hinblick auf die beamteten Mitglieder der Hochschulen hat der Bund nach Art. 74 Nr. 27 das ebenfalls voraussetzungslose Recht, deren Statusrechte und -pflichten zu regeln, was notwendig einschließt, dass er die Kategorien der Beamten bestimmt. Gesetze darüber sind aber zustimmungspflichtig (Art. 74 Abs. 2 des Entwurfs).

3. Das Schicksal der Kompetenz über „die Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 74 Nr. 13 GG)

Die im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung neben der Ausbildungsförderung genannte Gesetzgebung über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung ist nicht wegen des Entwurfs, sondern wegen der Änderung des Art. 72 Abs. 2 im Jahre 1994 und der darauf aufbauenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den Bund praktisch nicht mehr verfügbar. Die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten und seit 1994 geltenden Voraussetzungen können die Kompetenz nicht tragen. Weder der Zweck der Wahrung der Rechtseinheit noch der Zweck der Wahrung der Wirtschaftseinheit noch die verschärfende Auslegung des Merkmals „Erforderlichkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ durch das Bundesverfassungsgericht passen auf den Kompetenztitel.

Der Kompetenztitel kann daher nur einen Sinn ergeben, wenn er im vorgeschlagenen Art. 72 Abs. 2, wie das bei Nr. 24 geschehen ist, durch Klammerzusatz hinter Nr. 13 von der Geltung der in diesem Absatz formulierten Voraussetzungen ausgenommen wird. Bis auf einen zweifelhaften Versuch mit dem bald wieder aufgegebenen Graduiertenförderungsgesetz ist die Kompetenz bisher nicht genutzt worden. Ein Gesetz für die Forschung im Bereich des Bundes zu machen, z. B. für die Ressortforschung, ergibt für den Bund keinen Sinn. Ein Mitfinanzierungsrecht des Bundes bei Forschungen im Bereich der Länder erlaubt er nicht, da dem Art. 104a Abs. 1 GG entgegensteht. Denkbar wäre allerdings, dass der Bund ein entsprechendes Gesetz als Geldleistungsgesetz im Sinne des Art. 104a Abs. 3 GG ausgestaltete und sich damit wegen des Zustimmungsrechts der Länder über den Bundesrat nach dem geltenden Abs. 3 von Art. 104a GG eine mehr als 75%ige Mitfinanzierung oder nach dem Abs. 4 des Entwurfs auch eine vollständige Bundesfinanzierung einhandelte. Es wäre für die Länder töricht, auf eine solche Änderung der Verfassung nicht einzugehen und für die Forschung schädlich. Anderenfalls wäre es ehrlicher, die Kompetenz aus dem Katalog zu streichen.

4. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes über Hochschulzulassung und -abschlüsse

Von der Hochschulrahmenkompetenz sollen die Materien „Hochschulzulassung“ und „Hochschulabschlüsse“ für den Bund übrig bleiben und in die sogar voraussetzungslose konkurrierende Gesetzgebungskompetenz übernommen werden. Schon systematisch ist damit schwer vereinbar, dass die Länder gleichwohl von einem entsprechenden Bundesgesetz abweichen können sollen. Denn diese Kompetenz geht von der Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung aus, wenn auch nicht notwendig von einer Vollregelung des Gebietes.

In der Sache streiten die erwünschte Mobilität der Studierenden, der Wert der Einheitlichkeit des Hochschulwesens, die Reaktionsmöglichkeit gegenüber europäischen rechtlichen wie praktischen Anforderungen und die zunehmende internationale Verflechtung für eine vom Bund zu verantwortende Einheitlichkeit wenigstens dieser beiden Restkompetenzen im Hochschulbereich.

Die Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung umfasst nicht die hoch strittige Frage der Einführung von Studiengebühren noch kann über sie in den Kernbereich der Landesagende „Schule“ eingegriffen werden.

III.

Änderungen im Bereich der Mitfinanzierung des Bundes

1. Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

Von der Sache her ist die Abschaffung des Hochschulbaus als Gemeinschaftsaufgabe vertretbar. Die Gemeinschaftsaufgabe als zuletzt hochorganisierte multilaterale Verwaltungsaufgabe, seit 1990 mit 17 Beteiligten, ist 1969 unter dem Eindruck der Notwendigkeit eines immensen und zugleich abstimmungsbedürftigen Ausbaus des Hochschulbereichs entstanden. Sie mit diesem Verwaltungsaufwand weiter zu betreiben, erscheint für die verbleibenden Abrundungs- und die erheblich bedeutenderen Renovierungsarbeiten und Ersatzbauten nicht sinnvoll.

Durch den ersatzlosen Wegfall des Art. 91a Abs. 3 GG, der erst mit der gemeinsamen Rahmenplanung den hohen Verwaltungsaufwand produzierte, ist freilich ein wichtiges Argument gegen die Beibehaltung des Hochschulbaus als Gemeinschaftsaufgabe entfallen.

Auch drängt sich die Frage auf, ob denn die Gesamtkonstruktion sinnvoll oder wenigstens nicht widersprüchlich ist. Zum einen soll für alle anderen Agenden der Gemeinschaftsaufgaben, nämlich für die Verbesserung sowohl der regionalen Wirtschaftsstruktur als auch der Agrarstruktur sowie für den Küstenschutz das Privileg einer Mischfinanzierung und damit die Privilegierung als Aufgabe erhalten bleiben und nach dem Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes soll nicht einmal der hohe Verwaltungsaufwand abgebaut werden. Zum anderen soll vom Hochschulbau die Sparte „Hochschulforschungsbau“ in eine andere Form der Bundesmitfinanzierung überführt werden (Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs). Gibt das einen Sinn?

Auch wenn man akzeptiert, dass sich unter der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Agrarstruktur vor allem Transferleistungen an die ostdeutschen Länder und unter dem Titel des Küstenschutzes solche an die Küstenländer in beiden Teilen Deutschlands verbergen, wirft die Lösung doch kein gutes Licht auf die politische Prioritätensetzung. Die Zukunft Deutschlands wird sicherlich nicht in einer weiteren Verbesserung der Agrarstruktur liegen. Muss, wenn schon Europa agrarlastig ist, der Bund das unterstützen? Was ist von einer Politik zu halten, die von rechts bis links unisono die Bildung als unsere Schicksalsfrage bezeichnet, was ja bei einem rohstoffarmen Land nicht gerade abwegig ist, aber eher für die Privilegierung der Agrarstruktur als eben des Hochschulbereichs als eines sehr wichtigen Teils des Bildungssystems sich stark macht, ja dessen Deprivilegierung sich auf die Fahnen schreibt?

Die Herausnahme des Hochschulbaus aus dem Panzer der alten Gemeinschaftsaufgabe ist gut vertretbar, die Schlechterbehandlung gegenüber der Agrarstruktur ist unvertretbar und die nur partielle Überführung in die leichtere Form einer Sonderart der Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91b des Entwurfs ist, wie der folgende Abschnitt zeigt, sehr discussionsbedürftig.

Ein Nebenaspekt ist die vorgesehene finanzielle Abwicklung der Zuständigkeitsveränderung. Nach Art. 143c Abs. 1 des Entwurfs stehen den Ländern für die wegfallende Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau Bundesleistungen zu. Sie berechnen sich bis zum Jahr 2013 nach Art. 143c Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs in der Relation zu ihren Anteilen in den Jahren 2000 bis 2003. Aber nicht nur die Relation der Verteilung unter die Länder ist in dem Entwurf geregelt, sondern auch die absolute Summe, die der Bund den Ländern zu überweisen hat. Sie bemisst sich nach „dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008“ (Art. 143c Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs). Die Höhe der Beträge ist also durch die Verfassung vorgegeben. Außerdem ist - leider nur bis 2013 - auch die Zweckbindung für den „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ festgelegt (Art. 143c Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs).

In § 2 des Entflechtungsgesetzes werden nach der Begründung (BT-Drucks. 16/814 S. 20) „abschließend alle Zahlungen“ des Bundes nach Aufgabe der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau erfasst, aber etwa ein Drittel von ihnen generell für „überregionale Fördermaßnahmen im Hochschulbereich“ nach Art. 91b GG vorgesehen. Dies stimmt mit der Verfassung insoweit nicht überein, als nach Art. 91b auch Forschungsvorhaben der Hochschulen vom Bund mitfinanziert werden können.

2. Die Förderung des Hochschulbaus nach Art. 91b Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs

Die Länder haben erst im Laufe der Beratungen über die Modernisierung des Bundesstaates die These vertreten, die Bildung von der Schule bis zur Hochschule sei ihr wertvollstes Gut und müsse daher insgesamt in ihrer Hand bleiben oder wieder zurückkehren. Der Bund habe in diesem Bereich nichts zu suchen. Die These lässt sich hören.

Für den Bereich der Hochschulforschung haben die Länder aber eingesehen, dass die These in ihrer Absolutheit auch für die Länder nicht aufrecht erhalten werden kann. Bei „Forschungsbauten“ wird die Bundesmitfinanzierung akzeptiert, bei anderen Hochschulbauten aber nicht. Warum wird bei Forschungsbauten die Mitfinanzierung des Bundes akzeptiert? Offensichtlich fühlen sich die Länder finanziell nicht in der Lage, den Bedarf an Forschungsbauten zu gewährleisten, und zudem wird ebenso offensichtlich die Einflussmöglichkeit des Bundes bei Forschungsbauten jedenfalls geringer als bei anderen Hochschulbauten veranschlagt. Jenes trifft zu, weil die Länder nicht für eine ersatzlose

Aufgabe dieses Feldes der Mischfinanzierung gestritten haben. Das zweite Argument ist dagegen evident unrichtig.

Zwar lassen sich Gebäude nicht beliebig gestalten und einrichten. Welche Forschung und mit welcher Zielsetzung in ihnen dereinst betrieben wird, lässt sich nicht festlegen, weder vom Bund noch von den Ländern. Mit anderen Worten ist die Gebäudefinanzierung der am wenigsten geeignete Modus, Einfluss auf Inhalte und damit auf das Proprium landespolitischer Gestaltung zu nehmen.

Bei den Hochschulgebäuden, die nicht der Forschung dienen, ist dies, da sie noch weniger spezifisch ausgestaltet werden müssen, in noch geringerem Maße der Fall. Ein Sinn hinter der Differenzierung zwischen Forschungsbauten und anderen Hochschulbauten lässt sich auch bei länderfreundlichster Betrachtung nicht finden, weder unter dem Gesichtspunkt des Finanzbedürfnisses der Länder noch unter dem Gesichtspunkt eines unzulässigen Eingriffs in ihre Eigenständigkeit der Länder. Außerdem sind sie weder gezwungen, Bundesgeld anzunehmen, noch gehindert, eine Gebäude zu errichten, dessen Mitfinanzierung der Bund ablehnt.

Die Konsequenz der Trennung zwischen Forschungsbauten und anderen Hochschulbauten vorauszusehen, bedarf keiner prophetischen Gabe. Allen naturwissenschaftlich genutzten Gebäuden wird man den Ehrentitel eines Forschungsbaus nicht absprechen können, einschließlich der Seminarräume. Bei reinen Vorlesungssälen jedenfalls in Universitäten wird zu Recht der Anspruch erhoben werden, dass in ihnen Forschungsergebnisse präsentiert werden. Und auch in den von Sozial- und Geisteswissenschaftlern genutzten Gebäuden in Universitäten werden die derzeitigen Institute den finanzträchtigen Titel „Forschungsinstitut“ erhalten, und dies keineswegs zu Unrecht, gehört doch zu einer wichtigen gesetzlichen oder vertraglichen Aufgabe aller Wissenschaftler, Forschung zu betreiben.

Was bleibt übrig? Ohne Rechenzentren und Bibliotheken ist Forschung undenkbar. Es bleiben Verwaltungsgebäude, Mensen, Studentenwohnheime, Parkhäuser. Selbst wenn man nicht anerkennt, dass sie zumindest indirekt auch der Forschung dienen, ist es wirklich einer Verfassung angemessen, solche Distinktionen vorzunehmen, zumal bei den

letztgenannten Gebäuden man sich ziemlich weit von dem entfernt, was die Länder unter dem Stichwort „Bildung“ als ihr Eigenes betrachten, das es zu verteidigen gilt?

Das Fazit ist unabweisbar: Die Unterscheidung von Forschungsbauten und anderen Hochschulbauten in Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs ist nicht begründbar, schadet auf jeden Fall den Hochschulen und nutzt den Ländern in ihrem Bestreben nichts, eine völlig unabhängige Hochschulpolitik zu betreiben.

3. Allgemeines zur Forschungsförderung außerhalb der Bauförderung an Hochschulen

a) Die gegenüber dem alten Art. 91b GG durch die Differenzierung zwischen außerhochschulischer Forschung und Hochschulforschung gefundenen Formulierungen werfen eine Reihe sicherlich nicht beabsichtigter Fragen auf, wie die, ob die DFG, die ja keine Einrichtung der Forschung, sondern eine Forschungsförderorganisation ist, überhaupt darunter fällt. Das ist zwar bisher immer angenommen worden, aber keineswegs selbstverständlich, da eine Forschungsförderorganisation keine Forschung betreibt, die nach Art. 91b des Entwurfs gefördert werden könnte. Zusätzlich schafft der Entwurf ein Argument gegen die Mitfinanzierungsmöglichkeit, indem er in Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 die Förderung von „Einrichtungen“ der Forschung an Hochschulen ausschließt und nur eine solche „außerhalb“ der Hochschulen erlaubt. Wenn ich mich recht erinnere, ist die DFG aber eine zur Hauptsache von den Hochschulen getragene Einrichtung. Eine Klarstellung würde nur eine neue Nr. 1 in Abs. 1 ergeben, für die man in Parallele zu den bisherigen Nummern eine Formulierung wie

1. bei der Förderung von Forschungsförderorganisationen

vorsehen könnte.

b) Vom geltenden Art. 91b GG ist die Formulierung von der notwendigen überregionalen Bedeutung (der Forschung? der Einrichtung?) übernommen worden. Da wohl nicht beabsichtigt ist, die Regionalforschung a limine von einer Förderung nach Art. 91b GG auszuschließen, handelt es sich um den untauglichen Versuch, das Zusammenwirken von Bund und Ländern von der in der Regel vorher gar nicht abschätzbaren Qualität der Forschung abhängig zu machen. Da ein Zusammenwirken ohne „Vereinbarung“ nicht zustande kommt, ist das Merkmal auch überflüssig.

- c) Schon der geltende Art. 91b GG, aber auch der Entwurf enthalten sich der Festlegung, wem die Förderung im einzelnen Fall ohne ein Zusammenwirken zustünde. Das ist sinnvoll, weil die Abgrenzung schwierig ist und wie bei der Kultur auch nicht zu eindeutigen Ergebnissen führen würde. Lediglich in der Begründung (BT-Drucks. 16/813 S. 16) ist ein Teilkomplex angesprochen, nämlich die vom Bund unabhängig von Art. 91b des Entwurfs in Anspruch genommene Projektförderung. Sie kann sich aber nach Art. 91b des Entwurfs nur auf Projekte im Bundesbereich beziehen.

Da der Entwurf nicht eine Kategorie von nur gemeinschaftlich förderbarer Einrichtungen oder Vorhaben schafft, ist die in ihm erlaubte Mischfinanzierung auch für Einrichtungen oder Projekte denkbar, die in die alleinige (Förder-)Kompetenz des Bundes fallen. So kann das Sitzland sich an der Finanzierung einer Einrichtung der Ressortforschung des Bundes beteiligen.

- d) Nicht in der Begründung, sondern nur in der Koalitionsvereinbarung, auf welche die Begründung lediglich verweist (BT-Drucks. 167813 S. 16), sie sich aber nicht zu eigen macht, wird zu Recht darauf verwiesen, dass die Vereinbarungen grundsätzlich zwischen dem Bund und allen Ländern abgeschlossen werden. Das lässt sinnvoller Weise Ausnahmen zu. Sie sind schon darum nötig, weil die Kofinanzierung z. B. eines Ressortforschungsinstituts des Bundes durch das jeweilige Sitzland, wie oben gezeigt, nach Art. 91b des Entwurfs nicht ausgeschlossen ist.

Die weitere Behauptung in dem Koalitionsabkommen, dass Vereinbarungen „auf Seiten der Länder“ nur mit einer Mehrheit von dreizehn Ländern geschlossen werden können, ist weder für die Bundesseite noch für die Länderseite verbindlich. Für die Bundesseite fehlt es an einer Verbindlichkeit, weil ein Koalitionsabkommen keine Bundesregierung binden kann, selbst nicht eine von den Partnern des Koalitionsabkommens getragene Bundesregierung. Für sie, aber selbstverständlich nicht für kommende Regierungen, hat sie lediglich eine politische Bindungswirkung. Für die am Koalitionsabkommen nicht beteiligten Länder kann eine Bindungswirkung erst recht nicht eintreten.

Inhaltlich ist die Dreizehn-Stimmen-Regelung einerseits der Versuch, das Einstimmigkeitsprinzip zu durchbrechen, andererseits aber einer Minderheit von einem Viertel der

Länder das Recht zu einem jederzeitigen Veto gegenüber einer Vereinbarung insgesamt zu geben. Da es um Finanzfragen geht, liegt es auf den ersten Blick nahe, hier an die vier finanzstärksten Länder zu denken. Jenseits ihrer Unverbindlichkeit verkennt die Klausel aber, dass die Vereinbarung nach Art. 91b des Entwurfs nicht zwischen dem Bund auf der einen und der Gesamtheit der Länder auf der anderen Seite geschlossen werden, sondern zwischen dem Bund und jedem einzelnen Land. Die hinter der Klausel steckenden Befürchtungen und Hoffnungen lassen sich nur materiell-rechtlich realisieren. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Vereinbarungen in Art. 104a GG geben den Hinweis: Der Bund muss wegen des Gleichbehandlungsanspruchs der Länder mit allen gleichermaßen betroffenen Ländern verhandeln und abschließen. Er darf weder diskriminieren noch privilegieren. Einzelne Länder dürfen wiederum wegen des ihnen obliegenden bundesfreundlichen Verhaltens, das ihnen auch den anderen Ländern gegenüber obliegt, nicht aus sachfremden Motiven die Vereinbarung ablehnen. Tun sie es gleichwohl, dann scheidet die Vereinbarung nicht, ganz gleich, wie viele Länder sich zu diesem Verhalten entschließen.

4. Die ungleiche Forschungsfinanzierung von Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen und ihre Folgen

Im Kontrast zu dem vorgeschlagenen Art. 104b Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs, der Finanzhilfen des Bundes für den Hochschulbereich kategorisch ausschließt, erlaubt Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs eine limitierte Mitfinanzierung der Forschung an Hochschulen. Zu den „Forschungsbauten“ ist oben schon das Notwendige gesagt. So begrüßenswert die Beibehaltung dieser Mitfinanzierungsmöglichkeit ist, um so nachdrücklicher muss auf ein Problem hingewiesen werden, das durch den Ausschluss von allgemeinen Sonderprogrammen für die Hochschulen und die Konzentration auf die Hochschulforschung und dort nur auf Projekte, erheblich und auch zu Lasten der außeruniversitären Forschung verschärft wird. Es ist die zunehmende Diskrepanz zwischen der Forschungsfinanzierung und der Finanzierung der anderen Hochschulaufgaben, vornehmlich der Lehre. Der Privilegierungscharakter der Mischfinanzierung hat sich jahrelang erheblich zu Lasten der Hochschulen ausgewirkt. Das hat zwei Konsequenzen.

Die außeruniversitären Forschungsinstitute, von den Max-Planck-Instituten über die Helmholtz-Institute, aber auch zum Beispiel die Wirtschaftsforschungsinstitute, und die

DFG haben über die Jahre hinweg von den Ländern anstandslos mit übernommene kontinuierliche Zuwächse im Schnitt wohl von 3% erhalten, während in derselben Zeit die Hochschulen in den meisten Ländern Etatkürzungen, zum Teil rabiaten Ausmaßes, über sich haben ergehen lassen müssen. Die Schere zwischen der Finanzierung der außeruniversitären Forschung und der Finanzierung der Basis für die Ausbildung der zukünftigen Forscher tut sich also immer weiter auf. Das wird auf Dauer auch der Forschung in Deutschland schaden, der die Politik durchaus zu Recht so gewogen ist.

Die zweite Konsequenz ist die zunehmende Fehlleitung von Ressourcen. Wenn man die Zeit, die heute insbesondere Universitätsforscher aufbringen müssen, um Anträge auf Forschungsgelder zu stellen und wiederum solche anderer Forscher für die Geldgeber zu bewerten, in Forschungsarbeit selbst stecken könnte, wäre für die Forschung Wesentliches gewonnen. Je mehr aber das Forschungsgeld nur über Außenbewerbungen, sei es bei der DFG sei es in Brüssel, zu erlangen ist, weil die Normalausstattung in der Hochschule entsprechende Forschung nicht mehr erlaubt, um so höher wird der Anteil an der geschilderten und für die eigentliche Forschung unproduktiven Arbeit.

Daher ist es notwendig, eine Mitfinanzierung des Bundes auch für „Einrichtungen der Forschung“ an Hochschulen zu erlauben, da nicht einzusehen ist, dass es Forschungseinrichtungen nur außerhalb der Hochschulen geben soll.

5. Privilegierung der Forschung vor den anderen Aufgaben der Hochschulen

Durch Art. 105b Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs ist intendiert, dem Bund jegliches Hochschulsonderprogramm, von denen es in der Vergangenheit eine Reihe gegeben hat, zu verwehren. Das ist nachgerade unverständlich. Wenn die Länder in Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs konzедieren, dass sie im Bereich der Forschung auf Bundeshilfe angewiesen sein können, und wenn man berücksichtigt, dass dies gilt, obwohl die Länder bei den oben geschilderten jährlichen Erhöhungen im außeruniversitären Forschungsbereich ihren Anteil immer übernommen haben, dann käme es einem Wunder gleich, wenn den Ländern die Finanzierung der anderen wichtigen Aufgaben der Hochschulen ohne Hilfe bewältigen könnten. Wie die Kürzungen der Hochschuletats zeigen, ist das denn auch nicht der Fall.

Der Ärger über manche Begleiterscheinung bei Bundeshilfen mag ja verständlich sein, den Ausweg in einer absoluten Verneinung solcher Möglichkeiten zu suchen, ist aber schwerlich der richtige Weg.

Soweit die derzeitige Praxis auf Art. 91b GG gestützt ist, liegt ein wesentliches Handicap in dem fast vollständigen Mangel an Transparenz beim Zustandekommen eines entsprechenden Programms. Art. 91b GG in der geltenden wie in der vorgeschlagenen Fassung behandelt das Problem als ein ausschließlich exekutives. Die Form ist nicht das Gesetz, sondern die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern auf Regierungsebene. Während das Gesetzgebungsverfahren Transparenz erzwingt, scheut das Verfahren, das zu Regierungsvereinbarungen führt, in der Regel die Öffentlichkeit. Es ist daher in einem weitaus höheren Maße als das Gesetzgebungsverfahren geeignet, den Vorteil des „goldenen Zügels“ zu nutzen, den wiederum die Länder fürchten.

Die Lösung des Problems sollte man nicht in Art. 91b GG suchen, der immerhin neben einer Mischfinanzierung auch die gemeinsame Verwaltung der Aufgabe, also eine Mischverwaltung vorsieht. Sie stellt den größeren Eingriff in eine Landesagenda dar als die andere Form der Bundesmitfinanzierung, die Finanzhilfe nach Art. 104b des Entwurfs. Würde man diese Vorschrift um den Satz 2 von Absatz 1 kürzen und zusätzlich noch den Modus der Vereinbarung streichen und ein Zustimmungsgesetz zur Voraussetzung von Finanzhilfen machen, dann wären die Länder in einem hohen Maße vor Gängelungen durch den Bund geschützt. Die in Art. 104b des Entwurfs vorgesehene Befristung solcher Hilfen und die vorzusehende Degression der Hilfen schließen eine Dauerabhängigkeit vom Bund zusätzlich aus.