

Schriftliche Stellungnahme
für die **Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags**
betreffend **Föderalismusreform** – zum Aufgabenfeld **Bildung, Forschung und**
Hochschulen

1. Bildung und Wissenschaft in Gesamtstaat und Gesamtreform

Nach der geltenden Verfassungslage (Art. 30, 70, auch 104 a Abs. 1 GG) sind Schule und Bildung „die“ Kernbereiche der Länderkompetenz und die erforderlichen gesetzgeberischen sowie Verwaltungskompetenzen, die finanzielle Verantwortung sowie die Impulsfunktionen für Innovationen und Fortentwicklung im Bildungssystem einheitlich in der Hand der Länder. Ebenso sind die Hochschulen im wesentlichen Länderangelegenheit. Derart gibt die bundesstaatliche Zuständigkeits- und Gewichtsverteilung des Grundgesetzes mit der (überwiegenden) Verantwortung für Bildung und Wissenschaft als den zentralen Entwicklungsmotoren von Gesellschaft und Wirtschaft den Ländern einen entscheidenden Hebel von grosser Bedeutung, mittels dessen sie die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung politisch mitgestalten und optimieren können – aber auch müssen.

Die jetzt vorliegenden Reformvorschläge für das Aufgabenfeld Bildung, Forschung und Hochschulen ordnen sich ein in den Gesamtzusammenhang der gegenwärtigen 1. Phase der Föderalismusreform. Mit dieser soll die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder nachhaltig verbessert werden, indem nicht mehr angemessene Verflechtungen möglichst entflochten und klarere Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Um die föderalen Elemente der Solidarität und Vielfalt, des Wettbewerbs und der Kooperation in einer neuen Balance auszutarieren, wird - in übergreifender Orientierung – zum einen die Bundeseite durch die Reduzierung der Länderzustimmung im Bundesrat gestärkt, zum anderen die Kompetenz der Länder im Bereich der Gesetzgebung sowie ihrer Personal- und Organisationshoheit ausgebaut. In diesem Rahmen werden zugleich vorrangige Ziele der materiellen Aufgabenstellungen von Bund und Ländern mit-gefördert, wie vor allem die Fortführung und Stärkung des Aufbaus Ost sowie die Europafähigkeit der Bundesrepublik.

Dabei ist ein produktiv anzuwendendes Spannungsverhältnis zwischen der erforderlichen Einheitlichkeit und der sich im Wettbewerb bewährenden Vielfalt massgebend für die Aufgabenteilung und Abgrenzung zwischen Bund und Ländern, aber zugleich auch von und zwischen den Ländern herzustellen bzw. zu nutzen. Denn auch die Länder müssen, soweit sie die ihnen zugeordneten Kompetenzen wahrnehmen, jeweils die gesamtstaatliche Dimension dieser Aufgabenstellungen mit berücksichtigen und selber verantworten. Gesamtstaatliches Interesse ist nach dem Grundgesetz nicht eine kompetenzbegründende Kategorie – für den Zentralstaat (aufgrund deren etwa der Bund „kraft Natur der Sache“ stets dafür zuständig wäre) - , sondern beschreibt eine bestimmte Dimension staatlicher Aufgabenstellungen sowohl des Bundes als auch der Länder, die zusammen den Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland als unitarischen Bundesstaat bilden. Im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben sind

Länder und Bund je für sich voll kompetenzfähig in den verschiedenen Dimensionen und nehmen daher kompetenzteilig das gesamtstaatliche Interesse wahr.

Gerade das Handeln der Länder kann mit einer Balance von Harmonisierung und differenzierender Vielfalt auch auf der gesamtstaatlichen Ebene zur politischen Kultur und Gewaltenteilung im Bundesstaat beitragen, indem sie eigenständige individuelle Landespolitik und durch Selbstkoordinierung gemeinsame gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung miteinander verbinden. Der verbindlich-verpflichtende Auftrag zur „gemeinschaftsfreundlichen“ Berücksichtigung auch gesamtstaatlicher Belange ist eine Schranke jeglicher Kompetenzausübung des einzelnen Landes und verbietet ruinöse Konkurrenz für partikulare Interessen. Für die entsprechende Selbstkoordinierung verfügen die Länder über eine grössere Zahl von unterschiedlichen, jeweils spezifisch geeigneten Instrumenten und Handlungsformen: neben Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen, u.a. eine durchaus auch differenzierungsfähige Parallelgesetzgebung, Flächentarifverträge (ebenso mit regionalen Öffnungen), gemeinsame Einrichtungen sowie gemeinsames „intergouvernementales“ Handeln in Form von gegenseitiger Anerkennung landesinterner Massnahmen und Entscheidungen, Verfahren der Koordinierung von Planung und Interessenvertretung. Und in solchen Formen können die Länder gerade sach- und ortsnahe regionalspezifische Differenzierungen aufnehmen.

Damit verbunden ist auch die – nicht nur politische – Verpflichtung der Länder, gerade im Hinblick auf die Stärkung der Basis-Autonomie (etwa von Hochschule und Schule) dennoch in der gesamtstaatlichen Dimension den dort erforderlichen Ausgleich im Spannungsverhältnis zwischen Vielfalt und Einheit herzustellen und als Gesamtheit der Länder einheitliche Verantwortung mit operativer Umsetzung sowohl auf gemeinschaftlicher Ebene als auch in den (allen) einzelnen Ländern zu praktizieren; - jedoch nicht in Form von bürokratisierten „Kontrollen“, sondern unter möglichst weitgehender Transparenz in einem gemeinsamen Diskurs-Prozess der Evaluation. Die Länder müssen also derart selber die praktische Erfüllung ihrer aus der gesamtstaatlichen Verantwortung resultierenden Obliegenheiten gewährleisten und für ein solches Controlling (als Regel- und Handlungskreislauf von Input – Evaluation – Modifizierung) auch die erforderlichen – ggf. institutionellen – Vorkehrungen treffen, die gerade bezüglich Evaluation – auch – eine Einschaltung von sachlich unabhängigen Instanzen einschliessen kann.

Erforderlich ist für ein gemeinschaftliches Handeln der (aller) Länder im übrigen nicht in jedem Fall eine vollständige Übereinstimmung (oder Beteiligung) aller 16 Länder, um eine hinreichende übergreifende, gesamtstaatliche Wirkung zu erreichen. Hervorzuheben ist der zunächst noch begrenzte Übergang der Länder zu Entscheidungen „nur“ mit qualifizierten Mehrheiten, wie es etwa bei Vereinbarungen zu (der Neufassung von) Art. 91 b GG vorgesehen ist (Mehrheit von mindestens 13 Ländern; – siehe die insoweit auf einvernehmliche Entscheidung der Länder zurückgehende Formulierung in der Anlage 2 zur [Bundes-]Koalitionsvereinbarung vom 18.11.2005). Damit ist auch die häufig vorgehaltene Inflexibilität des 16-Länder-Staatsvertrags überwunden.

In gleicher Weise ist der polemische Vorwurf der „Kleinstaaterei“ absurd und inhaltsleer: soll er verkünden, dass nicht zuviel, sondern zuwenig Zentralstaat das Problem des deutschen Föderalismus sei? Sollen die Länder (insbesondere die kleineren) abgeschafft oder wenigstens ihrer wesentlichen, energispendenden Funktionen, die bewusst zentralstaatlicher Gestaltung entgegenstehen und deren Macht begrenzen, beraubt werden? – Eine solche substanzlose Formel vermag kein massstäbliches Kriterium für die notwendige, geeignete Balance zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten zu bilden. Der Föderalismus des

Grundgesetzes fordert und schützt die Vielfalt der staatlichen, aber auch gesellschaftlichen Positionen und Gestaltungsmöglichkeiten, zugunsten von Kreativität und Innovation, im Anschluss an die deutschen Entwicklungen seit dem 18. und 19. Jahrhundert, denen wir z.B. unsere vielfältige und breit streuende Kulturlandschaft verdanken.

2. Die Länderkompetenz für Bildung und Wissenschaft

Das Aufgabenfeld Bildung und Wissenschaft ist einer der zentralen politischen Angelpunkte der gesamten ersten Phase der Föderalismusreform.

Im Rahmen der geltenden Verfassungslage zugunsten der essentiellen Länderkompetenzen wirken zwar auf diese von den Rändern her gemeinsame Teilschnittmengen mit – anderen – Zuständigkeiten des Bundes ein; das gilt insbesondere in dem gesamten Wissenschaftsbereich angesichts der Bundeskompetenzen für Forschung und das Zusammenwirken beider Seiten in gemeinsamer Forschungsförderung. Im Rahmen dieser (dennoch) klaren Kompetenzzuweisung an die Länder tragen sie auch im wesentlichen die Verantwortung für den gegenwärtigen Entwicklungsstand des deutschen Bildungs- und Hochschulwesens. Jedoch ist für den konkreten Befund nicht ursächlich diese Kompetenzzuordnung bei der Länderseite, weil selbst noch im Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte bundes“einheitlich“ allenfalls die tiefgehende Divergenz der bildungs- und hochschulpolitischen Strategien relevant erscheint, die die politischen Lager über die unterschiedlichen staatlichen Ebenen hinweg dominiert und nicht einen inhaltlichen Gegensatz speziell zwischen Bundes- und Landes-Strategien eröffnet hat.

Die nunmehr vorliegenden Änderungsvorschläge zum einen für die hochschulrechtliche Gesetzgebungskompetenz (bisher Art. 75 GG) und zum anderen für das Zusammenwirken beider Seiten im Bereich von Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau Art. 91 a, Bildungsplanung Art. 91 b GG) und der Finanzierung (Art. 104 b Abs. 1 NEU) sollen strukturelle Überschneidungen und Verflechtungen bereinigen und stärken damit die Länderkompetenzen. Es handelt sich um einen – in der Gesamtsicht und auch unter bildungs- sowie wissenschaftspolitischen Aspekten – zukunftsfähigen Kompromiss, bei dem ein weitergehender Veränderungsbedarf zurückgestellt worden ist: u.a. sollte entsprechend den zunehmenden Bildungsanforderungen bereits in der Elementarphase die „Konkurrenz“ in deren bisheriger Ausgestaltung von Kindergarten- und Vorschulbereich aufgelöst werden; bei der dualen beruflichen Bildung sollten der schulische und der außerschulische Teil enger miteinander verzahnt werden; - in beiden Fällen müsste die Länderkompetenz abgerundet werden.

Die Länder sind – einzeln und in ihrer Gesamtheit – imstande, im Schul- und Hochschulbereich die zentralen bildungs- und forschungspolitischen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft, im Hinblick auf Qualität, Leistungsfähigkeit, Mobilität und gerechte Bildungschancen anzunehmen, dabei auch die bestehenden Defizite zu bewältigen und die notwendigen Reformen durchzuführen. Sie haben insbesondere in der Zeit nach PISA eine umfassende Fortentwicklung und Modernisierung des deutschen Bildungswesens auf den Weg gebracht, um es an die neuen Erfordernisse anzupassen. Dabei wird allerdings bewusst darauf verzichtet, das Gesamtsystem (bzw. deren regionale Widerspiegelungen) in einem Akt umzustülpen, um nicht durch zentralistische Vereinheitlichung dringend benötigte Kreativität und Innovationskraft zu beeinträchtigen. Vielmehr bringen sie auch hier ihre besondere Fähigkeit zu jeweils spezifischen, auch differenzierenden Lösungen – anstelle von (zentralstaatlich) durchschnittlicher Einheit – ein; gerade die mit der Länderkompetenz aufgerufene Vielfalt wird die nötige Entfaltung von durchaus unterschiedlichen

Reformansätzen ermöglichen. Schliesslich müssen und können die bekannten grossen Herausforderungen unserer Zeit an allererster Stelle vor Ort, nämlich in der einzelnen Schule und Hochschule, bearbeitet werden, wenn auch mit der jeweils bereichsspezifischen staatlichen Unterstützung sowie – im Schulbereich – Aufsicht und Regulierung. Während eine zentralstaatliche Lenkung diese massgebliche Basisebene und die dortige Kärnerarbeit überhaupt nicht erreichen, vielmehr nur stören kann, eröffnet die Stärkung der Länderkompetenz eine grössere – allerdings recht unterschiedliche – „Autonomie“ von Schule und Hochschule zugunsten der erforderlichen spezifischen Reformen. Dazu zählt nicht zuletzt der Beitrag von Bildung und Wissenschaft/Forschung für eine verbesserte Integrationspolitik.

Die gesamtstaatliche Dimension ihrer bildungs- und wissenschaftspolitischen Aufgabenstellung haben die Länder bereits (u.a.) durch einheitliche Standardisierung von Anforderungen und Niveau sowie entsprechende Vorkehrungen der Qualitätssicherung einbezogen. Neben der (gesteigerten) Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeit der Kultusministerkonferenz im oben dargestellten Handlungskreislauf sind für die Obliegenheiten der Länder hinsichtlich der gemeinschaftlichen praktischen Einlösung der gesamtstaatlichen Anforderungen bei den Länder-Aufgabenbereichen konkret zu nennen: vor allem betreffend Evaluation der Wissenschaftsrat (umfassend für den gesamten Wissenschaftsbereich), der Akkreditierungsrat (für Qualitätssicherung im Hochschulbereich) sowie das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (Schule) – als jeweils unabhängige Instanzen; die Durchführung von nationalen und internationalen Vergleichen (etwa Tests, Benchmarking, etc.), nicht zuletzt angesichts der neuen Gestaltungen gemäss Art. 91 b Abs. 2 NEU; bis hin zu einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung nicht bedürftigen übergreifenden strategischen Koordinierung (und Berichterstattung) auch zwischen Ländern und Bund im Bereich Bildung und Wissenschaft.

Bei der unumstrittenen gegenwärtigen Prioritätensetzung für Bildung und Wissenschaft muss und wird auch von den Ländern in weitgehend ausschliesslicher Finanzierungsverantwortung die erforderliche Ressourcenausstattung für diese Bereiche sichergestellt werden, trotz allseitiger Knappheit der öffentlichen Kassen. Im übrigen wird, nachstehend, noch auf den im Grundgesetz vorgesehenen (Art. 106 Abs. 3 Sätze 3ff.) Ausgleich der Steuerverteilung entsprechend den aufgabenbezogenen Deckungsbedürfnissen von Bund und Ländern einzugehen sein, in dem sich auch solche übergreifenden Aufgabenprioritäten widerspiegeln müssen.

3. Finanzierung von Bildung und Wissenschaft

Die Änderungsvorschläge reduzieren Bundes-Mitfinanzierungen für Länderaufgaben im Bereich Bildung und Wissenschaft, und zwar durch Streichung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (soweit nicht fortgeführter Teil der gemeinsamen Forschungsförderung) nach Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG sowie der – finanziell völlig unbedeutenden – gemeinsamen „Bildungsplanung“ nach Art. 91 b GG, und im Zusammenhang der Neuregelung der Bundes-Investitionshilfen, insoweit diese für Gegenstände der ausschliesslichen Ländergesetzgebung ausgeschlossen sind (ALT Art. 104 a Abs. 4 GG – zu NEU Art. 104 b, dort Abs. 1 Satz 2).

Damit liegt die Finanzierungs-Verantwortung und -Last für den Bereich Schule und Hochschule grundsätzlich (vgl. auch Art. 104 a Abs. 1 GG) ausschliesslich (Schulwesen) bzw. – im Hinblick auf die dort auch einschlägige gemeinsame Forschungsförderung „nur“ – überwiegend (Hochschulen) bei den Ländern. Die einzelnen Länder finanzieren also diese „Investitionen in Köpfe“ (und selbstverständlich in die erforderlichen Infrastrukturen) und

müssen für die hinreichende und angemessene Ausstattung in diesen Aufgabenfeldern sorgen. Auch wenn jeweils das einzelne Land konkret das erforderliche Finanzvolumen im Zusammenhang und gemäss seiner Haushaltslage bereitstellt (übrigens ebenso wie in den vergangenen Jahrzehnten der Bund seine Mittelausstattung für die gemeinsame Förderung des Hochschulbaus jeweils entsprechend nur seiner eigenen Haushaltslage in recht schwankenden Grössenordnungen bemessen hat), so ist angesichts der übergreifenden höchsten politischen Einordnung dieses Aufgabenfeldes – und zwar unabhängig von der zuständigen Ebene – von einer entsprechenden politischen Prioritätensetzung in den (einzelnen) Ländern auszugehen. Dabei werden die finanzschwachen Länder nicht – auch nicht faktisch – allein durch die Verteilung von Kompetenz und Finanzverantwortung benachteiligt. Die allerdings in durchaus beachtlichem Umfang unterschiedliche Mittelausstattung im Ländervergleich beruht nicht auf solcher Kausalität, kann und muss vielmehr durch geeignete, bereits vorhandene oder noch zu schaffende Verfahren aufgabengerecht abgebaut werden.

Wie auch für die Gesamtheit aller Aufgabenfelder ist die Verfügbarkeit der erforderlichen Finanzmittel für Bildung und Wissenschaft in den Ländern ein Thema der generellen aufgabengerechten Finanzausstattung aller einzelnen Länder (nach geltender Verfassungsrechtslage bzw. mit Blick auf die anstehende Phase II der Föderalismusreform). Strukturelle Nachholbedarfe, wie insbesondere in den neuen Ländern, sind demgemäss auf der Ebene der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit den dort zur Verfügung stehenden bzw. zu schaffenden Instrumenten zu bearbeiten und zu berücksichtigen. In Blick zu nehmen sind insbesondere die Instrumente des fortzuführenden Aufbaus Ost, mit entsprechenden überproportionalen Mittelzuweisungen gerade für die neuen Länder gemäss der gesicherten Fortführung des Solidarpaktes II; in gleicher Richtung sind auch die für den Wegfall der Hochschulbau-Gemeinschaftsaufgabe vorgesehenen Kompensationsmittel gemäss dem neuen Art. 143 c GG (mit Konkretisierung in dem Entwurf eines Entflechtungsgesetzes) für die neuen Länder deutlich überproportional bemessen worden.

In diesen Zusammenhang gehört auch die neue Regelung des Art. 143 c Abs. 1 Satz 2, die Investitionshilfen des Bundes für das Schulwesen und z.T. auch für das Hochschulwesen im Bereich der ausschliesslichen Ländergesetzgebungskompetenz ausschliesst. Indem durch diese Entflechtung eine klarere Zuweisung der jeweiligen Verantwortlichkeiten hergestellt wird, soll – explizit – z.B. eine Wiederholung des sog. Ganztagschulprogramms für die Zukunft – zu Recht – ausgeschlossen werden (unbeschadet einer bis zum Inkrafttreten der Neuregelung vorgenommenen befristeten Fortführung gemäss Art. 125 c Abs. 2 Satz 2). Nicht nur dass keineswegs allein der Bund für sich und ohne die Länder die Zukunftsbedeutung dieser Aufgabe erkannt hatte – vielmehr war etwa zuvor bereits eine Landtagswahl (in Rheinland-Pfalz) darüber geführt und gewonnen worden –, vielmehr zeigt sich gerade an diesem Beispiel sehr deutlich die Problematik solcher punktueller Bundesprogramme in Aufgabenbereichen, für die der Bund keine inhaltliche noch finanzielle Zuständigkeit hat, die einzig bei den Ländern liegt und wo der Bund auch über keinerlei Instrumente für die Gewährleistung einer eigenen Verantwortlichkeit verfügt (siehe in grundsätzlicher Hinsicht die jetzt bekanntgewordenen Monita des Bundesrechnungshofes, auch wenn diese im konkreten Beleg nach gegenwärtigem Kenntnisstand nicht einzuschätzen sind). Das Bundesprogramm wollte faktisch eine neue Aufgabe, und zwar für die Länder (!), begründen, die somit auch die inhaltliche Verantwortung und die wesentlichen Kosten aufgedrückt bekommen; denn die grössten Kostenanteile für die Einrichtung von Ganztagschulen, die laufenden (Personal-)Kosten, obliegen den Ländern (und Kommunen) und übersteigen um ein Mehrfaches die vom Bund bezuschussten anfänglichen Investitionsbeträge.

Das bedeutet, der Bund zwingt mit goldenem Zügel, aber ohne jede eigene Verantwortung die verantwortlichen Länder zu einem bestimmten Handeln in einem vorgegebenen Zeitrhythmus, ohne selber die vollen Kosten übernehmen zu können (weder rechtlich noch faktisch) noch zu wollen. Derart wurde es den Ländern, die schon mindestens so lange wie der Bund die Zukunftsbedeutung von Ganztagschulen erkannt hatten und an deren Umsetzung arbeiteten, unmöglich gemacht, selber jeweils – auch differenziert – mit eigener Prioritätensetzung, innerhalb der notwendigen Abwägungen ihrer gesamten Aufgabenlasten, Umfang, Inhalt, Finanzierung und Zeitraum der Einrichtung von Ganztagschulen zu organisieren und damit auch in den landesspezifischen Gesamtrahmen der Schulpolitik zu integrieren. Da nur punktuelle (investive) Finanzhilfen von aussen, also vom Bund, ohne Ergänzung für die Betriebskosten die Finanzausstattung und somit die Leistungsfähigkeit der Länder nicht wesentlich auf Dauer verändern können, muss auf ein solches „Finanzieren in fremde Haushalte“ (Renzsch) ganz verzichtet werden. [Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass eh für ein Ganztagschulprogramm das Förderinstrumentarium der Investitionshilfen gemäss Art. 104 a Abs. 4 GG (ebenso Art. 104 b Abs. 1 NEU) nach den dort dafür vorgesehenen Kriterien kaum einzusetzen war.]

Zur – gerade auch gemeinsamen – Lösung solcher Konstellationen muss vielmehr die aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder so angepasst, d.h. verbessert werden, dass sie die Gesamtheit ihrer Aufgaben erfüllen können: – in dem dafür im Grundgesetz vorgesehenen, bewusst entsprechende Flexibilität eröffnenden Verfahren einer Neuregelung der Steuerverteilung (gemäss Art. 106 Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG, betreffend die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, die den Deckungsbedürfnissen des Bundes und der Länder für ihre notwendigen Ausgaben gerecht werden muss). Mit der Bereitstellung von immerhin 4 Mrd. € seitens des Bundes für eine Nicht-Bundesaufgabe wurde das Missverhältnis zwischen der Finanzausstattung von Bund und Ländern mit Bezug auf die jeweiligen Aufgabenlasten beider Seiten offenbar, welches in Verbindung mit dem massiven politischen Druck, mit dem der goldene Zügel eingesetzt wurde, auch die schliessliche Annahme der Gelder seitens aller Länder zur Folge hatte. Sie hätte jedoch korrekterweise zu einer – eventuell auch nur befristeten – bedarfs- und aufgabenadäquaten Veränderung der Umsatzsteuerverteilung führen können bzw. müssen. Oder es könnte eine Berücksichtigung durch (neue) Bundesergänzungszuweisungen herbeigeführt werden

Solchem Verfahren könnte im übrigen, auf der Grundlage der (neuen) verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, eine gemeinsame Koordinierung – bis hin zu einer gemeinsamen übergreifenden Strategiebildung für den (Bildungs- und vor allem Wissenschafts-)Standort Deutschland – der mehreren, unterschiedlich zuständigen Entscheidungsträger Länder und Bund hinterlegt werden, für die Abstimmung der über den jeweils eigenen konkreten Zuständigkeitsbereich übergreifenden Dimensionen gemeinsamer Schnittmengen oder Schnittstellen im deutschen Bildungs- und Wissenschaftssystem, bzw. auch mit anderen sozio-ökonomischen und -kulturellen Bereichen. Eine solche Koordinierung, die die unterschiedliche Verantwortung der jeweiligen Entscheidungsträger für den eigenen Kompetenzbereich nicht in Frage stellt, ist auch ohne ausdrückliche, besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung leistbar.

Die Forderung, den vorgeschlagenen Art. 104 b Abs. 1 Satz 2 zu streichen und weiterhin Finanzhilfen des Bundes im ausschliesslichen Ländergesetzgebungskompetenzbereich zuzulassen, ist genau besehen nur ein Umweg für das eigentliche, direkte Ziel – neuer – Zuständigkeiten des Bundes besonders im Schulbereich. So formuliert, wird deutlich, dass eine solche Änderung für diesen Kernbereich der Länderkompetenz kontraproduktiv wäre.

Bleibt noch darauf hinzuweisen, dass der für die vorgenannte Forderung häufig gebrauchte Kampfbegriff eines „Kooperationsverbots“ in der Sache, die er versinnbildlichen soll, schlicht unzutreffend ist, weil nicht eine die Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortung respektierende Kooperation, sondern nur ein ungeeignetes Instrument ausgeschlossen wird; – und generell in den vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen keinerlei Anhaltspunkt findet.

Letztlich resultieren für den Bildungs- ebenso wie für den Wissenschaftsbereich nicht nur, aber auch aus den hier vorgeschlagenen Neuregelungen gewichtige Anstöße für die Überprüfung und Neugestaltung der vertikalen und horizontalen Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Phase II der Föderalismusreform. Dazu gehört dann sowohl die (Neu-)Gestaltung von Bundesergänzungszuweisungen als auch das Problem eines Vorteils- und Lasten-Ausgleichs unterschiedlicher Ausgabenbelastungen der einzelnen Länder für die grundsätzlich gleiche Aufgabe, sei es bei ausschliesslicher Länderkompetenz oder aufgrund bundesgesetzlicher Regelung, wie es z.B. bereits im Hinblick auf die uneinheitliche Einführung von Studiengebühren der Vorschlag des rheinland-pfälzischen Wissenschaftsministers für die Finanzierung von Studienplätzen thematisiert hat. Hierbei ist generell das grundgesetzliche Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse angemessen zu berücksichtigen.

4. Im besonderen zur Hochschulfinanzierung

Der Hochschulbau soll nicht mehr als Gemeinschaftsaufgabe, sondern allein von den Ländern finanziert werden, soweit es sich nicht um Forschungsbauten an Hochschulen einschliesslich Grossgeräten handelt (Streichung von Art. 91 a Nr. 1 GG). Die damit erforderliche Unterscheidung zwischen Hochschulbau für die Lehre und Forschungsbauten ist keine unlösbare Besonderheit und kann anknüpfen an bereits bisher geleistete Abgrenzungen zwischen Hochschulbau und Bauten für selbständige, wenn auch eng mit der Hochschule kooperierende Forschungseinrichtungen. Den Ländern obliegt damit die investive Grundversorgung der Hochschulen, und dafür müssen sie die erforderlichen Mittel bereitstellen, wofür sie die Kompensationsmittel aus der Streichung der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 143 c und auch ihre bisherige Kofinanzierung der Gemeinschaftsaufgabe einsetzen. In der regionalen Verteilung der Kompensationsmittel ist der berechnete überproportionale Anteil der neuen Länder (siehe Solidarpakt II) berücksichtigt.

Im Vergleich zu der bisherigen Abhängigkeit der Bundesmittel von der jährlichen Haushaltslage, mit erheblichen Schwankungen der Volumina über die vergangenen Jahrzehnte, ist die nun vorgesehene Fixierung fester – und zwar der z.Zt. günstig „höheren“ – Beträge (der Kompensationsmittel) bis 2013 ein deutlicher Gewinn an Planungssicherheit. Die generelle Befristung bis 2019 bezieht sich auf die dann erforderliche Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, bei der auch die angemessene Ausstattung dieses für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung zentralen Bereichs von Wissenschaft und Forschung mitzuverhandeln sein wird. Die grundsätzliche Verpflichtung des Bundes für Kompensation bleibt für diese zweite Etappe auch ohne fixe Beträge, die angesichts der Ungewissheit solch langfristiger Entwicklungen absurd wären, bestehen, mit vorgeschriebener Nachjustierung (erforderlichenfalls auch nach oben offen).

In diesem Zusammenhang ist, gerade aus Ländersicht, zu unterstreichen die weiterhin höchst bedeutsame Funktion des Wissenschaftsrats. Der Wissenschaftsrat ist, unbeschadet der neuen Kompetenzaufteilung für den Hochschulbau, als unabhängige und übergreifende Beratungs-, Planungs- und Evaluationsinstanz unverzichtbar für die – gesamtstaatlichen – Perspektiven

und Struktur- wie Systemfragen sowie für die Evaluation von Wissenschaft und Forschung, also gerade auch für die inhaltliche und strukturelle Gesamtentwicklung der Hochschulen. Dies gilt sowohl für die (überregionale) Forschungsförderung und für das alles übergreifende Wissenschaftssystem, als auch für die Länderkompetenz Hochschulbau, soweit die von den Ländern selber vorgeschlagene verbindliche Selbstbindung der (bzw. aller) einzelnen Länder, etwa im Wege eines gemeinsamen Übereinkommens, für die obligatorische Begutachtung der grösseren Hochschulbauvorhaben durch den Wissenschaftsrat greift.

Die zukünftige Hochschulfinanzierung muss die kommenden Kapazitätsprobleme bewältigen können, welche Grössenordnung auch immer die Studentenzahlen erreichen werden. Die erschöpfende Nutzung der Studienplatzkapazitäten ist entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäss der uneingeschränkten Geltung des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG für die Länder selbstverständliche Verpflichtung (betrifft dann auch die z.Zt. noch nicht erschöpfende Nutzung in manchen Hochschulen). Sie wird unter diesem Vorzeichen vor allem in den überregionalen Dimensionen weiterhin durch die neue Bundeskompetenz in der konkurrierenden Gesetzgebung für die Hochschulzulassung reguliert werden.

Im Hinblick auf die prognostizierte erhebliche Steigerung der Studentenzahlen in den nächsten Jahren ist der ggf. erforderliche – evtl. auch nur befristete – Ausbau von zusätzlichen Kapazitäten darzustellen und zu finanzieren. Diese Verpflichtung, betreffend Personal und Infrastruktur einschliesslich Baulichkeiten, obliegt nach der neuen Kompetenzverteilung grundsätzlich den Ländern. Hinsichtlich der Finanzierung – für Lehre bzw. Ausbildung – scheidet eine direkte Bundesbeteiligung nach Art. 104 b Abs. 1 Satz 1 NEU aus (in der Regel schon mit Blick auf die dort genannten Voraussetzungen; letztlich wegen des Ausschlusses gemäss Satz 2 ebenda). Wenn (und da) übergreifendes Einvernehmen über die Bedarfslage und daraus resultierende Handlungsfolgen besteht, ist allerdings einer der oben erwähnten Fälle der ggf. befristeten Modifizierung der (Umsatz-)Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern zur aufgabenadäquaten Bemessung der Länderfinanzausstattung gemäss Art. 106 Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG gegeben (oder wiederum für den Einsatz von neuen Bundesergänzungszuweisungen).

Als zulässiger „Umweg“, der eine indirekte Übernahme von Finanzierungslasten durch den Bund ermöglicht, ist wie bei den früheren Hochschulsonderprogrammen möglich, dass der Bund zusätzlich eigentlich den Ländern obliegende Finanzierungslasten im Bereich der überregionalen Forschungsförderung übernimmt und so die Länder in beträchtlichem Umfang entlasten kann, die ihrerseits die dadurch freiwerdenden Mittel für den Kapazitätsausbau einsetzen können. Dieser Weg, der mit dem Vorschlag der Bundesministerin für einen „Hochschulpakt“ aufgegriffen wird (um den etwa gegenüber dem Bundesfinanzminister schwerer durchsetzbaren Weg über Art. 106 Abs. 3 GG zu vermeiden) respektiert die jeweiligen Finanzierungs-Zuständigkeiten beider Seiten, ohne dass damit Forschung und Lehre gegeneinander ausgespielt werden. Entscheidend dürfte sein, dass der Bund bei den Verhandlungen über eine Vereinbarung mit den Ländern nicht mit verbindlichen Regulierungen (die bei dem Verfahren nach Art. 106 Abs. 3 GG nicht erreichbar sind) in die weitgehende Kompetenz der Länder für die Hochschulen eingreift.

5. Hochschulrecht

Die Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen für das Hochschulrecht soll die Länderzuständigkeit stärken, durch Streichung der Rahmengesetzgebung sowie von Art. 74 a GG und zugleich Beschränkung der neuzuschaffenden konkurrierenden Kompetenz auf

Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 NEU), ohne Erforderlichkeitsgebot für eine Bundesregelung (Art. 72 Abs. 2 NEU) bei gleichzeitiger Abweichungsbefugnis der Länder (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 NEU).

Diese Neuregelung – deren Typ primär mit Blick auf das Umweltrecht entwickelt worden ist – hat für das Hochschulrecht ihren Ausgang genommen von der Änderung der einschlägigen Rechtspositionen durch die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere Entscheidungen zu Altenpflege und Juniorprofessur, jetzt neu zu Studiengebühren): Das Bundesverfassungsgericht hat mit Bezug auf Inhalt und Intention der Verfassungsänderung von 1994 zu Art. 72 Abs. 2 GG (und damit auch zu Art. 75) klargestellt, dass im Bereich des Hochschulwesens den Ländern ein substanzieller normativer Gestaltungsspielraum für eigene Regelungen verbleiben muss (und zwar „mehr als sonst“). Die Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist dementsprechend nur dann gegeben, wenn gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht, also die Lebensverhältnisse sich zwischen den Ländern in einer unerträglichen Weise auseinanderentwickeln oder unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugt werden oder die Erhaltung der Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik gefährdet ist: „also nur eine Art Katastrophe kann den Bund zuständig machen“ (Hans Meyer). Zudem besteht eine Bundeskompetenz dann nicht, wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen. Unter den Voraussetzungen der Art. 72 und 75 hat der Bund keine wirklich relevante Gesetzgebungsmacht für das Hochschulrecht und kann hochschulpolitische Ziele nur verfolgen durch die Vorgabe eines Leitbildes für das Hochschulwesen und durch ein Angebot von Regelungsmodellen, über deren Aufnahme dann die Länder zu entscheiden haben.

Angesichts dieser neueren Rechtsauffassung führt die jetzt vorgeschlagene Neuregelung tatsächlich zu keiner wesentlich weitergehenden Kompetenzminderung des Bundes. Sie ist ein Kompromiss zwischen Bund und Ländern (im Rahmen und Interesse einer Gesamtlösung) darüber, welche Seite für notwendig einheitliche Regelungen zuständig sein sollte. Bei Einvernehmen über ein Bedürfnis für länderübergreifende einheitliche Regelungen für Hochschulzulassung, Hochschulabschlüsse und Qualitätssicherung (das von Länderseite für das spezielle Dienstrecht des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals nicht bejaht wurde) war strittig, ob dies durch Bundesgesetz oder durch vereinheitlichende Regelungen der Länder (via Staatsvertrag oder gleichwertige Instrumente) umzusetzen sei. Für den erreichten Konsensvorschlag ist zentral der funktionale Zusammenhang zwischen Absehen vom Erforderlichkeitsgebot für die Bundesgesetzgebung und der Abweichungsbefugnis der Länder, die Innovationen und Pilotprojekten durch potentielle Länder-Vielfalt unterstützen soll. Dabei sind und bleiben Länder-Abweichungen, die politisch gut argumentiert werden müssen, ebenso wie der Bund an übergeordnetes Recht, vor allem die Grundrechte (u.a. Gleichheitssatz und Art. 12 GG zugunsten der Unabhängigkeit der Hochschulzulassung von Geburtsort, Wohnsitz oder Ort des Erwerbs der Hochschulreife) und EU-Recht, gebunden, d.h. auf einer anderen Ebene vereinheitlichend eingebunden. – Hinzuweisen bleibt noch auf die Übergangsregelung des Art. 125 b Abs. 1 Satz 3 NEU, wonach die Länder erst ab 1. 8. 2008 von dieser Abweichungsbefugnis Gebrauch machen können, so dass der Bund zunächst eigenständige Konsequenzen aus einer veränderten Kompetenzlage gestalten kann.

Zu der inhaltlichen Ausfüllung der vorgeschlagenen neuen Bundeskompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 NEU enthält die vorgelegte offizielle Begründung (zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 33, 125 a und b NEU) mit Bezug auf das Hochschulrahmengesetz m.E. hinreichende Klärungen, betreffend insbesondere die Abgrenzung von Hochschulzulassung und -zugang, den

arbeitsrechtlichen Teil des HRG und das Hochschuldienstrecht. – Dabei kann der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte ohne Abitur – wie schon bisher – von beiden Seiten her geregelt werden, als Zulassungsfrage wohl weniger konkret; im allgemeinen Interesse jedenfalls möglichst grosszügig-flexibel.

Für das wissenschaftliche und künstlerische Hochschulpersonal, für das generell das allgemeine Dienstrecht der Landesbediensteten gilt, sind im wesentlichen keine einheitlichen zusätzlichen Sonderregelungen eines spezifischen Dienstrechts erforderlich, gerade auch angesichts der bislang vorhandenen Überregulierung detaillierter Einstellungskriterien im HRG. Soweit für Einzelfragen des wissenschaftlichen Dienstrechts an Hochschulen sich ein Bedürfnis für einheitliche Regelungen, insbesondere zur Mobilitätsförderung, ergibt, können – und werden im eigenen Interesse an Förderung eines hohen wissenschaftlichen Niveaus – die Länder solche herbeiführen. Die Modernisierung und Reform der Personalstrukturen an den Hochschulen dürfte – auf längere Sicht – eher durch situationsangepasste Vielfalt kreativer Lösungsansätze, auch mit behutsam experimentellem Charakter, als durch eine neue umfassende Einheitslösung vorangebracht werden können. – Nachteile bei der Gewinnung von höchstqualifiziertem wissenschaftlichem Personal etwa für finanzschwache Länder speziell durch abweichende Besoldungschancen oder Ähnliches sind nicht zu erwarten, weil nach allen Erfahrungen Berufungen von Professoren durch einen weit umfassenderen Kranz einer Vielzahl von massgeblichen Faktoren entschieden werden und gerade im Hochschulbereich generell grosse Flexibilität bei der Gesamtvergütung besteht.

Auf Seiten der Länderkompetenzen sind die Gestaltungsmöglichkeiten für Struktur- und Organisationsfragen des Hochschulbereichs sowie die notwendige Gewährleistung – einheitlicher – Qualitätssicherung hervorzuheben. Vorrangig sind dabei die Chancen für Deregulierung und für Autonomie und konstruktiven Wettbewerb der Hochschulen zu nutzen, die mit der Kompetenz-Dezentralisierung eröffnet werden sollen. Für das Thema Studiengebühren ist es Aufgabe und Verpflichtung der Länder im gesamtstaatlichen Interesse, für die Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine länderübergreifend verträgliche Lösung gemeinsam zu erarbeiten.

6. Forschungsförderung

Die gemeinsame überregionale Forschungsförderung von Bund und Ländern soll gemäss Art. 91 b Abs. 1 NEU fortgeführt werden, weil sie angesichts der überregionalen und internationalen Vernetzung der Forschung notwendig und sich auch im wesentlichen bewährt hat. Sie wird ergänzt um die (bisher durch Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG ausgeschlossene) Hochschulforschung (für Vorhaben und Forschungsbauten); damit ergibt sich auch die Chance, durch das Zusammenwirken und die gemeinsame Förderung von Bund und Ländern Hochschul- und ausseruniversitäre Forschung – wieder – stärker anzunähern und durch entsprechende Vernetzung, auch von den Ressourcen her, ein Gefälle zwischen beiden gleichermassen unverzichtbaren Komponenten der deutschen Forschungslandschaft zu vermeiden.

Allerdings ist für die – erweiterte – Forschungsförderung die Mittelausstattung nicht umfassend so längerfristig wie bei den Kompensationsmitteln für die Übernahme des Hochschulbaus durch die Länder abgesichert, weil zwar die 30 % der bisherigen Bundesmittel für Art. 91 Abs. Nr. 1 GG, die der Bund nunmehr in die Forschungsförderung einbringen soll (Begründung zu Art. 143 c Abs. 3 NEU), bis 2013 fixiert sind, jedoch nicht in entsprechender Weise die Fortführung der bisherigen Mittelausstattung für die gesamte Forschungsförderung.

Weitergehender Reformbedarf besteht bei der gemeinsamen überregionalen Forschungsförderung hinsichtlich der Zuordnung von Ressourcen zu den einzelnen Forschungsinstitutionen bzw. -organisationen, deren Aufgabenbereiche und Zugehörigkeiten – u.a. auch im Hinblick auf ausgewogene regionale Standorteffekte – durchaus zu überprüfen und neu zu gestalten sind. Diese Reform ist unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene im grundgesetzlichen Rahmen in konstruktivem Zusammenwirken aller Beteiligten als ein nötiger zweiter Schritt aufzubereiten.

Ausserhalb der gemeinsamen Forschungsförderung, innerhalb deren Rahmen auch die Möglichkeit einer alleinigen Bundesförderung eröffnet wird, ist die eigenständige, alleinige Projektförderung des Bundes – ohne Zustimmung der Länder – (nicht zu verwechseln mit der Ressortforschung des Bundes) unstrittig! Die ursprüngliche Forderung der Länder, den Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG – insoweit – zu streichen wegen bisher nicht erfolgter Anwendung, wurde gerade mit Blick auf die gewollte Absicherung dieser Projektförderung des Bundes zurückgenommen. Eine „ungeschriebene“ Kompetenz, wie die Bundesregierung (in ihrer Beantwortung einer Kleinen Anfrage, Drucksache 16/330) formuliert, kann etwa mit dem dafür üblichen Begründungszusammenhang aus der „Natur der Sache“ kaum in Betracht kommen. Für die nach dem Grundgesetz erforderliche Kette der Kompetenzbegründung: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Finanzierungs-Zuständigkeit bleibt demnach nur der, zugegeben, komplizierte Weg von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 – mit der Interpretation, dass Forschungsförderung auch den Regelungsgegenstand Forschungsfinanzierung als solche umfasst – über die Verwaltungskompetenz des Art. 87 Abs. 3 GG zur Forschungs-Projektfinanzierung.

7. Bildungsplanung und Bildungsevaluation

Die ursprünglich (1969) in Art. 91 b GG vorgesehene (fakultative) gemeinsame gesamtstaatliche „Bildungsplanung“ ist niemals wirksam geworden und durch die zwischenzeitlichen tiefgreifenden Veränderungen der allgemeinen Rahmbedingungen des Bildungs- und insbesondere Schulwesens obsolet und überflüssig, weil sie für die gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungsbedingungen nicht funktionstüchtig und leistungsfähig ist bzw. sein kann. Dies bezieht sich im wesentlichen auf die mit Art. 91 b verbundenen Anforderungen eines perfektionistischen, stark bürokratisierten und primär zentralistischen Planungswerks mit dezidierten zeitlichen und Konkretisierungsdimensionen (Stufenbau von langfristigem Rahmenplan über mittelfristige Stufenpläne bis zu vollzugsreifen Teilplänen, als Grundlage für gemeinsame Bildungsbudgets von Bund und Ländern). Diese Planungseuphorie scheiterte schnell an den – im wesentlichen dezentralen – Realitäten der differenzierten Vielfalt faktischer Entwicklungen im Bildungswesen und der an dieses gestellten gesellschaftlichen Anforderungen. So würde diese Art Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe selbst ohne Streichung leerlaufen – nämlich ohne Beteiligung der Länder (bei Kündigung der alten Vereinbarung mit dem Bund).

Dagegen zentriert sich eine moderne – auch gesamtstaatliche – Bildungsplanung auf Systemevaluation und Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, mit Blick auf Fundierung und Förderung zukunftsfähiger Strukturen und nötiger Innovationen, unter Berücksichtigung der Schnittstellen zwischen Teilbereichen sowie mit anderen Aufgabenfeldern. Solche Bildungsplanung ist primär von den jeweils zuständigen Entscheidungsträgern durchzuführen und somit in erster Linie die Aufgabe der Länder, in überregionaler Abstimmung. Eine gemeinsame Koordinierung und auch Strategiebildung der Länder mit dem Bund ist in der übergreifenden Dimension der über den jeweiligen Zuständigkeitsbereich hinausreichenden Bedingungen und Wirkungen der beteiligten Akteure durchaus sinnvoll und leistbar: auf

solcher Meta-Ebene sind die Beteiligten, eben aufgrund ihrer eigenen Kompetenz, zu einer gegenseitigen Abstimmung sowie gemeinsame (gesamtstaatliche) Strategiebildung imstande und befugt – auch ohne spezielle (verfassungsrechtliche) Ermächtigung, weil die unterschiedliche jeweilige Verantwortung für den eigenen konkreten Kompetenzbereich dadurch nicht in Frage gestellt, sondern gerade vorausgesetzt wird.

Der neue Art. 91 b Abs. 2 eröffnet die Möglichkeit gemeinsamer Bildungsevaluation – für den Bereich des gesamten Bildungswesens, also erheblich über den Schulbereich hinaus. Solche Evaluation ist ein bzw. das geeignete Instrument, um in einem Aufgabenbereich Änderungsprozesse, Innovationen und Reformen anschieben zu können – um politisch etwas „zu bewegen“. Daher ist der Kern der neuen „Gemeinschaftsaufgabe“ (Abschnitt VIIIa im GG) die „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ zur Produktion von erforderlichen Grundinformationen für politische Folgerungen durch die zuständigen und dafür (allein) verantwortlichen Akteure. Entsprechende Feststellungen können nach Art. 91 b Abs. 2 mit Berichterstattung (über die Vergleiche) und diesbezüglichen Empfehlungen, jeweils als Annex, verbunden werden: es handelt sich, auch nach der offiziellen Begründung, nicht um drei selbständige, nebeneinander stehende Kompetenzen, die je aus sich selbst heraus zu verstehen und (ggf. auch expansiv) anzuwenden wären.

Deshalb wird der neue Art. 91 b Abs. 2 nicht eine – zusätzliche – neue Rechtsgrundlage für die nationale Bildungsberichterstattung, die vielmehr davon unberührt bleibt und weiterhin gemeinsam durch zugleich Länder und Bund erstellt wird, legitimiert durch den unstreitigen Rechtstitel eines gesondert vereinbarten Zusammenwirkens beider Seiten zu diesem Zweck mit ihren jeweiligen, dadurch nicht weiter gegenseitig beeinflussten Kompetenzen.

Die bislang der „Bildungsplanung“ nach Art. 91 b GG zugeordneten Modellversuche, deren äusserst geringfügiges Finanzierungsvolumen völlig unbedeutend ist, haben entgegen manchen Sonntagsreden doch keine so gewichtige Rolle gespielt, weil sie stets nur punktuell angelegt waren und allenfalls in guten Beispielen höchst indirekt und mehrfach „mediatisiert“, kaum flächendeckend Eingang in das deutsche Bildungswesen gefunden haben. – Das ebenfalls hierhin zugeordnete „internationale Marketing für den Hochschul- und Forschungsstandort Deutschland“ ist – auch ausserhalb des gegenwärtigen Art. 91 b GG – unter Kompetenzaspekt unschwer, entsprechend der häufig bei internationalen Angelegenheiten anzutreffenden Doppelzuständigkeit für Fachaufgabe und Auswärtige Gewalt, einer gemeinsamen Zuständigkeit von zugleich Bund und Ländern zuzuordnen.

8. Übergangsphase

Die praktische Umsetzung der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen wird durchaus wesentliche Strukturen und Relationen im deutschen Bildungswesen, vor allem im Wissenschaftsbereich, betreffen. Daher dürfte die Überleitung zu den neuen Gesetzmässigkeiten eine gewisse längere Zeit von mehreren Jahren (Jahrzehnt) in Anspruch nehmen, worauf sich alle Beteiligten flexibel einstellen müssen.