

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
Der Präsident •

Der Präsident
Prof. Dr. Rudolf Steinberg

Telefon +49 (0)69 798-22231
Telefax +49 (0)69 798-28793
E-Mail steinberg@pww.uni-frankfurt.de
www.uni-frankfurt.de

Datum: 23. Mai 2006

Stellungnahme

im Rahmen der Anhörung zur Föderalismusreform für die Bereiche Bildung, Forschung und Hochschulen am 29. Mai 2006

I. Entwicklung des Föderalismus in Deutschland seit 1949

Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland lässt sich grob durch vier Merkmale kennzeichnen:

1. Unitarisierung und Verflechtung

Dies bedeutet, dass zunehmend wesentliche staatliche Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland von den Bundesorganen unter Einschluss des Bundesrates getroffen werden.

2. Entparlamentarisierung im Bund und in den Ländern

Die Entwicklung ist gleichzeitig verbunden mit einer Schwächung parlamentarischer Mitgestaltung zugunsten der Verwaltungen in Bund und Ländern.

3. Entwicklung zu einer bundeseinheitlichen Rechtsordnung als Werk der „Fachbruderschaften“ in Bund und Ländern

Zu den Fachbruderschaften gehören nicht nur die Ministerialverwaltungen, sondern ebenso die Verbandsbürokratien, die deshalb ein hohes Interesse an Beibehaltung der bundesstaatlichen Unitarisierung und Verflechtungen haben.

4. Von der Konkurrenz- zur Konsensdemokratie

Wesentliche Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland sind nur noch im Einvernehmen aller wesentlichen politischen Kräfte möglich gewesen. Das führt zur Politik des „kleinsten gemeinsamen Nenners“.

Auf der Strecke bleiben Innovationen, kostengünstigere Lösungen, Wettbewerb und unterschiedliche politische Präferenzen.

Sieht man von den Kernbereichen der Landesgesetzgebungskompetenzen ab, sind die Landesexekutiven heute nur noch dem verfassungsrechtlichen Titel nach Landesverwaltungen; in Wirklichkeit sind sie weitgehend Vollzugsinstanzen der Bundesgesetzgebung und erhalten von ihr Auftrag und Grenzen ihrer Tätigkeit.

Ergebnis der Entwicklung:

Nordrhein-Westfalen ist dreimal so groß wie die ganze Schweiz, aber selbst der kleinste Kanton hat mehr Spielräume für eigenständige Entscheidungen. ... Der deutsche Föderalismus kann in den kommenden Jahren nur gewinnen oder verlieren, aber er kann nicht bleiben, was er bisher war.“ (Fritz Scharpf, 1990).

II. Allgemeine Bemerkung zu Vorschlägen zur Föderalismusreform

1. Ziele:

Mit der Föderalismusreform werden folgende Ziele verfolgt

- Abbau der Unitarisierung und Verflechtung,
- Stärkung der dezentralen Entscheidungszentren incl. der Landtage,
- Ermöglichung von Wettbewerb und Innovationen,
- Ermöglichung dezentraler, den regionalen Gegebenheiten und Interessen angemessener Entscheidungen, besonders auch bei Maßnahmen regionale Infrastruktur, zu denen insbesondere auch die Hochschulen gehören.

Der Bundesstaat lebt von Eigenständigkeit und Differenz.

2. Rahmenbedingungen

Die Länder als regionale Zentren politischer Entscheidungsfindung und eigenständigen Vollzugs müssen handlungsfähig sein. Hierzu bedarf es grundsätzlich:

- der Länderneugliederung, Art. 29 GG,
- einer Reform einer Finanzverfassung.

3. Kriterien der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Der Blick auf unterschiedliche föderale Systeme lässt keine einheitlichen Kriterien erkennen. Wenig erfolgreich erscheint auch die Suche nach einer rationalen Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten. Insbesondere hat das Subsidiaritätsprinzip zu keinen greifbaren Ergebnissen geführt.

Gleichheit versus Ungleichheit ist jedenfalls kein Kriterium: „Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen.“ (BVerfGE 106, 62, 150; 112, 226, 248) Damit unvereinbar ist die Forderung, wegen bestehender oder zu erwartender Differenzierungen zwischen den Bundesländern eine Bundeszuständigkeit zu begründen.

Kein Verteilungskriterium stellt auch die Bedeutung einer Aufgabe dar, nach dem Motto: „Die wichtigen Aufgaben nimmt der Bund wahr.“ Und ebenso wenig beantworteten Begriffe mit Blendwirkung wie „Kleinstaaterei“ – die Frage nach der richtigen staatlichen Ebene der Zuordnung von Materien im Bundesstaat.

Die Selbstkoordination der Länder ist grundsätzlich einer bundesrechtlichen Regelung vorzuziehen, weil hier die Länder Handelnde bleiben.

Schließlich ist die Gesamtbilanz der Kompetenzverlagerung und Entflechtung von Bund und Ländern zu berücksichtigen. Dabei ist der erhebliche Machtverlust der Länder durch die bei der Föderalismusreform geplanten Änderung von Art. 84 GG wesentlich.

III. Einzelne Themen:

1. Gesetzgebungskompetenzen:

a. Streichung von Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG

Der Wegfall von Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG ist zu begrüßen.

Schon bei der Verfassungsreform 1994 sollte die Rahmengesetzgebungskompetenz auf Regelungen beschränkt werden:

„..., sobald sie die Zulassung zum Studium, die Studiengänge, die Prüfungen, die Hochschulgrade, das wissenschaftliche und künstlerische Personal betreffen.“

Dazu heißt es in der Begründung:

„dadurch wird auch die Möglichkeit geschaffen, daß es unter den Ländern wieder zu einem verstärkten Wettbewerb im Hochschulbereich kommt. Daran wird die Erwartung geknüpft, das dies gerade im Hinblick auf die künftigen Herausforderungen Deutschlands zu positiven Ergebnissen führen wird.“ (Gemeinsame Verfassungskommission, BT/Drs. 12/6000, S. 35).

Das Hochschulrahmengesetz ist heute insgesamt überflüssig.

b. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (neu) in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 und 3 Nr. 6 GG (neu)

Der Bund erhält die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse. Einer Erforderlichkeitsprüfung bedarf es nicht mehr, dafür erhalten die Länder die Befugnis zur Abweichungsgesetzgebung.

Zwischen dem vorgesehenen Verfassungstext („Hochschulzulassung“ und der Begründung besteht allerdings eine Diskrepanz. Denn hier heißt es:

„Nicht erfasst werden von dieser Kompetenz auch Regelungen bezüglich des Hochschulzugangs, die aufgrund ihres engen Bezugs zum Schulwesen zur Zuständigkeit der Länder gehören.“ (Begründung BT/Drs. 16/813, S. 14 re.Sp.)

Des weiteren ist in der Begründung als Gegenstand der Bundeskompetenz lediglich von den Hochschulabschlüssen die Rede.

Von diesen Unklarheiten abgesehen erscheint diese Ausgestaltung grundsätzlich sachgerecht. (Ob allerdings das generelle Konzept der Abweichungsgesetzgebung einen föderalen Fortschritt bedeutet, muß mit einem Fragezeichen versehen werden. Denn besteht die Möglichkeit, dass Länder Abweichungsregelungen treffen, die der Bund für unsachgemäß hält, woraufhin eine neue Bundesregelung ergeht, von der die Länder wiederum abweichen usw.?)

Die Begründung, auf diese Weise erhielten die Länder die Möglichkeit, „eigene Konzeptionen zu verwirklichen und auf ihre unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen zu reagieren“, passt im besonderem Maße auf den Hochschulbereich. Gerade hier sollen die Hochschulen freigesetzt werden, neue und unterschiedliche Konzepte zu entwickeln und zu erproben.

Die Wünschbarkeit und Notwendigkeit einer Abweichungsgesetzgebung wird davon abhängen, ob und in welchem Maße der Bund sich auf Eckpunkte einer Regelung beschränkt, die den Gestaltungsspielraum der Länder für ihre Hochschulen nicht über Gebühr einengt.

Sollten allerdings die Vorschriften der §§ 27 ff. HRG in ein neues Bundesgesetz übernommen werden, so wäre ein Abweichen wünschenswert. Die genannten Vorschriften atmen den Geist bürokratischer Zentralverwaltungswirtschaft. Sie konterkarieren die neuen Entwicklungen des Hochschulwesens, die sich durch Wettbewerb, Profilbildung und Differenzierung auszeichnen. Sie verkennen, dass die allgemeine Hochschulreife nicht grundsätzlich zu jedem Studiengang befähigt. Und sie sind – entgegen der Begründung (S. 14) – nicht von der Verfassung gefordert.

Das Fehlen von bundesrechtlichen Regelungen über den Zugang und Abschlüsse wird kein Chaos auslösen, da die Länder in kluger Selbstverantwortung Mobilität und Vergleichbarkeit durch Selbstkoordination – z.B. im Wege staatsvertraglicher Regelungen – und auch durch Verfahren der Akkreditierung erhalten werden.

c. Art. 74 Abs. 2 Nr. 13 GG (unverändert)

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Ausbildungsbeihilfe und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung bleibt erhalten.

Damit kann der Bund weiterhin das BaföG regeln.

Ein Forschungsförderungsgesetz könnte erlassen werden, frühere Versuche sind mehrfach gescheitert.

Die Inanspruchnahme der Kompetenz ist allerdings durch die restriktive Interpretation der Erfordernisklausel in Art. 72 Abs. 2 GG in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 106, 62) erschwert. Dieser Einwand ließe sich durch eine Streichung der Nr. 13 in Art. 72 Abs. 2 GG (neu) ausräumen.

Dagegen können Gesetze nach Art. 74 Abs. 2 Nr. 13 GG leichter verabschiedet werden, wenn die Zustimmungspflicht des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 GG (neu) eingeschränkt wird.

d. Dienstrechtsreform: Aufhebung von Art. 74 a GG, Einfügung von Art. 74 Abs. 2 Nr. 27 GG (neu)

Die Übertragung der Kompetenz zur Regelung des öffentlichen Dienstrechts in den Bereichen Laufbahnen, Besoldung und Versorgung betrifft auch die Hochschulen.

Diese Übertragung ist zu begrüßen, da sie Raum schafft für unterschiedliche Regelungen der Länder. Das bisherige einheitliche Dienstrecht wirkt wie ein bundesweiter Flächentarifvertrag, der regionale Anpassungen verbietet.

Die wünschenswerte länderübergreifende Mobilität wird durch die bundesrechtliche Normierung der Statusrechte gesichert.

2. Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91 a und 91 b GG

Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist nachdrücklich zu begrüßen.

Auf die Kosten dieses „föderalen Sündenfalls“ (*P. Kirchhof*) ist immer wieder hingewiesen worden: Bürokratischer Aufwand durch Doppel- und Mehrfacharbeit, schwerfällige Abstimmungsverfahren; verzögerte Entscheidungen; langjährige Ungewissheiten über Realisierbarkeit eines Vorhabens; Einschränkung der Verfügbarkeit über Gebäude angesichts einer „Rückzahlungshypothek“; schwache Kontrollen, insbesondere Schwächung parlamentarischer Kontrolle; Innovationsfeindlichkeit.

Die Anpassung der Länder an den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe wird durch die neuen Finanzausweisungen des Bundes nach Art. 143 c GG (neu) und Art. 13 § 2 Entwurf des Föderalismusbegleitgesetzes erleichtert.

Ob allerdings der hier vorgesehene Verteilungsschlüssel sachgerecht ist, erscheint zweifelhaft. Anstatt an die zufällige Höhe der in den Jahren 2000 bis 2003 in Anspruch genommenen Bundesmittel anzuknüpfen, sollte ein gerechterer Schlüssel gefunden werden (z.B. im Antrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/1166).

Durch den neuen Art. 91 b Abs. 1 GG erhält der Bund im Übrigen die Möglichkeit der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen sowie von Forschungsbauten einschließlich Großgeräten. Während die vorgesehene Bagatellgrenze für Bauten von 5 Mio. Euro angemessen erscheint, sollte sie für Großgeräte etwa 400 bis 500 TEuro nicht überschreiten. Auf diese Weise werden auch in Zukunft einige Großgeräte in der Medizin und in den Naturwissenschaften an einer nicht-technischen Universität gefördert werden können (z.B. Spektrometer, Rechner).

Auf die Sachkompetenz des Wissenschaftsrates werden die Länder auch in Zukunft bei ihren Investitionsentscheidungen zurückgreifen. Die Kompetenz des Wissenschaftsrates ist unverzichtbar, kann allerdings auch ohne die Gemeinschaftsaufgabe nutzbar gemacht werden.

3. Finanzierungskompetenz

Die Neufassung des Art. 104 b Abs. 1 Satz 2 GG schließt Finanzhilfen für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder aus. Das bedeutet, dass der Bund in Zukunft keine Programme mehr (mit-)finanzieren kann, die Fragen der Lehre an Hochschulen betreffen (z.B. das HWP-Programm).

Grundsätzlich ist der Ausschluß von Finanzhilfen im Bereich ausschließlicher Landesmaterien sachgerecht. Denn mit Hilfe von Förderprogrammen lassen sich ähnliche Steuerungswirkungen erreichen wie mit Gesetzen. Man spricht deshalb vom goldenen Zügel oder gar von indirekter Gesetzgebung.

Der in der Norm vorgesehene Ausschluß von Finanzhilfen verhindert damit ein Unterlaufen des Verbots von Bundesgesetzen.

Im Bereich der Hochschulfinanzierung führt das auch zu durchaus vertretbaren Ergebnissen. Der Bund ist nämlich nicht gehindert, Finanzhilfen in solchen hochschulrelevanten Bereichen zu leisten, in denen ihm eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (neu)). Eine Förderkompetenz ergibt sich ferner aus Art. 91 b Abs. 1 GG (neu).

Damit sind vor allem Finanzhilfen im Bereich der Forschung möglich. Diese würden vor allem dann zu einer wirkungsvollen finanziellen Entlastung der Hochschulen bzw. der Länder führen, wenn als Teil der Forschungsfördermittel des Bundes auch ein sogen. Overhead von 20 bis 30 % gezahlt würde, also diejenigen Kosten mitfinanziert würden, die neben den direkten Forschungskosten anfallen, also etwa Ausgaben für Räume und die Verwaltung (sog. Vollkostenfinanzierung, vgl. etwa BT-Drs. 15/5374).

Das amerikanische Beispiel zeigt, wie wirksam eine auf die Forschung beschränkte Bundesförderung sein kann. Dort stammen nämlich ca. zwei Drittel der Forschungsmittel der herausragenden Forschungsuniversitäten vom Bund. Da daraus auch Overheadkosten an die Universität abgeführt und auch graduate students als research assistants finanziert werden, finanziert der Bund über die Forschung auch die gute Ausbildung mit.

Durch eine deutliche Anhebung der Forschungsförderung durch den Bund erhalten die Länder Spielräume für ein stärkeres finanzielles Engagement im Bereich der Lehre. Dieser Zusammenhang ließe sich auch in einem politischen „Hochschulpakt“ darstellen, in dem Bund und Länder ihre Förderabsichten gemeinsam bekundeten. Dabei kommt allerdings keine neue Form rechtlich verbindlicher „Gemeinschaftsaufgabe“ oder „Mischfinanzierung“ zustande.

4. Finanzierung des DAAD

Auch nach der Föderalismusreform muss sichergestellt sein, dass der DAAD seine bedeutsamen Aufgaben auch in Zukunft ungeschmälert wahrnehmen kann.

Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich hier eine Bundeszuständigkeit aus Art. 73 Nr. 1 GG („Auswärtige Angelegenheiten“) ähnlich wie für das Auslandsschulwesen, die Entwicklungshilfe oder die Ausstrahlung von Bundesfunksendungen in das Ausland begründen lässt.

gez. Prof. Dr. Rudolf Steinberg