

Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks (DSW) zur Föderalismusreform

Das Deutsche Studentenwerk nimmt satzungsgemäß sozialpolitische Belange der Studierenden an den Hochschulen wahr.

Mit der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland bzw. der sogenannten Föderalismusreform wird die durchgreifendste Änderung der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland der letzten Jahre angestrebt, die – über eine veränderte Kompetenzzuweisung weitestgehend an die Länder – nachhaltig die Einheitlichkeit des Hochschulwesens zwischen den Ländern und insofern auch die Chancengerechtigkeit junger Menschen berührt.

Das Deutsche Studentenwerk fordert daher in Bezug auf das weitere Gesetzgebungsverfahren, dass der Entwurf zur Föderalismusreform in aller Gründlichkeit und ohne zeitlichen Druck beraten wird. Ein anderes Vorgehen würde einer derart gravierenden Verfassungsänderung nicht gerecht.

Das Deutsche Studentenwerk hält es für erforderlich, dass Bund und Länder künftig die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems gemeinsam gewährleisten können. Dies erfordert auch zukünftig ein verfassungsmäßig abgesichertes gemeinschaftliches Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich des Hochschulwesens. Andernfalls können die Anforderungen an die sozialen Rahmenbedingungen des Studierens auf Grund der im nächsten Jahrzehnt zu erwartenden Steigerung der Studierendenzahlen nicht bewältigt werden. Der jetzige Entwurf würde einen Rückschlag für den Bildungsstandort Deutschland bedeuten.

Darüber hinaus fordert das Deutsche Studentenwerk, dass – im Zuge der Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern – auch zukünftig die Einheitlichkeit der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens gesichert ist. Zwingend notwendig ist daher auch weiterhin eine Zuständigkeit des Bundes für die Bereiche Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse ohne Abweichungsmöglichkeiten der Länder.

1. Bildung als Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit eines rohstoffarmen Landes

Der gesamte Bereich der Bildung gilt in rohstoffarmen Ländern als Schlüssel für die Innovations-, Wachstums- und damit Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft, wie von Politikern, Parteien, Wissenschaftlern, Arbeitgebern und Gewerkschaften unablässig betont wird. Diese Aussage hat nach den internationalen Vergleichsstudien der unterschiedlichen Bildungssysteme und den insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland eher nicht zufriedenstellenden Ergebnissen erhebliche Bedeutung gewonnen: Danach ist der stark ausgeprägten Selektivität im Bildungssystem entgegenzuwirken und bezogen auf den Tertiärbereich die Quote der Studierenden am jeweiligen Altersjahrgang wie auch die Quote der Absolventen insbesondere durch Steigerung der Bildungsbeteiligung bildungsferner Herkunftsgruppen erheblich zu verbessern. Die damit verbundene Herausforderung wird durch den – demographisch und schulorganisatorisch bedingten – Anstieg der Hochschulzugangsberechtigten in den nächsten Jahren gravierend erhöht.

Allein das Zusammenkommen dieser genannten Faktoren erfordert ein gemeinschaftliches Handeln von Bund und Ländern in Wahrnehmung ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung, das über die jetzigen verfassungsgemäßen Möglichkeiten des finanziellen Zusammenwirkens nach Art 104a, Abs. 4 Grundgesetz im Grunde noch hinausgeht und explizit ein finanzielles Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Verfassung verankern müsste.

2. Anstelle eines Kooperationsverbots – Sicherung des gemeinschaftlichen Handelns von Bund und Ländern in gesamtstaatlicher Verantwortung sowie des finanziellen Zusammenwirkens in der Verfassung

Nach dem Gesetzentwurf soll die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a GG abgeschafft und die sog. Mischfinanzierung abgebaut werden. Dem Bund würde dadurch in der Zukunft die Möglichkeit genommen, sich an den im Hochschulbauförderungsgesetz geregelten Maßnahmen finanziell zu beteiligen. Zwar sind für die bestehenden Programme für den Hochschulbau in Art. 143c GG (neu) noch finanzielle Übergangsregelungen bis zum Ende des Jahres 2019 vorgesehen, sie sind jedoch nur bis zum Ende des Jahres 2013 in der Höhe bestimmt und zweckgebunden. Die erforderlichen Kapazitätserweiterungen zur Sicherung des Hochschulzugangs einer steigenden Zahl von Schulabgängern sind angesichts der schon jetzt vorhandenen Unterfinanzierung der Hochschulen nicht gesichert. Vor allem finanzschwächere Länder werden diese Aufgabe ohne Bundeshilfe künftig kaum leisten können, zumal die Verteilung der Mittel an die Ausgaben der letzten drei Jahre und nicht an die Wirtschaftskraft der Länder bzw. ihren tatsächlichen Investitionsbedarf geknüpft ist. Die Aufgabe der Mischfinanzierung würde darüber hinaus nicht nur unmittelbar die Hochschulen betreffen, sondern ebenso eine Erweiterung bzw. Erneuerung der sozialen Infrastruktur für das Studium, insbesondere der Mensen, be- oder gar verhindern.

Das Deutsche Studentenwerk teilt zwar die Auffassung, dass sich das bisherige – in Teilen überbürokratisierte – Verfahren zum Bau und zur Sanierung von Speisebetrieben nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, das zur Nutzung einer Bundesfinanzierung jeweils eine Landesbeteiligung voraussetzt, oft als Hemmnis für wichtige Investitionen in die soziale Infrastruktur im Hochschulbereich erwiesen hat. Eine Veränderung ist daher zu begrüßen. Der Verfassungsgesetzgeber sowie Bund und Länder haben anstelle eines langfristigen Rückzugs des Bundes aus der Finanzierung daher vielmehr einfachere, operativ schneller umsetzbare Verfahren unter Beteiligung des Bundes sicherzustellen. Gelingt dies nicht, bleibt der Standard der sozialen Infrastruktur im tertiären Bildungsbereich Deutschlands auf Dauer hinter dem Niveau anderer, auch von internationalen Studierenden stark nachgefragten Ländern zurück. Eine „Servicewüste“ kann sich die Bundesrepublik Deutschland auch in der sozialen Infrastruktur der Hochschulen weder national noch international leisten. Im Bereich des Wohnheimbaus sollte daher das Ende der 1980er Jahre sehr erfolgreiche Modell der Sonderprogramme des Bundes weiterhin möglich bleiben und neue Impulse erhalten.

Die zusätzlich notwendige umfangreiche Finanzierung soll der angekündigte Hochschulpakt ermöglichen, dem die beabsichtigte Verfassungsreform jedoch die legitime Basis entzieht: mit Änderung des Art. 91b GG soll auch die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung abgeschafft werden. Diese Normierung würde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Wesentlichen auf den Bereich der Forschung reduzieren. Zwar sieht Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG des Gesetzentwurfes vor, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren kann. Dies gilt nach S. 2 der Vorschrift aber ausdrücklich nicht für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder, also den Hochschulbereich. Dies bedeutet ein faktisches Kooperationsverbot des Bundes und der Länder im Bereich der Hochschulfinanzierung. Der Bund wird damit gehindert, seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für den Bildungsbereich nachzukommen.

Dadurch würden die bereits zurzeit bestehenden, aus der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder resultierenden Ungleichheiten weiter verstärkt. Gerade finanzschwächere Länder werden der zu erwartenden Steigerung der Studierendenzahlen nicht ohne die nachhaltige Mitwirkung des Bundes gerecht werden können. Die Folgen davon hätten vor allem Studierwillige aus sozial schwächeren Familien zu tragen. Sie studieren aufgrund ihrer finanziellen Gegebenheiten eher in der Nähe ihres bisherigen Wohnorts und haben nur geringere Möglichkeiten, in ein Bundesland mit besser ausgestatteten Hochschulen zu wechseln. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu den Studiengebühren deutlich gemacht hat, ist die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland verfassungsrechtlich geboten. Anstelle eines faktischen Kooperationsverbots erfordert der Zukunftsfaktor Bildung daher die explizite verfassungsmäßige Ausdehnung der finanziellen Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft auch auf den Bereich des Hochschulwesens.

3. Anstelle eines Abweichungsrechts der Länder – Sicherung des einheitlichen Zugangs sowie der Einheitlichkeit von Abschlüssen

Mit der vorgesehenen Aufhebung des Art. 75 GG entfielen auch die Rahmengesetzgebung des Bundes. Fast alle Regelungsbereiche des Hochschulrechts würden damit in die alleinige Länderkompetenz fallen. Lediglich die Bereiche Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse blieben künftig nach dem geplanten Art. 74 Nr. 33 GG unter der sog. konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

In diesen Bereichen könnte der Bund zwar grundsätzlich weiter von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch machen, jedoch nicht einmal hier eine bundeseinheitliche Rechtsituation sicherstellen: Die neue Vorschrift des Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG würde den Ländern die Möglichkeit eröffnen, durch Landesgesetz von einer Bundesregelung zur Hochschulzulassung und zu Hochschulabschlüssen abzuweichen.

Faktisch würde damit den Ländern die nahezu ausschließliche Zuständigkeit über den gesamten Bereich des Hochschulwesens übertragen. Die Aufgaben der Hochschulen, die Hochschulabschlüsse, die Zulassung zum Studium, die Mitglieder und die Rechtsstellung der Hochschule würden damit nicht mehr bundeseinheitlich definiert. Dies könnte einen Flickenteppich unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen nach sich ziehen. Einheitlicher Zugang, Transparenz und Allgemeinverbindlichkeit der Abschlüsse wären vor allem dann gefährdet, wenn Länder die betreffenden Regelungskompetenzen den einzelnen Hochschulen weiter übertragen würden.

Die über ein Abweichungsrecht möglichen Rechtsdifferenzen zwischen den Ländern würden die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die Sicherheit der Lebensplanung und generell die Mobilität der Studierenden und Studierwilligen nachhaltig beeinträchtigen und insoweit Studierende und Studierwillige nachhaltig verunsichern. Daher ist die Einheitlichkeit der Grundsätze des Hochschulwesens zum Schutz der Studierenden und Studierwilligen auch künftig zu gewährleisten. Dies erfordert gesamtstaatliche – länderübergreifende einheitliche – Regelungen, wie sie der Gesetzentwurf zu Recht auch weiterhin für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen – worunter insbesondere das BAföG fällt – vorsieht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) und nach Art. 72 Abs. 2 des Entwurfes den Ländern keine Abweichungsmöglichkeiten von einer Bundesregelung erlaubt.

Berlin, 11. Mai 2006

gez. A. Meyer auf der Heyde
Generalsekretär