

Eine Warnung
vor blindem Reformeifer

Föderalismus oder Partikularismus?

Hans Joachim Meyer

Der Föderalismus gehört zum politischen Selbstverständnis der heutigen deutschen Republik und gilt – trotz der weit verbreiteten kritischen Distanz zur nationalen Vergangenheit – als eine positiv zu bewertende Traditionslinie der deutschen Geschichte. Wer freilich die in der gegenwärtigen Föderalismusdebatte vorgebrachten Argumente für die Vorteile einer bundesstaatlichen Ordnung betrachtet, wird dort kaum Anklänge an die Geschichte finden. Stattdessen werden Vorzüge genannt, die auch für andere dezentrale und regionale Strukturen zutreffen, als da sind Bürgernähe, Möglichkeiten zur Partizipation, zur Transparenz und Kontrollierbarkeit der Entscheidungen sowie nicht zuletzt die Sachnähe von Politik. So lesen sich denn auch Argumente für den Föderalismus nicht selten wie Begründungen des Subsidiaritätsprinzips, aus dem sich ein grundsätzlicher Vorrang dezentraler Strukturen ergibt.

Was auf den ersten Blick als Modernität des Föderalismus erscheint, der den heutigen Trends zur Dezentralisierung und zur Regionalität nicht viel mehr als seine geschichtliche Dignität voraus hat, könnte sich – konsequent zu Ende gedacht – durchaus als eine rationale Infragestellung des deutschen Bundesstaates in seiner gegenwärtigen Form erweisen. Und zwar nicht, wie heute weithin behauptet wird, im Interesse der Länder und ihrer Kompetenzen. Deren Kern sind nämlich nach allgemeinem Verständnis die Polizei und die Kulturhoheit. Es gäbe aber durchaus gute Gründe, die innere Si-

cherheit oder die Wissenschaft und die Kultur als Angelegenheiten von nationaler Bedeutung zu betrachten, die folglich auf die zentrale und nicht auf die dezentrale Ebene gehören. Eine solche Kompetenzzuweisung würde aber die deutschen Länder zu Verwaltungsregionen oder Kommunalverbänden herabstufen und dem deutschen Föderalismus seinen Kern nehmen. Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz des politischen Systems, der unbestreitbar die gegenwärtige Debatte über die Föderalismusreform dominiert, wäre die Frage, ob öffentliche Verantwortung zentral oder dezentral wahrgenommen wird, im Prinzip zunächst einmal offen. Eine solche prinzipielle Offenheit besteht jedoch nicht für den deutschen Föderalismus, der eine eigene geschichtlich gewachsene Kraft darstellt und für den die Teilung der staatlichen Aufgaben zwischen dem Bundesstaat und seinen Gliedstaaten bereits ein Wert in sich ist. Dezentralisierung dagegen ist eine generelle Philosophie der Kompetenzverteilung zugunsten der möglichst niedrigen Ebene, bei der jedoch allein Sachargumente zählen, die auch den Vorteil der zentralen Ebene erweisen können.

Eine Besinnung auf die geschichtlichen Wurzeln des deutschen Föderalismus und die Grenzen seiner rationalen Begründbarkeit scheint im Blick auf die gegenwärtige Reformdebatte dringend geboten. Es zeigte sich nämlich schon früh, dass die Zuständigkeit einer relativ großen Zahl von Ländern für so wichtige Gebiete wie Bildung und Wissenschaft,

welche die Lebensinteressen vieler Menschen in einer hoch mobilen Bevölkerung unmittelbar berühren, zu Schwierigkeiten führt, die nicht wenige Menschen am Sinn und Nutzen des Föderalismus zweifeln lassen. Um dem zu begegnen, sind zwei Methoden entwickelt worden, ohne die der deutsche Föderalismus nicht lebensfähig wäre: die Selbstkoordination der Länder und die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Beide Wege wurden, weil von der Wirklichkeit erzwungen, früh beschritten. Die Kultusministerkonferenz, der andere Fachministerkonferenzen folgen sollten, entstand schon 1948, mithin also schon vor der Gründung der Bundesrepublik. Die Gemeinschaftsaufgaben auf den Gebieten der Forschung und des Hochschulbaus bildeten sich – aus schierer Notwendigkeit – bald nach 1949 in Gestalt von Ad-hoc-Lösungen heraus, bevor sie 1969 durch die Ergänzung des Grundgesetzes in den Artikel 91a und 91b auf eine verfassungsmäßige Grundlage gestellt und in den Jahren danach, und zwar mit durchaus vorzeigbaren Ergebnissen, ausgebaut wurden. Dies geschah durch den gemeinsamen Entschluss der beiden damals zur Koalition vereinten Volksparteien und entsprach den unabwiesbaren Notwendigkeiten der Realität und dem sich immer stärker artikulierenden Willen einer breiten Bevölkerungsmehrheit. Wer dies wieder rückgängig machen will, muss überzeugend darlegen, warum die damals wirkenden Gründe heute nicht mehr gelten sollten und auf welche andere Weise der deutsche Bundesstaat auf den genannten Gebieten in ein fruchtbares Verhältnis zur Lebenswirklichkeit gebracht werden kann.

Nun ist es unbestreitbar richtig, dass sich Bundestag und Bundesrat bei wirklich wichtigen Gesetzesvorhaben zunehmend blockieren und damit das Vertrauen in die Demokratie gefährden. Tatsächlich ist dies aber nur ein Teilproblem

der deutschen Malaise. Deren Kern besteht vielmehr darin, dass in der alten Bundesrepublik während der zweiten Hälfte ihrer Geschichte in einem wechselseitigen Hochschaukeln von Parteien, Interessengruppen, Gesetzgebern und Richtern der Versuch gemacht worden ist, eine individualistische Gesellschaft zu schaffen, deren Mitglieder allen Ernstes sich ihre Lebenschancen rechtlich absichern und ihre Lebensrisiken rechtlich ausschließen lassen wollen. Man könnte dies auch eine Gesellschaft nennen, die sich einerseits von den Zumutungen des Gemeinwohls lossagt und politischen Entscheidungsräumen eher misstraut, sich andererseits aber auch nicht den Herausforderungen des Wettbewerbes und der unabhängigen bürgerschaftlichen Initiative überlassen will. So entstand eine hoch verrechtlichte Ordnung, in der mit noch so energisch vorgetragenen Ruckreden nichts zu bewegen ist. Das Missverhältnis zwischen Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeit führt zu allgemeinem Politikverdross.

Für diesen Zustand ist von den großen und reichen Ländern der Verflechtungsgrad von Bund und Ländern als Sündenbock erkoren worden, wobei dem armen Tier die Mängel der Selbstkoordination der Länder gleich noch mit aufgebürdet werden. Jede Art von institutioneller Zusammenarbeit wird verdächtigt, rasche und transparente Entscheidungen zu verhindern. Wie sehr auf diese Weise die Wirklichkeit entstellt wird, sei kurz am Beispiel des Abiturs dargestellt. Dass das Abitur den Status einer Hochschulzugangsberechtigung hat und damit bei uns im Prinzip der Zugang zu allen Hochschulen und zu allen Studienfächern einklagbar ist, wird zwar durch das Hochschulrahmengesetz des Bundes festgestellt, war aber schon lange vorher ein eherner Grundsatz der Selbstkoordination der Länder in der Kultusministerkonferenz. Das hat wiederum seinen

Grund nicht primär in dieser Institution, sondern in der Tatsache, dass die CDU und CSU einerseits und die SPD andererseits am Rechtstitel Abitur festhalten, wenn auch aus höchst unterschiedlichen Gründen. Für die Unionsseite ist das Abitur die letzte institutionelle Bastion einer immer schwächer werdenden bildungsbürgerlichen Tradition, dessen juristische Würde um jeden Preis bewahrt werden muss. Für die SPD ist das Abitur das entscheidende Instrument zur Beförderung von Chancengleichheit und sozialem Aufstieg. Im Streit darum, was dies für den Leistungsbegriff bedeutet, sitzt die Union zwangsläufig am schwächeren Hebel, weil sie sich durch das Festhalten am Rechtstitel Abitur des wichtigsten Mittels zur Bewahrung und Erhöhung des Leistungsniveaus, nämlich des Wettbewerbes, begibt. Aus diesem Rechtstitel folgt im Gegenteil mit unausweichlicher Konsequenz, was das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1972 fordert, nämlich eine möglichst gerechte Verteilung der vorhandenen Studienplätze auf die Inhaber von Hochschulzugangsberechtigungen – mit all den verhängnisvollen Konsequenzen, die unser Hochschulwesen seitdem belasten, als da sind ein (durch Ländervertrag geschaffenes!) zentralplanwirtschaftliches Verteilungssystem, die von der Länderfinanzpolitik erzwungenen und der Qualität der Lehre unangemessenen Curricularnormwerte und die von Verfassungsgerichten geforderte Zurücksetzung der Forschung. Nichts davon ist im Wesen der Sache durch die Rahmengesetzgebung des Bundes, die Gemeinschaftsaufgaben oder die Selbstkoordination der Länder bedingt, wie dies in einer Antwort des Baden-Württembergischen Staatsministeriums vom 19. Februar 2003 auf eine Große Landtagsanfrage behauptet wird. Ursache ist allein der politische Wille der Parteien und der von ihnen gestellten Schulminister der Länder, die sich gegen wach-

sende öffentliche Kritik bis heute weigern, das Abitur nur als Hochschulzugangsbefähigung zu definieren und damit das zu ermöglichen, was unsere Hochschulen am dringendsten brauchen: den Wettbewerb der Hochschulen um die besten Studieninteressierten und den Wettbewerb der Studieninteressierten um die in ihrem Fach besten Hochschulen. Selbst die Minilösung, dass die Hochschulen wenigstens in den Numerusclausus-Fächern einen gewissen Prozentsatz unter jenen Studienbewerbern auswählen dürfen, die bei ihnen studieren wollen, brauchte mehr als zehn Jahre, um in der KMK durchgesetzt zu werden. Wer die mangelnde Wettbewerbsorientierung unseres Bildungswesens durch die Entflechtung des Föderalismus erreichen will, verkennt also Ursache und Wirkung.

Welche Verflechtung?

Worin besteht denn nun aber die nicht zu bestreitende Verflechtung des Föderalismus, die zur wechselseitigen Blockade von Bund und Ländern führen kann? Solche Blockaden bestehen vor allem darin, dass eine vom Bundestag abweichende Stimmenmehrheit im Bundesrat Bundesgesetzen ihre Zustimmung versagt oder gegen diese Einspruch erhebt. Im Wesentlichen gibt es zwei Verflechtungen, die im Grundgesetz angelegt sind. Das ist *erstens* die Festlegung durch Artikel 30 des Grundgesetzes, wonach der Bund für seine Gesetze der verfassungsmäßigen Umsetzung durch die Länder bedarf. Abgesehen von dadurch entstehenden finanziellen Belastungen werden die Länder damit auch für politische Projekte in Anspruch genommen, die sie grundsätzlich ablehnen, wie etwa bei der rechtlichen Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften. Das sind *zweitens* die finanziellen Abhängigkeiten der Länder, die sich aus der starken Stellung des Bundes in der Steuergesetzgebung ergeben.

Beide Konfliktmöglichkeiten sind nicht völlig aus der Welt zu schaffen, sondern nur zu mildern. Derzeit wird das Konfliktpotenzial aber zusätzlich verschärft durch den 1969 neu formulierten Artikel 104a des Grundgesetzes, der in sich widersprüchlich ist. Einerseits legt dieser im Absatz (1) fest, dass Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus den jeweiligen Aufgaben ergeben, gesondert tragen, und im Absatz (2), dass der Bund die Ausgaben trägt, wenn die Länder in seinem Auftrag handeln. Im Absatz (3) des gleichen Artikels heißt es jedoch: „Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen des Bundes ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.“ Damit wird das Prinzip der klaren Aufgaben- und Ausgabentrennung durchbrochen, wenn auch jeweils mit Zustimmung des Bundesrates. Auch der Absatz (4), nach dem der Bund den Ländern „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“ kann, ist geeignet, den Zusammenhang zwischen politischer Entscheidung und ihren finanziellen Konsequenzen zu verwischen. Auf den ersten Blick scheinen diese Regelungen flexibles und solidarisches Handeln zu ermöglichen. In der Praxis haben sie jedoch dem politischen Kuhhandel und der wechselseitigen Erpressbarkeit Tür und Tor geöffnet. Vor allem ist dadurch ein Gewirr von rechtlichen Zuständigkeiten und finanziellen Verpflichtungen entstanden, das die Zuordnung von politischer Verantwortung erheblich erschwert.

Lösung durch Wettbewerb

Ein Erfolg versprechender Weg, diesen Schwierigkeiten zu entkommen, wäre zweifellos, den inzwischen hochkomplexen kooperativen Föderalismus jedenfalls in einem gewissen Maße durch einen

Wettbewerbsföderalismus zu ersetzen. Um einen Wettbewerb zu erreichen, der allen eine faire Erfolgchance bietet und nicht für einige der Beteiligten ruinös ist, sind zwei Grundbedingungen notwendig. *Erstens* müssen die Wettbewerbsteilnehmer – hier also die Länder – annähernd gleich groß und potenziell gleich stark sein. *Zweitens* müssen die Wettbewerbsteilnehmer für die Aufgabengebiete, in denen sie konkurrieren, klare Kompetenzen haben und selbst über die dafür zu verwendenden finanziellen Mittel verfügen können. Konkret könnte das bedeuten, das Bundesgebiet in acht gleichgewichtige Länder zu untergliedern. Bekanntlich gibt es aber keine politische Initiative zur Neugliederung der Länder, ja, nicht einmal eine ernst zu nehmende politische Diskussion darüber. Und nach Ausweis des Ergebnisprotokoll der Besprechung der Regierungschefs der Länder vom 27. März 2003 in Berlin wollen die Länder an den Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz festhalten. Da niemand so naiv sein kann anzunehmen, dass sich dann der Bund den Vorteil von Absatz (3) des gleichen Artikels nehmen lässt, können wir für die gegenwärtige Debatte um die so genannte Modernisierung des Föderalismus davon ausgehen, dass eine der wichtigsten, wenn nicht die wichtigste Ursache für die wechselseitige Blockade von Bundestag und Bundesrat nicht angetastet wird.

Eigentlich wäre es eine Sache der politischen Redlichkeit gewesen, spätestens zu diesem Zeitpunkt das Projekt der Föderalismusreform für beendet zu erklären. Stattdessen konzentriert sich der Ruf nach Entflechtung immer mehr auf ein Gebiet, das von Anfang an im Vordergrund des Interesses der großen und reichen Länder gestanden hat, welche die Initiative zur Reform des Föderalismus ergriffen, nämlich auf die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben für den Hochschul-

bau, für die Forschungsförderung und für die Bildungsplanung (Artikel 91a und 91b Grundgesetz) sowie der Bundesrahmenkompetenz für das Hochschulwesen (Artikel 75 des Grundgesetzes). Da es genau diese Gebiete sind, auf denen sich nach allgemeiner Überzeugung die Zukunft der deutschen Gesellschaft entscheidet, stellt sich die Frage, warum ausgerechnet diese mit Deutschland als Ganzem nichts mehr zu tun haben, sondern ausschließlich von 16 Ländern als Wettbewerb unter Ungleichen entschieden werden sollen.

Gemeinschaftsaufgaben

Wenden wir uns zunächst den Gemeinschaftsaufgaben zu, von denen das Baden-Württembergische Staatsministerium am 19. Februar 2003 in einer Antwort auf eine große Anfrage aus dem Landtag behauptet, vor allem sie machten politische Entscheidungsprozesse intransparent und verwischten klare Kompetenzstrukturen. Durch Artikel 91a des Grundgesetzes wurde die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau geschaffen, nach welcher der Bund beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken auf der Grundlage eines speziellen Gesetzes die Hälfte der Ausgaben trägt. Eine wichtige Konsequenz der Bundesbeteiligung am Hochschulbau war die Aufwertung des bereits 1957 durch ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern geschaffenen Wissenschaftsrates. Denn jetzt wurde es dessen Aufgabe, die von einem Land für die Hochschulbauförderung vorgesehenen Projekte unter wissenschaftlichen und wissenschaftspolitischen Gesichtspunkten zu bewerten und zu einer entsprechenden Empfehlung für den Bundesrahmenplan zu kommen. Dies geschieht in einem zweistufigen Verfahren – zunächst durch die Wissenschaftliche Kommission und sodann durch die aus Regierungsvertretern des Bundes und

der Länder bestehende Verwaltungskommission.

Nichts am Verfahren des Wissenschaftsrates ist intransparent. Es ist vielmehr von einer für politische Entscheidungsprozesse seltenen Rationalität. Und auch von einer Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Länder kann keine Rede sein, denn es gibt keine Länderquoten. Schon deshalb hat diese Gemeinschaftsaufgabe in der Entflechtungsdebatte nichts zu suchen, weil die Hochschulbaumittel nicht Teil der in ihrem Umfang eindeutig geregelten Finanzströme sind. Vor allem aber geht die Initiative zu konkreten Hochschulbaumaßnahmen stets von den Landesregierungen aus. Freilich muss sich jedes Land mit seinen konkreten Vorhaben der Kritik des Wissenschaftsrates stellen. Das ist, wie aus dessen Entscheidungspraxis unschwer nachgewiesen werden könnte, ein qualitätsorientierter Wettbewerb, der schon viel Geldverschwendung verhindert hat. Freilich erfolgt auch nach positiver Empfehlung des Wissenschaftsrates die hälftige Bundesbeteiligung nicht automatisch, sondern erst durch einen Beschluss im Hochschulbau-Planungsausschuss von Bund und Ländern. Dieser kann sich selbstverständlich nur im Rahmen dessen bewegen, was der Bundeshaushalt insgesamt für die Hochschulbauförderung vorsieht. Das hat den Bund schon oft in erhebliche politische Schwierigkeiten gegenüber den Ländern und den Hochschulen gebracht. Für so manchen Landesfinanzminister liefern dagegen die Grenzen, die der Bundeshaushalt zieht, eine willkommene Ausrede. Die Frage, wer den Hochschulbau mehr fördert – der Bund oder die Länder –, ist also ein ständiges Thema des öffentlichen Streites, was durchaus im Interesse der Hochschulen liegt.

Wie jede Rechtskonstruktion hat natürlich auch das Hochschulbaufördergesetz seine Tücken und Schwierigkeiten.

Viel wichtiger ist, dass es der Wissenschaftspolitik der Länder, insbesondere der mittleren und kleineren Länder, wenn sie die Hochschulen auf die landespolitische Prioritätenliste setzen und überzeugende Bauvorhaben entwickeln, beachtliche Erfolgchancen gibt. Nicht zuletzt haben die Landeswissenschaftsminister durch die begründete Aussicht auf eine hälftige Bundesbeteiligung sehr viel bessere Aussichten für Fortschritte im Hochschulbau, als wenn sie über dieses Argument nicht verfügten. Und hier liegt wahrscheinlich auch der Hund begraben: Die anderen Ressorts der Landesregierungen neiden der Wissenschaftspolitik diesen Platzvorteil, und die Finanzministerien sowie nicht selten auch die Staatskanzleien betrachten die Notwendigkeit zur Kofinanzierung von Bundesmitteln ohnehin als einen Eingriff in ihre Dispositionsfreiheit für den Landeshaushalt.

Es kann überhaupt kein Zweifel darüber bestehen, dass die materiellen Bedingungen für die Hochschulen in den meisten Ländern ohne die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sehr viel schlechter wären. Vor allem hätten mittlere und kleinere Länder so gut wie keine Möglichkeit, trotz ihrer geringeren Finanzkraft in einer einigermaßen überschaubaren Zeit neue Hochschulentwicklungen auf den Weg zu bringen. So hat Sachsen in den Jahren 1991 bis 2002 zwei Milliarden in seine Hochschulen investiert, von denen 884 Milliarden vom Bund kamen. Insgesamt wäre die Aufbauleistung des letzten Jahrzehntes im Osten Deutschlands ohne diese Gemeinschaftsaufgabe völlig ausgeschlossen gewesen. Man kann es drehen und wenden wie man will: Es sind nur die wenigen großen und reichen Länder, die sich vielleicht von der Zerschlagung des derzeitigen Systems der Hochschulbauförderung einen Vorteil versprechen könnten. Und auch sie könnten auf diesen Vorteil nur hoffen, wenn der Bund

den Ländern beträchtliche Steueranteile abträte. Wer kann das ernsthaft annehmen?

Forschungsförderung

Die zweite für die deutsche Wissenschaft bedeutsame und jetzt gefährdete Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, nämlich die Forschungsförderung, findet sich im Artikel 91b des Grundgesetzes. Zwar haben sich die Regierungschefs der Länder am 27. März 2003 im Ergebnisprotokoll ihrer Besprechung darauf verständigt, die „Forschungsförderung [...] auch in Zukunft als Mischfinanzierung fortzuführen“, nachdem das Baden-Württembergische Staatsministerium noch am 19. Februar 2003 auf deren Abschaffung gedrungen hatte. Aber der Bund hat in seinen Positionen zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ vom April 2003 gefordert, dass „künftig [...] die Forschungsorganisationen (FhG, HGF, MPG, DFG) in die alleinige Zuständigkeit des Bundes, die so genannten ‚Blaue-Liste-Einrichtungen‘ in die alleinige Zuständigkeit der Länder überführt werden“. Da eine Reform des Grundgesetzes nicht gegen die die Bundesregierung tragende Bundestagsmehrheit durchzusetzen ist, wäre es fahrlässig, eine solche Forderung nicht ernst zu nehmen. Würde aber die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung abgeschafft, so wäre dies von einer wahrhaft verheerenden Auswirkung auf den Wissenschaftsstandort Deutschland. Selbst zu einer Zeit, als das Deutsche Reich in der Mehrheit seiner Bevölkerung und seiner Fläche aus einem Land, nämlich aus Preußen, bestand, hielt man es im Blick auf die finanziellen Mittel für notwendig, in Gestalt der damaligen Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft eine gesamtdeutsche Organisation für die moderne Grundlagenforschung zu schaffen. Seit den Anfängen der Bundesrepublik war es ganz selbstverständlich, weil dringend erforderlich,

dass Bund und Länder durch eine Vielzahl von Vereinbarungen gemeinsame Verantwortung für die Forschung übernehmen. Im Grunde hat Artikel 91b dies nur übersichtlich gemacht und zugleich durch den Verweis auf die dafür zu treffenden Vereinbarungen die angemessene Flexibilität bewahrt. Bund und Länder verpflichten sich langfristig zu finanziellen Leistungen dem Grunde nach, während die konkreten Höhen regelmäßig verhandelt werden.

Die eigentlichen inhaltlichen Entscheidungen treffen auf diesem Gebiet weder der Bund noch die Länder, sondern die Forschungsorganisationen selbst – entweder durch ihre mehrheitlich mit Wissenschaftlern besetzten Gremien oder durch einen gutachtergesteuerten Wettbewerb. Darin liegt ja der enorme Vorteil der deutschen Forschungsförderung im Vergleich mit anderen europäischen Ländern. Man stelle sich einmal vor, Max-Planck-Institute oder andere Forschungsinstitute würden nicht nach den wissenschaftlichen Vorzügen eines bestimmten Standortes, sondern nach politischen Interessen errichtet. Überdies liegt es im besonderen Interesse der Länder, diese Form der Zusammenarbeit zu bewahren. Der Bund spielt schon lange mit der Absicht, die Länder aus der Verantwortung insbesondere für die prestigeträchtige Max-Planck-Gesellschaft herauszudrängen. Damit fehlte zugleich dem engen Zusammenwirken der Forschungsorganisationen mit den Universitäten und Hochschulen die Basis in der gemeinsamen Trägerschaft von Bund und Ländern. Die in Deutschland durch seinen föderalen Aufbau bedingte Art der Wissenschaftsorganisation ist ohnehin nicht unproblematisch für die Einheit von Lehre und Forschung und für den Rang der Universitätsforschung. Durch eine so genannte Entflechtung würde beides wirklich bedroht, insbesondere zu Lasten der Universitäten und Hochschulen, für welche

die Länder die Verantwortung tragen. Würde ferner, wie offenbar vom Bund beabsichtigt, die Leibniz-Gemeinschaft als jüngste deutsche Wissenschaftsorganisation ausschließlich den Ländern zugeordnet, so muss – insbesondere in den ostdeutschen Ländern – mit einer massenhaften Vernichtung wertvollen Forschungspotenzials gerechnet werden.

Bildungsplanung

In Artikel 91b findet sich ferner die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung. Diese steht in ihren politischen und finanziellen Auswirkungen deutlich hinter den beiden anderen Gemeinschaftsaufgaben zurück, bietet jedoch den Nutzen begleitender und unterstützender Projekte und Kontakte, wenn sie auch immer wieder vom Bund zum Ärger der Länder zu Ritten in ihm eigentlich nicht zustehende Felder der Bildungspolitik genutzt wird. Anzunehmen, dass dies nach Wegfall dieser Gemeinschaftsaufgabe unterbliebe, scheint naiv. Dafür ist die nationale Bedeutung der Bildungspolitik zu groß. Daher würde der Verzicht auf diese Gemeinschaftsaufgabe von weiten Teilen der öffentlichen Meinung wohl eher als Schildbürgerstreich betrachtet werden, ähnlich wie die bornierten Attacken aus den Ländern auf die Idee einer nationalen Kulturstiftung des Bundes und der Länder. Das kleinliche Gezänk darüber, ob der Bund, weil er hier keine Gesetzgebungskompetenz hat, für Kultur Geld ausgeben darf, versteht die Öffentlichkeit nicht. Auf diese Weise gewinnen die Länder keine Freunde und Verbündete für den Föderalismus – im Gegenteil. Nicht unerwähnt darf bleiben, dass die Gemeinschaftsaufgaben zwar immer wieder zu politischem Streit über die Bedeutung von Wissenschaft und Bildung und über die daraus zu ziehenden Konsequenzen geführt haben, aber niemals zu einer Blockade zwischen Bundestag und Bundesrat, was ja bekanntlich als Hauptargu-

ment für eine Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern gilt.

Bleibt noch als Angriffspunkt die Rahmenkompetenz des Bundes in Artikel 75 des Grundgesetzes, die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens gesetzlich zu regeln. Dazu schreibt das Baden-Württembergische Staatsministerium in seiner schon wiederholt zitierten Antwort vom 19. Februar 2003, die gegenwärtige Situation sei gekennzeichnet durch „eine stetige Verlagerung der Kompetenzen der Länder auf den Bund – mit bislang ungebrochener Tendenz, zum Beispiel will der Bund beim derzeitigen Gesetzgebungsvorhaben „Hochschulrahmengesetz“ verfassungswidrig ein Verbot von Studiengebühren festschreiben statt sich auf die ihm zustehende Rahmengesetzgebungskompetenz zu beschränken“. Diese Darstellung ist – zurückhaltend gesagt – irreführend. Das Hochschulrahmengesetz ist nämlich 1998 auf Initiative der von Helmut Kohl geführten Bundesregierung und im Zusammenwirken mit den Ländern drastisch auf ein Grundsatzgesetz reduziert worden. Vor allem entfielen Strukturvorschriften zur Hochschulverfassung, die eigene Regelungen der Länder auf diesem Gebiet ernsthaft behindert hatten. Als Streitfall ist neben den Studiengebühren nur noch die Habilitation zu nennen. Beide sind jedoch in Bezug auf ihre Verfassungskonformität strittig und mithin atypisch.

Von einer Reform der wesentlichen Schwachpunkte unserer bundesstaatlichen Ordnung, nämlich von einer Neugliederung der Länder und einer Lichtung des durch Artikel 104a, Absatz 3 und 4 entstandenen Finanzdschungels, hat man sich längst verabschiedet. Statt dessen konzentriert man sich ausgerechnet auf die Abschaffung solcher Gemeinschaftsaufgaben, die für die gesamt-nationale Bedeutung von Wissenschaft und Bildung eine bisher überwiegend fördernde Rolle spielen. Wer, wie die Län-

der fordern, die Hochschulbauförderung und, wie der Bund will, die gemeinsame Trägerschaft der Forschungsförderung abschafft, handelt den objektiven Notwendigkeiten von Bildung und Wissenschaft entgegen. Denn diese bestehen nicht in Kleinteiligkeit, sondern in Großräumigkeit. Wenn die deutschen Länder aus geschichtlichen Gründen auf diesem Gebieten prioritäre Verantwortung tragen, dann müssen sie daran interessiert sein, die Gefahren der Kleinstaaterei durch eine stabile und institutionalisierte Zusammenarbeit untereinander und mit dem Bund zu überwinden. So, wie die Dinge jetzt laufen, können sich allenfalls die großen und reichen Länder in Deutschland der Illusion hingeben, aus dieser Art von Reform irgendeinen Nutzen zu ziehen. Auch die politische Leistungsfähigkeit des Föderalismus wird dadurch nicht erhöht. Die Enttäuschung über diese Reform des Föderalismus ist also bereits vorauszusehen. Wer bei Wissenschaft und Kultur von Abgrenzung und Entflechtung redet, muss sich fragen lassen, ob er deren Wesen überhaupt begriffen hat. Denn diese zielen ja auf permanente Grenzüberschreitung. Ganz unabhängig davon, ob sich eine Nation als Bundesstaat oder als Einheitsstaat organisiert, bleiben in jedem Falle Bildung, Wissenschaft und Kultur wesentliche Elemente ihrer Identität. Da Deutschland aus geschichtlichen Gründen ein Bundesstaat ist und auf diesen Gebieten die Länder eine eigene und wesentliche Verantwortung haben, muss zwischen ihnen und mit dem Bund ein angemessenes und wirkungsvolles Zusammenwirken garantiert sein. Ein Föderalismus, der sich nicht als Träger nationaler Aufgaben versteht und entsprechend handelt, ist in Wahrheit nichts anderes als Partikularismus. Die Provinzialisierung von Bildung, Wissenschaft und Kultur, die sich daraus zwangsläufig ergäbe, wäre eine Katastrophe für Deutschland.