

**Zur Reform
der bundesstaatlichen Ordnung
für die Bereiche Bildung und Wissenschaft**

Ein Diskussionsbeitrag von

Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner

**Minister für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung
und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz**

Föderale Wege in die Wissensgesellschaft

Bildung und Wissenschaft sind die Grundpfeiler für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Aus diesem Grund gebühren Reformen im Bildungs- und Forschungssystem besondere Aufmerksamkeit und inhaltliche Kontroversen sollten sorgfältig ausgetragen werden. Wer glaubt, allein im Zentralismus liege die Antwort, der irrt.

Es gibt jedoch gute Gründe, warum in der Bundesrepublik die Diskussion über die Bund-Länder-Beziehungen begonnen hat. Ohne Zweifel klaffen in vielen Fällen Zuständigkeit und Verantwortung auseinander. Dies führt zu ineffizienten und langwierigen Abstimmungsprozessen. Letztlich erstickt der Kooperationsföderalismus die positiven Elemente des Wettbewerbsföderalismus. Dies muss geändert werden. In Zukunft brauchen wir so auch wieder mehr Wettbewerb um guten Unterricht und gute Forschungsleistungen.

Bisher liegen zwei Diskussionsvorschläge auf dem Tisch. Die Länder haben sich darauf verständigt, ihre Kompetenzen im Hochschulbereich weiter auszubauen und die Mischfinanzierung deutlich zu reduzieren. Der Hochschulbau und schulische Modellprojekte sollen in Zukunft eigenständig von den Ländern finanziert werden. Im Gegenzug fordern die Länder vom Bund einen finanziellen Ausgleich, der selbstredend dauerhaft und dynamisch ansteigend sein soll.

Der Bund hat daraufhin mit einem Gegenvorschlag reagiert, der die Forderungen der Länder unter umgekehrten Vorzeichen präsentiert. Er reklamiert eine verfassungsmäßige Zuständigkeit für die Bildungsplanung und will beim Hochschulbau Rosinen picken, indem er nur noch ausgewählte Hochschulen unterstützt. Schließlich ist er bereit, die Finanzierung für die Forschungsorganisationen mit Ausnahme der „Blaue-Liste-Einrichtungen“ vollständig zu übernehmen und verzichtet dabei auf das Mitspracherecht der Länder.

Ein Schalk, der Böses dabei denkt! Beide Vorschläge sind – aus ihrer spezifisch machtpolitischen Sicht – nachvollziehbar und aus diesem Grund unvereinbar. Im Folgenden soll versucht werden, einen an der Aufgabenerfüllung orientierten Vorschlag zur Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in der Bildungs- und Forschungspolitik vorzulegen.

Schule – das Kernstück der Länderkompetenz

Schule ist das Kernstück der Länderkompetenz. Wer dies in Frage stellt, stellt in Wirklichkeit die föderale Struktur in Frage. Überspitzt formuliert: Ohne diese Zuständigkeit wird ein Ministerpräsident zum besseren Regierungspräsidenten degradiert.

Gesetzgeberische Kompetenz, finanzielle Verantwortung und Impulse für Innovationen im Schulsystem müssen einheitlich in der Hand der Länder verbleiben. Dann können Wirkungsmechanismen klar zugeordnet und Fehler schnell korrigiert werden. Die bisherige gemeinsame Bildungsplanung zwischen Bund und Ländern, die vor allem abgestimmte Modellprojekte beinhaltet, kann entfallen. Schon heute spielt sie eine nur untergeordnete Rolle. Ideen brauchen Wettbewerb. Nichts ist lähmender für Kreativität als der Versuch einer Vereinheitlichung. Letztlich ist der bürokratische Aufwand für den Abstimmungsprozess in der Bund-Länder-Kommission (BLK) höher als der Ertrag und die Modellprojekte verlieren durch Kompromisse einen Teil ihrer Innovationskraft.

Effiziente Kooperation durch Modernisierung der Kultusministerkonferenz

Zugegebenermaßen kann die Kultusministerkonferenz (KMK) noch besser arbeiten. Dies bedeutet aber nicht, dass zentralistische Lösungen – zudem sie inhaltlich nicht einmal bekannt sind – besser wären. Wir benötigen vielmehr eine Verbesserung der Kooperation. Die KMK muss modernisiert werden, indem ihre Arbeitsweise effizienter wird, die Entscheidungsprozesse gestrafft werden und ein Abweichen vom Einstimmigkeitsprinzip, grundsätzlich möglich wird.

Auf europäischer Ebene sollte die Schulpolitik zukünftig jeweils von einem Ländervertreter oder einer Ländervertreterin alleine verhandelt werden.

Hochschulreformen durch föderalen Wettbewerb

Die Hochschulen sind und bleiben Ländersache. Schon heute zeigt der produktive Wettstreit zwischen den Bundesländern um ihre Hochschulgesetze, dass sich der Föderalismus als Reformmotor erweisen kann. In den letzten Jahren wurden fast alle Landeshochschulgesetze gestrafft, die Autonomie der Hochschulen gestärkt und viel Raum für eigenständige Experimente gewährt, ohne ein Chaos auszulösen. Das Hochschulrahmengesetz kann auf Kernbereiche wie beispielsweise die Zulassung zum Studium, Studiengänge, Prüfungen, Hochschulgrade und Personalfragen reduziert werden.

Die Koordination der Hochschulpolitik auf europäischer Ebene – Stichwort: Bologna-Prozess – sollte ebenfalls von einer Ländervertreterin oder einem Ländervertreter übernommen werden.

Hochschulbauförderung – eine wichtige Gemeinschaftsaufgabe

Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau muss – entgegen dem Verhandlungsvorschlag von Bund und Ländern – erhalten bleiben. Dies hat mindestens drei inhaltliche Gründe: Erstens ist der Bund für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verantwortlich, zweitens spricht die reine Größe und überregionale Bedeutung der Aufgabe für eine enge Zusammenarbeit und drittens kann so besser die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems gewährleistet werden.

Um dies umzusetzen, muss auf der einen Seite das Verfahren vereinfacht werden und auf der anderen Seite der Wissenschaftsrat in die Lage versetzt werden, qualitative Entscheidungen zu treffen und einen Teil der Investitionen gezielt in unterentwickelte Regionen oder in international relevante Schwerpunkte zu lenken.

Neugliederung der Forschungsförderung

Die Forschung muss gemeinsam von Bund und Länder finanziert werden. Nur so sind die Ziele Qualitätssteigerung des Gesamtsystems durch föderalen Wettbewerb einerseits und internationale Profilbildung auf Spitzenniveau andererseits gleichzeitig zu erreichen. Die Standortvorteile, die sich aber aus der Ansiedlung von Forschungseinrichtungen ergeben, sind, abhängig von der jeweiligen Einrichtung, unterschiedlich. Dies muss in den Finanzierungsvorschlägen berücksichtigt werden.

Max-Planck-Gesellschaft, Deutsche Forschungsgemeinschaft und Fraunhofer Gesellschaft sollten zu gleichen Teilen von Bund und Ländern finanziert werden, wobei die Länder gemäß dem Königsteiner Schlüssel zu beteiligen sind. Die Einrichtungen und Organisationen dienen in erster Linie zur Optimierung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Forschung und übernehmen gemeinsame überregionale Aufgaben, bei grundsätzlich gleichen Zugangschancen für alle Länder.

Die Einrichtungen der Helmholtz Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren und die Institute der Leibniz-Gemeinschaft übernehmen Aufgaben, die entweder wegen ihrer Größenordnung oder der speziellen Art ihrer Aufgabenstellung nicht flächendeckend in der deutschen Forschungslandschaft benötigt werden. Gleichzeitig stellen sie jedoch durch ihre Ansiedlung einen wichtigen regionalen Wettbewerbsvorteil dar. Dies legt sowohl eine stärkere Beteiligung des Bundes, als auch des jeweiligen Sitzlandes nahe. Denkbar wäre ein Finanzierungsverhältnis von 60 Prozent Bund und 40 Prozent Länder, wobei das Sitzland die Hälfte des Länderanteils übernehmen sollte und der Rest nach Königsteiner Schlüssel umzulegen wäre. Die Liste der Leibniz-Gemeinschaft muss jedoch sorgfältig darauf hin überprüft werden, welche der Einrichtungen wirklich der Aufgabenstellung „von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse zu sein“, entsprechen. Wahrscheinlich können 50 Prozent der Einrichtungen entweder als Max-Planck-Einrichtungen, Universitätsinstitute oder alleinige Landesinstitute weiter geführt werden.

Ob die gemeinsame Forschungsförderung in Zukunft in der BLK oder in einem anderen Gremium, wie beispielsweise der Verwaltungskommission des Wissenschaftsrats beraten und beschlossen werden soll, ist noch zu klären. Die Vertretung auf EU-Ebene sollte der Bund übernehmen.

Ausbildungsförderung allein aus Mitteln des Bundes

Die Zahlungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sollte der Bund vollständig übernehmen. Das BAföG stellt eine Sozialleistung dar. Um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu befördern, gelten einheitliche Bundesvorgaben. Kriterium für die Studienförderung ist die Bedürftigkeit der Studierenden und nicht die Finanzkraft eines Bundeslandes. Um dem Konnexitätsprinzip zu folgen, ist die Überführung der Gesetzgebungskompetenz und der finanziellen Aufwendung in Bundeshand sinnvoll. Darüber hinaus würde der Druck auf den Ausbau eines Stipendiensystems insbesondere für begabte Ausländer, das wir in dem so oft zitierten globalen Wettbewerb immer mehr brauchen, erhöht.

Die vorgeschlagene Neuverteilung der Finanzierungszuständigkeiten nach inhaltlichen Kriterien ist in der Summe nahezu aufkommensneutral für Bund und Länder.

Weiterbildung: bundesweit und einheitlich

Dem Bund sollte neben der Zuständigkeit für die berufliche auch die für die allgemeine Weiterbildung übertragen werden. Weiterbildung ist der Bildungsbereich der Zukunft. Sie wird nur dann zu einem Erfolgsmodell, wenn sie mit der Zuständigkeit und der Gestaltungsmöglichkeit für die berufliche Bildung gekoppelt ist. Darüber hinaus muss die Weiterbildung mit den Partnern aus der Wirtschaft bundesweit verhandelt und auf europäischer Ebene abgestimmt werden. Verhandlungspartner auf EU-Ebene ist der Bund.

Die Vision ist - und Politik braucht Visionen -, dass Bildung und Wissenschaft den entscheidenden Beitrag für die Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger und das Wohlergehen, auch das wirtschaftliche, der Gesellschaft leisten. Nur dann sind wir zukunftsfähig. Ein zukunftsfähiges Wissenschafts- und Bildungssystem muss innovativ, diskussionsfreudig und kritikoffen sein. Dazu bedarf es klarer Zuständigkeiten und eines kreativen Wettbewerbs der Länder, gekoppelt an funktionsfähige Kooperationsmechanismen. Gewissheit im Voraus, welcher der Wege der richtige ist, gibt es kaum. Diese Art der diskursiven Unsicherheit muss eine moderne Gesellschaft aushalten lernen, denn standardisierte Antworten gibt es in der Wissensgesellschaft nicht. Aus diesem Grund sind zentralistische Einheitslösungen mit einem hohen Risiko behaftet und Mechanismen der Fehlerkorrektur, wie sie im föderalen System idealerweise eingebaut sind, wichtiger denn je.