



WissenschaftsForumSaar  
Forum für Wissenschaft

## **Zentralverantwortung oder föderaler Wettbewerb: Neue Strukturen für Bildung und Forschung**

### **Podiumsdiskussion am 4.10.2004 - Zusammenfassender Bericht**

Zusammensetzung des Podiums:

- Doris Ahnen, Präsidentin der Kultusministerkonferenz der Länder, Ministerin für Bildung, Frauen und Jugend des Landes Rheinland-Pfalz
- Dr. Rainer Holtschneider, Staatssekretär a.D., Berater in Fragen der Föderalismuskommission, Berlin)
- Prof. Dr. Manfred Pinkal, Universität des Saarlandes, Vorsitzender des Wissenschaftsforum Saar e.V.
- Jürgen Schreier, Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes
- Prof. Dr. Ernst-Ludwig Winnacker, Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Dr. Rüdiger Pernice, Generalsekretär des Wissenschaftsforum-Saar, begrüßt die Anwesenden und stellt die Podiumsteilnehmer vor. Er dankt ihnen für ihre Bereitschaft, an der Podiumsdiskussion teilzunehmen. Er weist darauf hin, dass auch nach Pisa-Schock und OECD-Kritik und trotz der bereits im Jahr 2000 auf dem "Lissabon-Gipfel" von den Europäischen Staats- und Regierungschefs beschlossenen EU-Wachstums- und Innovationsstrategie, welche eine zentrale Rolle für Forschung und Qualifizierung vorsieht, gerade auch Deutschland nach Feststellungen eines aktuellen EU-Berichts "enttäuschende Leistungen beim Bildungsniveau Jugendlicher" attestiert werden. Daher müsse die Frage gestellt werden, ob und inwieweit Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen in Deutschland für strategisches Handeln in Forschung und Bildung hinreichend geeignet sind: braucht man mehr oder weniger zentrale Verantwortung, mehr oder weniger Bund, mehr oder weniger KMK, mehr oder weniger Länderhoheit? Besteht ein Widerspruch zwischen den in der EU-Verfassung

vorgesehen Aufgabenzuweisungen im Bereich Forschung und Bildung – also auf höchster zentraler Ebene – einerseits und den Forderungen der Bundesländer nach Alleinverantwortung in z.B. Hochschulbau und -planung, Hochschulrecht und Bildung? Wie sind Rufe nach Abschaffung der KMK zu bewerten? Wie kann und soll künftig ein Mindestmaß an Qualität, an Einheitlichkeit und Mobilität in Deutschland gewahrt werden? Ist das Scheitern der Fortschreibung des Bund-Länder-Bildungsgesamtplans 1982 und damit gemeinsamer gemeinsamer bildungspolitischer Ziele und Strategien von Bund und Ländern verantwortlich für die heutige Bildungsmisere? Ist der Föderalismus ein Auslauf- oder ein Zukunftsmodell?

Prof. Dr. Manfred Pinkal bedankt sich für die Einführung ins Thema, das angesichts der drohenden einseitigen Kündigung der KMK-Mitgliedschaft Niedersachsens hochaktuelle Brisanz erhalte. Gleichzeitig sei seit November 2003 die Föderalismuskommission (Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung) tätig und habe für den universitären Bereich Vorstellungen zur Rahmengesetzgebung, zum Hochschulbau und zur Entflechtung der Forschungsförderung erörtert. Prof. Pinkal bittet zunächst Prof. Dr. Ernst-Ludwig Winnacker um sein Statement aus Sicht der DFG.

Prof. Dr. Ernst-Ludwig Winnacker, Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), weist darauf hin, dass nicht generell der Föderalismus als gut oder schlecht sondern jeweils zu betrachten sei, ob eine zentrale oder dezentrale Entscheidung getroffen werden sollte. Ein derzeit aktueller Vorschlag bestehe darin, dass etwa im Hochschulbau bei finanziellen Entscheidungen bis zu 50 Millionen Euro dem jeweiligen Bundesland, bei darüber hinausgehenden Summen dem Bund die Entscheidungshoheit zugestanden werden solle. Schon jetzt treffe der Bund, der die Großforschungseinrichtungen zu 90% finanziere, in diesem Bereich die wesentlichen Entscheidungen. Hier könne überlegt werden, ob im Sinne einer Vereinfachung der Strukturen die gesamte Aufgabe allein beim Bund liegen solle, wobei aber auch den berechtigten Interessen der Sitz-Länder Rechnung getragen werden müsse. Für Institutionen wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) sei es auf den ersten Blick verlockend, durch eine mögliche Entscheidungskompetenz ausschließlich beim Bund die derzeit nötige Abstimmung mit allen Mittelgebern (Bund und Länder) zu begrenzen und zu vereinfachen. Andererseits verdanke die DFG ihre international herausragende Stellung gerade aber ihrer auch aus der föderalen Entscheidungsstruktur resultierenden Unabhängigkeit. So könne etwa, anders als dies in Ländern wie England, Frankreich und Italien noch der Fall sei, der Präsident der DFG nicht einfach von der Politik abgelöst werden. Generell sei der Universitätsbereich stets Ländersache gewesen, was auch seitens der Föderalismuskommission nicht in Frage gestellt werde. In Fragen der Forschung müssten jedoch alle eingebunden sein, um eine Abstimmung darüber zu ermöglichen, was etwa unter Exzellenz zu verstehen sei, und um im internationalen Wettbewerb besser zu bestehen.

Prof. Winnacker ist der Ansicht, dass die bisherige Konsensfindung beim Interessensausgleich zwischen Bund und Ländern durchaus als gut zu bezeichnen sei. Es müsse hingegen für mehr Transparenz gesorgt werden, möglichst jedoch nicht im Rahmen eines Forschungsförderungsgesetzes, da dies mit den notwendigen untergesetzlichen Regelungen zu unflexibel und unbeweglich sei. Für die sich derzeit entwickelnde Abstimmung im Forschungsbereich auf EU-Ebene müsse die Zuständigkeit beim Bund liegen. Durch die in den einzelnen Mitgliedsstaaten ganz unterschiedliche Forschungskultur sei es notwendig, hierbei in kleinem Maßstab zu beginnen und dabei Erfahrungen für größere Projekte zu sammeln. Frankreich und Italien etwa verfügten über keine der DFG vergleichbare Institution, arbeiteten aber an ihrer Einrichtung.

Frau Doris Ahnen, Präsidentin der Kultusministerkonferenz der Länder und Ministerin für Bildung, Frauen und Jugend des Landes Rheinland-Pfalz, verweist darauf, dass der Föderalismus seine feste Verankerung im Grundgesetz habe und somit auch nicht verhandelbar sei. Die Bildungspolitik als Kerngeschäft der Länder sei gleichbedeutend mit deren Eigenständigkeit. Bei den aktuellen Reformdiskussionen müsse nun vor allem auf Abstimmung in Bereichen wie Forschung und bildungspolitischen Aktivitäten auf EU-Ebene abgezielt werden. Gleichzeitig müsse mehr Transparenz hergestellt und für eine klare Verteilung der Zuständigkeiten gesorgt werden, damit die Verantwortung für Entscheidungen jederzeit klar erkennbar werde. Die Entscheidungsträger müssten hierbei nah an den Entscheidungen dran sein, um regionale Antworten geben und regionale Identität herstellen zu können. Nur so seien sozial verträgliche und vernünftige Lösungen zu erzielen. Andererseits müsse im Rahmen der Kultusministerkonferenz (KMK) Kleinstaaterei verhindert werden. Ein Umzug von Bundesland zu Bundesland müsse auch künftig möglich sein. Daher sei bei einer möglichen einseitigen Kündigung des KMK-Abkommens durch das Land Niedersachsen zu bedenken, dass dieses Bundesland damit vor allem auch gemeinsame Bildungsstandards, die Beteiligung an OECD-Studien und Qualitätssicherungsmaßnahmen, eine gemeinsame Evaluation sowie gemeinsame Akkreditierung im Hochschulbereich aufkündige. Die KMK habe sich verändert und sich von ihrem Image, mit der 'Schnelligkeit einer Landschildkröte' zu arbeiten, entfernt. Generell sei festzuhalten, dass zu umfangreiche und detaillierte Regelungen falsch seien, hingegen müssten vergleichbare Standards entwickelt und auch regelmäßig überprüft werden. Die Schulen seien in der Zuständigkeit der Länder zu sehen, ebenso wie die Hochschulrahmengesetzgebung, wobei ein Abgleich bei Abschlüssen, Zugang und Qualitätssicherung vorzunehmen sei. Im Hochschulbau müsse ein Mittelweg ähnlich dem von Prof. Winnacker angesprochenen eingeschlagen werden. In der Forschungsförderung sollten bewährte Verfahren, die zu Unabhängigkeit und internationalem Ansehen führen, nicht verworfen werden.

Herr Jürgen Schreier, Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes, stimmt mit Frau Ahnen darin überein, dass die KMK sich verändert habe und viel dynamischer geworden sei. Die Androhung einer Mitgliedschaftskündigung Niedersachsens sei eher als Anstoß zur Diskussion für weitere Veränderungen im Sinne einer Entschlackung und Entbürokratisierung zu sehen. Betreffend den Hochschulbau sei einerseits positiv zu sehen, wenn die Bundesländer mehr Möglichkeiten der Entscheidung und freieren Prioritätensetzung erhalte. Andererseits erleichtere aber auch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln seitens des Bundes die Diskussion um die Freigabe von Landesmitteln gegenüber dem Finanzministerium innerhalb der eigenen Landesregierung. Jedenfalls sei bei einer Veränderung der Verfahren in diesem Bereich sicherzustellen, dass Länder wie das Saarland, die in der Vergangenheit in durchaus in ansehnlichem Umfang von Mitteln für den Hochschulbau profitiert hätten, bei einer Neuregelung nicht schlechter gestellt würden. Grundsätzlich sei festzuhalten, dass die Verankerung des Föderalismus im Grundgesetz durchaus so gewollt war, um einen Machtausgleich und eine Balance zu gewährleisten.

Herr Dr. Rainer Holtschneider weist darauf hin, dass er als Berater in Fragen der Föderalismuskommission (Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung) den Aspekt der Bildungspolitik unter einem anderen Blickwinkel, und zwar als einen wichtigen Punkt unter anderen ansehe. Die Föderalismuskommission setze sich aus 32 stimmberechtigten Mitgliedern zusammen, 16 Ministerpräsidenten und 16 einfachen Abgeordneten. Von Beginn an sei der Grundsatz des Föderalismus nicht in Frage gestellt worden. Bestimmte Themenbereiche, wie etwa die Länderneugliederung und der Länderfinanzausgleich, seien von vornherein ausgeblendet worden, um den Fortgang der Gespräche nicht unnötig durch Diskussionen zu belasten, für die ohnehin derzeit keine mehrheitsfähigen Lösungen gefunden werden können. Die Kommission ziele darauf ab, eine Entflechtung von

Aufgaben und mehr Transparenz zu erreichen. Hierfür solle etwa Dienstrecht und Beamtenbe-  
soldung wieder stärker in Landeshoheit übergehen. Generell sei nicht beabsichtigt, Kernberei-  
che der Bildungspolitik aus der Zuständigkeit der Länder zu entfernen, es müsse jedoch eine  
gewisse Koordinierung ins Konzept mit aufgenommen werden. Strittig sei etwa noch der  
Punkt, inwieweit dem Bund ein Mitspracherecht bei der Entwicklung bildungspolitischer  
Planungen für die Zukunft eingeräumt werden solle.

Im weiteren Verlauf der Diskussion auf dem Podium und mit dem Publikum werden  
insbesondere folgende Themenkomplexe angesprochen:

### ***Elite-Universitäten, Exzellenzwettbewerb***

Einhellig bedauern alle Diskussionsteilnehmer, dass trotz des bereits gefundenen Finan-  
zierungsmodells für einen Exzellenzwettbewerb eine entsprechende Entscheidung noch nicht  
getroffen, sondern die Thematik in die Föderalismuskommission weitergegeben wurde, was  
die deutschen Universitäten zu "Geiseln der Föderalismuskommission" mache (Winnacker).  
Es gibt jedoch keine Einigkeit darüber, wer hierfür die Verantwortung zu tragen habe.  
Einerseits besteht die Ansicht, die Länder seien hier als verursachende Kraft zu sehen  
(Holtschneider). Vertreter der Länder sind der Meinung, die Länder hätten handeln müssen,  
da der Bund versucht habe Nischen zu schaffen, um ihm nicht zustehende Kompetenzen  
auszuüben (Schreier). Trotz greifbarer Lösungen und einer möglichen Einigung sei die  
Entscheidung in einen Strudel politischer Entscheidungen geraten (Ahnen). Alle  
Diskussionsteilnehmer äußern die Hoffnung, dass hier möglichst bald eine Entscheidung  
getroffen und somit die finanziellen Mittel (ca. 380 Millionen €, davon etwa 80% für die  
Universitäten) freigegeben werden könnten.

### ***Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur "Juniorprofessur"***

Einigkeit herrscht auch darüber, dass mit der Juniorprofessur ein in der Sache sehr positives  
Instrument für die Entwicklung deutscher Universitäten durch das Bundesverfassungsgericht  
aufgehalten wurde. Die entsprechende Klage gegen den Bund sei nur angestrengt worden, um  
die Kompetenzzanmaßung des Bundes zu unterbinden (Schreier). Problematisch sei auch in  
dieser Angelegenheit die Vermischung inhaltlicher Fragen mit Verfahrensfragen, die zu einer  
unmöglichen Situation für die Betroffenen führe (Ahnen). Zu bedenken sei aber auch, dass die  
in der jüngeren Vergangenheit immer schärfer gegen den Bund gerichteten Entscheidungen  
des Bundesverfassungsgerichts mit ihren politischen Wertungen und Stellschrauben auch zu  
einer Unsicherheit in der Gesetzgebung führen könnten (Holtschneider).

### ***Widerspruch: fehlendes Handeln trotz Einigkeit in Sachfragen***

Es wird nochmals betont, dass das Unverständnis innerhalb der Bevölkerung besonders groß  
sei, wenn über Sachfragen eigentlich Einigkeit bestünde, dennoch aber nicht gehandelt werde,  
weil Verfahrensfragen oder politisches Kalkül dies verhindern. Hier müsse auch durch die  
Tätigkeit der Föderalismuskommission erreicht werden, dass mehr Klarheit über die  
Verantwortlichkeiten und mehr Transparenz für die Bevölkerung hergestellt werde (Gillo).

### ***Kriterien für die Wahl der Entscheidungsebenen***

Es wird bemängelt, dass bisher noch kaum Kriterien dafür genannt worden seien, welche die Wahl der jeweiligen Entscheidungsebene – Bund oder Land – begründen könnten. Derzeit scheine vor allem die Verteilung der finanziellen Mittel ausschlaggebend dafür zu sein, ob eine Entscheidung auf Bundes- oder Landesebene getroffen werde (Prof. Tack). Herr Dr. Holtschneider weist nochmals darauf hin, dass die Frage des Länderfinanzausgleichs bewusst ausgeklammert worden sei, um überhaupt eine Diskussion möglich zu machen. Grundsätzlich habe der Bund eine Ausgleichsfunktion für schwächere Länder. Außerdem sei die Verteilung von Mitteln auch eine politische Machtfrage, es gebe hier kein aufgrund von sachlichen Kriterien zwingendes Ergebnis. Frau Ministerin Ahnen schlägt vor, grundsätzlich auf der untersten möglichen Ebene zu entscheiden und nötigenfalls Abstimmung im Rahmen der KMK zu suchen. In diesem Sinne müsse auch den jeweiligen Schulen und Hochschulen vor Ort mehr Verantwortung übertragen werden (Ahnen, Sand).

### ***Vermitteln von Fakten – Vermitteln von Handlungskompetenz***

Es wird die These aufgestellt, das deutsche Bildungssystem sei zu viel und auf eine falsche Art und Weise reformiert worden, so dass jetzt eine große Unzufriedenheit vorherrsche. Nötig seien nicht etwa weitere durch Ideologien überlagerte Reformen, sondern eine Rückkehr zum Vermitteln von Faktenwissen, die beispielsweise auch den Erfolg des US-amerikanischen Systems erkläre. Frau Ministerin Ahnen gibt zu bedenken, dass PISA gezeigt habe, dass nicht etwa mangelnde Fach- und Faktenkenntnis, sondern fehlende Transfer- und Handlungskompetenz, also das Fehlen von Strategien zum Umsetzen der Fachkenntnisse, der Grund für das Scheitern deutscher Schulkinder im Rahmen der Pisa-Vergleichsstudie gewesen sei. Eine Politik ohne Reformen entspreche insbesondere im Bildungsbereich einem Stillstand und somit Rückschritt.

Prof. Pinkal stellt am Ende der Diskussion zusammenfassend einige wichtige Punkte in den Vordergrund:

- Es bestehe bei allen Diskussionsteilnehmern große Einigkeit und ein großes Engagement für ein Mehr an Exzellenzförderung. Auch dass das hohe Maß an Freiheit, über die Institutionen wie die DFG verfügen, deren gutes Funktionieren möglich macht, sei in der Diskussion klar herausgearbeitet geworden.
- Der Föderalismus bringe die Eigentümlichkeit mit sich, dass trotz großer Einigkeit in Sachfragen nicht immer gleich gehandelt werde. Die Mechanismen des föderalen Systems, die dazu führen, seien in der Diskussion auch für Außenstehende sehr deutlich geworden. Für die Wissenschaft sei zu wünschen, dass sich der weitgehende Konsens in Sachfragen auch in entsprechendes politisches Handeln umsetze.

Prof. Pinkal bedankt sich bei allen Podiumsteilnehmern und dem Publikum.