

## **Kooperativer Föderalismus am Beispiel der Wissenschaftspolitik – die politikwissenschaftliche Perspektive**

Arthur Benz, TU Darmstadt

Vortrag auf der Tagung „Perspektiven der Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Wissenschaftspolitik“ des Vereins für Wissenschaftsrecht e.V. am 30.11. 2012 in Mainz.

Die politikwissenschaftliche Perspektive auf den Föderalismus lässt sich von der Perspektive anderer Disziplinen nicht trennscharf unterscheiden. Wer eine bundesstaatliche Ordnung verstehen will, muss das Recht, die Finanzen, gesellschaftliche Bedingungen und die geschichtliche Entwicklung berücksichtigen. In der Tendenz befasst sich aber die politikwissenschaftliche Föderalismusforschung, mehr als andere Disziplinen, mit den Beziehungen zwischen Ebenen eines Bundesstaats. Nach der klassischen Definition vereinigt eine föderale Ordnung Kompetenztrennung zwischen Bund und Gliedstaaten mit Zusammenarbeit zwischen den Ebenen, oder „self rule and shared rule“ (D. Elazar).

In Bundesstaaten sollten Kompetenz klar getrennt werden, und dies gilt als fundamentales Prinzip einer föderalen Verfassung. Doch die politikwissenschaftliche Forschung weist auf zwei Probleme hin, die sich bei der Verwirklichung dieses Prinzips stellen. Zum einen muss man klären, ob und inwieweit der Bund oder die Gliedstaaten zuständig sein sollen. Über

Zentralisierung und Dezentralisierung kann man nach bestimmten Kriterien entscheiden, die aber meistens keine eindeutige Empfehlung liefern, sondern unter gegebenen Bedingungen abzuwägen sind. Zudem wird mit der Festlegung von Kompetenzen immer auch Macht verteilt und Amtsträger im Bund und in den Gliedstaaten sind immer bestrebt, ihre Macht auszudehnen. Deshalb, so eine Erkenntnis der vergleichenden Föderalismusforschung, sind föderale Ordnungen immer instabil, und diese Instabilität kann man durch Verfassungsregeln nicht beseitigen. Vielmehr geht es darum, institutionelle Vorkehrungen zu finden, die Tendenzen einer Überzentralisierung oder Überdezentralisierung verhindern.

Das zweite Problem liegt darin, dass eine Trennung von Kompetenzen in der Regel der realen Aufgabenverflechtung entgegensteht. Wenn man bei der Verfassung des Föderalismus dieses Spannungsverhältnis ignoriert, entsteht ebenfalls Instabilität. Ein Beispiel dafür finden wir in der Bildungspolitik. In der Föderalismusreform I haben einzelne Länder darauf gedrängt, ihre Zuständigkeiten in diesem Bereich gegen den Einfluss des Bundes abzugrenzen und Kooperation zwischen Bund und Ländern zu minimieren. Dies gelang nur durch detaillierte Regeln, die dann in der politischen Praxis ständigen Korrekturen an der Verfassung oder Umgehungen des Verfassungsrechts erforderlich machten. In dem berechtigten Bemühen, die Autonomie der Länder und Gemeinden zu schützen, hat man an manchen Stellen das Trennprinzip

überzogen. Der Begriff des Kooperationsverbots hat dabei mehr geschadet als genützt.

Dass in einem Bundesstaat Vertreter des Bundes und der Gliedstaaten ihre Entscheidungen abstimmen müssen und deswegen zusammenarbeiten, ergibt sich nicht aus den Kompetenzen, sondern den Aufgaben. Probleme, die Politik zu lösen berufen ist, sowie die Wirkung von politischen Entscheidungen reichen vielfach über die Grenzen der Zuständigkeitsräume hinaus. Sie verursachen externe Effekte, wie die Ökonomen sagen würden, die man in einem Bundesstaat nie vermeiden kann. Wollte man sie vermeiden, müsste man Kompetenzen weitgehend zentralisieren, aber dann hätte man einen Einheitsstaat. Wenn aber Aufgaben verflochten sind, stellt sich die Frage, wie man Entscheidungen, die in den zuständigen und betroffenen Gebietskörperschaften getroffen werden, so koordiniert, die zugleich eine effektiv Erfüllung der Aufgaben und demokratisch Legitimation gewährleistet. Die politikwissenschaftliche Föderalismusforschung befasst sich im Kern mit dieser Frage.

Der Begriff „kooperativer Föderalismus“ ist in diesem Zusammenhang nur bedingt hilfreich, weil er die Verfahrensoptionen zu wenig differenziert.

Aufgabenverflechtung verlangt Koordination, und diese kann in unterschiedlichen institutionellen Arrangements und Verfahren erreicht werden. Die Optionen reichen von zentraler Steuerung der dezentralen Politik (Zielvorgaben, mehr oder weniger weit gefasste Rechtsnormen, Anreize, ex-post-Kontrollen) über

Wettbewerbsverfahren bis hin zu freiwilliger oder erzwungener Kooperation. Welche diese Koordinationsverfahren und institutionelle Arrangements geeignet sind, hängt von verschiedenen Bedingungen ab, von den Problemen und Konflikten, die zu bewältigen sind, den beteiligten Akteuren, den finanziellen Rahmenbedingungen, der konkreten Ausgestaltung dieser Verfahren, u.a.m. Ich will versuchen, diese analytische Perspektive für die Wissenschaftspolitik zu erläutern.

Grundsätzlich werden im deutschen Bundesstaat zwei Formen der Koordination praktiziert: Zum einen die freiwillige Zusammenarbeit und zum anderen die sogenannte Politikverflechtung, also eine institutionell festgelegte gemeinsame Erfüllung von Aufgaben. Erstere ist freiwillig, weil jede Regierung im Rahmen ihrer Kompetenzen eigenständig entscheiden und handeln kann, also keine gemeinsame Politik erforderlich ist. Letztere zwingt zu einer Zusammenarbeit, weil die Kompetenzen gemeinsam zu erfüllen sind. Freiwillige Zusammenarbeit kennen wir in Form der Ministerpräsidenten und Fachministerkonferenzen, in denen der Bund in der Regel nur Gast ist. Das Musterbeispiel der Politikverflechtung stellen die Gemeinschaftsaufgaben nach Art 91 a GG dar, unter denen sich bis 2006 der Hochschulbau befand. Ferner kann man die zustimmungspflichtige Gesetzgebung als Politikverflechtung bezeichnen, weil hier der Bund seine Gesetzgebungskompetenzen nur mit Zustimmung der

Landesregierungen, die im Bundesrat über die Stimmenmehrheit verfügen, ausüben kann. Bei der Gesetzgebung über die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse haben die Länder aber ein Abweichungsrecht, was ihnen eigene Entscheidungen ermöglicht und den Zwang der Politikverflechtung reduziert.

Ob Bund und Länder freiwillig kooperieren oder zur gemeinsamen Aufgabenerledigung gezwungen sind, lässt sich oft nicht eindeutig bestimmen. Forschungsförderung etwa betreibt der Bund mit seiner Ressortforschung und die Länder tun dies mit eigenen Programmen. Aber die überregional bedeutsame Förderung von Wissenschaft Forschung und Lehre ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Zwar definiert Artikel 91 b diese als eine fakultative Gemeinschaftsaufgabe. Man darf aber nicht übersehen, dass diese faktisch etabliert ist. Bund und Länder haben sie mit der gemeinsamen Wissenschaftskonferenz institutionalisiert. In ihr werden Vereinbarungen ausgehandelt und beschlossen, die von allen Regierungen als verbindlich anerkannt werden. Die Tatsache, dass Entscheidungen auch mit qualifizierter Mehrheit zustande kommen können, ändert nichts daran, dass sich faktisch der Bund und alle oder fast alle Länder einigen müssen.

Bemerkenswert ist, dass es in der Wissenschaftspolitik keine eigene Fachministerkonferenz der Länder gibt, die als freiwillige Zusammenarbeit zu qualifizieren wäre. Entsprechende Konferenzen gibt es nur zwischen benachbarten Ländern in Norddeutschland oder in Form von ad-hoc Konferenzen anderer

Länder. Wenn wir weiter bedenken, dass faktische Kooperationszwänge entstehen, wenn der Bund ein hohes Interesse an einer Aufgabe hat und die Länder aufgrund finanzieller Engpässe sich nicht in der Lage sehen, diese Aufgabe angemessen zu erfüllen, dann müssen wir auch die verschiedenen Pakte im Hochschulbereich als Form der Politikverflechtung einordnen. Diese Form der Koordination scheint also in der Wissenschaftspolitik stark verbreitet zu sein.

Die Unterscheidung von freiwilliger Kooperation und Politikverflechtung ist deswegen bedeutsam, weil diese Koordinationsformen jeweils verschiedene Anreizstrukturen für die beteiligten Akteure erzeugen. Bei freiwilliger Kooperation können der Bund oder einzelne Länder mit dem Abbruch der Verhandlungen drohen und damit Konzessionen erzwingen, die am Ende einen signifikanten Wandel von Politik bewirken können. Dieser wird auch dadurch erreichbar, dass man nicht-zustimmenden Ländern, die eine Änderung des Status quo verhindern könnten, ein opting-out- Recht zubilligen kann. Beide Optionen sind in der Politikverflechtung nicht gegeben. In dieser führt der Zwang zur Einigung leicht in eine Blockade von Politik. In der Praxis kommt es aber selten zur Blockade. Verantwortliche Politiker wollen diese vermeiden und sich als handlungsfähig zeigen. Dies können sie, wie Fritz W. Scharpf bereits 1976 in seiner Theorie und Empirie der Politikverflechtung gezeigt hat, indem sie sich etwa auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner einigen oder auf notwendige Strukturveränderungen verzichten, um Konflikte zu vermeiden. Die so gefundenen Kompromisse tragen aber oft nicht dazu bei,

Aufgaben effektiv zu erfüllen, und lassen nur inkrementelle Politikänderungen zu.

Soweit läuft die Analyse darauf hinaus, dass Bund und Länder in der Wissenschaftspolitik in Form der Politikverflechtung zusammenarbeiten und dass Politikverflechtung keine effektiven Reformen verspricht. Das wäre eine schlechte Botschaft. Allerdings hängt es letztlich von konkreten Bedingungen ab, ob und wenn ja welche Vereinbarungen zustande kommen.

Dabei sind zunächst, als wichtigste Bedingung, die Koordinations- und Entscheidungsprobleme zu betrachten, die sich aus der Aufgabenverflechtung ergeben. Wenn es darum geht, dass in allen Gebieten der Bundesrepublik die Qualität an öffentlichen Leistungen (etwa der Lehre und Forschung) erhöht wird, können sich Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Länder relativ leicht einigen. Meinungsverschiedenheiten über unterschiedliche Wege, solche gemeinsamen Ziele zu erreichen, lassen sich in Verhandlungen prinzipiell lösen. Schwieriger sind Konflikte über die Verteilung der Finanzierungslasten oder der Zuteilung von Fördermitteln, weil es hier Gewinner und Verlierer geben kann. In der Regel entscheidet aber der Bund autonom über seinen Finanzbetrag, der dann unter den Ländern aufgeteilt wird und von diesen eine entsprechende Kofinanzierung verlangt. Die Aufteilung von Fördermitteln funktioniert nach Verteilungsnormen, etwa dem Königsteiner Schlüssel, oder nach Antragsverfahren. Verteilungen nach festen Schlüsseln entsprechen nicht immer

den realen Bedürfnissen, die Qualität der Entscheidung über Anträge hängt von den Auswahlverfahren und den Kriterien der Auswahl ab. Blockaden verursachen diese Verteilungsprobleme in der Regel aller nicht.

Viel schwerer zu lösen sind dagegen Richtungs- oder Wertkonflikte. Solche Konflikte haben bis in die 1990er Jahre die KMK in wesentlichen Bereichen blockiert, und auch für die Forschungspolitik haben Untersuchungen festgestellt, dass Reformen der Forschungsorganisation an grundsätzlichen Divergenzen über deren Ausrichtung scheiterten. Die Frage, ob man Mittel auf exzellente Universitäten konzentriert oder versucht, gemäß dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse wissenschaftliche Einrichtungen in schlecht ausgestattete, wirtschaftsschwachen Gebieten zu fördern, könnte auch einen Richtungskonflikt auslösen. Sie scheint zur Zeit aber keine blockierenden politische Kontroversen zu verursachen. Das mag daran liegen, dass Bund und Länder dazu tendieren, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Finanzausgleich zu fördern, während die Wissenschaftsförderung auf Leistung ausgerichtet ist und Mittel in Wettbewerbsverfahren verteilt werden.

Politische Richtungskonflikte, die etwa in der Gesetzgebung zwischen konkurrierenden Parteien ausgetragen werden und deswegen die Gesetzgebung, die die Zustimmung des Bundesrats erfordern, blockadeanfällig machen und schlechte Kompromisse oder fragwürdige Paketlösungen verursachen, belasten also die Wissenschaftspolitik heute weniger als in der



Vergangenheit. Verteilungskonflikte, die in der regionalen Wirtschaftsförderung und im Finanzausgleich nur gelöst werden können, indem der Gesamtumfang der zu verteilenden Finanzen erhöht wird und alle Länder von den dadurch erzielten Gewinnen profitieren, scheinen in der Wissenschaftspolitik auch keine Blockadegefahren zu erzeugen, die Bund und Länder zu konfliktminimierenden Entscheidungen veranlassen. Dies liegt an einer besonderen institutionellen Bedingung der Wissenschaftspolitik: In wichtigen Angelegenheiten beteiligt die Politik die Organisationen der Wissenschaft und/oder den Wissenschaftsrat. Die Beteiligungsverfahren basieren auf der anerkannten hohen Autonomie der Wissenschaft, die deren Politisierung verhindert. Bund und Länder streiten sich also nicht darüber, ob Forschung zum Klimawandel oder ob sozialwissenschaftliche Ausbildung und Forschung sinnvoll sind, darüber befindet hierzulande die Wissenschaft selbst. Dass diese im Rahmen ihrer Autonomie auch gesellschaftliche Verantwortung trägt und sich der öffentlichen Kritik stellen muss, ist eine wichtige Voraussetzung für das spezifische Verhältnis von Wissenschaft und Politik.

Insofern lässt sich feststellen, dass die These der Blockadegefahr, die man mit dem Begriff Politikverflechtung in Deutschland oft verbindet, die Bund-Länderzusammenarbeit im Wissenschaftsbereich nicht belastet. Das bedeutet nicht, dass eine Gemeinschaftsaufgabe in diesem Aufgabenbereich immer gute Ergebnisse erbringt. Damit ist nur gesagt, dass sie Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern und damit Politikergebnisse nicht notwendigerweise verhindert. Doch

insofern besteht kein Grund, für ein Kooperationsverbot im Bundesstaat zu plädieren.

Vielmehr sollte man sich die Frage stellen, wie die notwendige oder sinnvolle Koordination zwischen der Bundes und Landespolitik besser organisiert werden könnte. Einer Antwort auf diese Frage kommt man näher, wenn man die politikwissenschaftliche Analyse weiter differenziert. Aus der Forschung zur Politikverflechtung wissen wir, dass sich hinter diesen Begriffen unterschiedliche Varianten der Organisation und Verfahren der Bund-Länder-Zusammenarbeit verbergen, und dass verschiedene Varianten der Kooperation auch kombiniert werden können. Ich will diese nur nennen, ohne zu prüfen, für welche Aufgaben der Wissenschaftspolitik sich diese eignen würden.

1. Innerhalb der multilateralen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern können sich die Länder stärker horizontal koordinieren, und vermutlich tun sie dies auch, um in Koalitionen gegen den Bund oder andere Länder ihre Forderungen durchzusetzen. In solchen differenzierten Kooperationsstrukturen lassen sich Konflikte leichter lösen, weil unterschiedliche Verhandlungsarenen genutzt werden können, um Ergebnisse zu erzielen. Auch die Arbeitsteilung zwischen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz und dem Wissenschaftsrat oder die Bildung von Fachausschüssen in der GWK stellt eine Form der Differenzierung dar, die, wie schon erwähnt, konfliktreduzierend und versachlichend.

2. Innerhalb einer Gemeinschaftsaufgabe, die Bund und Ländern die Zusammenarbeit erlaubt, können bestimmte Aufgaben durch freiwillige Kooperation erfüllt werden. Damit könnte jedem einzelnen Land ein opting out-Recht eingeräumt werden, wodurch besondere Interessen eines Landes geschützt werden können. Solche Sonderrechte können auch in Form einer Experimentierklausel ausgestaltet sein kann. Solche Verfahren böten sich bei der Festlegung von Standards oder grundlegende Regeln an.

3. In bestimmten Bereichen der Bund-Länder-Zusammenarbeit könne man vorsehen, dass der Bund mehr oder weniger intensiv eingreifen kann. Denkbar wäre etwa, dass er das Recht erhält zu intervenieren, wenn die Länder sich nicht einigen (Kooperation im Schatten der Hierarchie), was man etwa für die Harmonisierung der Lehrerausbildung anbieten könnten. In einer solchen hierarchischen Politikverflechtung würde der Bund alle Länder beteiligen, sich aber das Letztentscheidungsrecht vorbehalten verbunden mit der Möglichkeit, Konflikte bilateral durch Verhandlungen mit einzelnen Ländern zu regeln.

4. Eine andere Variante einer hierarchischen Politikverflechtung liegt vor, wenn die Politik der Länder einem Monitoring-Verfahren unterworfen wird. Ein solches Verfahren hat der Stabilitätsrat eingeführt. Es setzt jene Länder einem „naming and shaming“ aus, die die Qualitätsstandards der gemeinsam vereinbarten Politik verletzen. Würden Bund und Länder man etwa die „Krull-Kommission“, die im Auftrag der Landesrektorenkonferenz den Investitionsbedarf an

Hochschulen in Baden-Württemberg untersucht hat, mit einer bundesweiten Untersuchung beauftragen, würde diese vermutlich wirkungsvolle Politikanstöße für die Landespolitik in diesem Bereich erbringen.

5. Innerhalb von Gemeinschaftsaufgaben können Leistungsvergleiche dazu dienen, dass die Länder in eine Konkurrenz um beste Praktiken eintreten. Die Universitäten hat man mit der Exzellenzstrategie einem solchen Verfahren ausgesetzt. Man wird abwarten, inwieweit wissenschaftliche Bewertungen oder politische Verteilungsinteressen die anstehende zweite Auswahlrunde dominieren. Generell ist dabei zu bedenken, dass eine Leistungsbewertung nie allein auf objektiven und präzise messbaren Kriterien beruhen kann, sondern es um einen Leistungsvergleich, um relative Bewertungen der Qualität, nicht von Quantität, geht, wobei Bewertungsnormen und -kriterien sowie die Bedingungen, unter denen Leistungen erbracht werden, durchaus öffentlich diskutiert werden sollten.

Um solche Variationen der Kooperation oder Politikverflechtung zuzulassen, muss man das Grundgesetz von Detailregeln entfrachten und die konkrete Ausgestaltung von Gemeinschaftsaufgaben durch Gesetz oder Verwaltungsvereinbarungen vornehmen. Damit könnte man die ständigen Risiken des Unterlaufens von Verfassungsnormen vermeiden, denen Bund und Ländern seit der Föderalismusreform I ausgesetzt sind. Gesetze oder

Verwaltungsvereinbarungen lassen sich zudem leichter ändern und an konkrete Aufgaben anpassen.

Das schwierigste Problem, das mit der Politikverflechtung oder anderen Formen der Kooperation verbunden ist, liegt in der Koordination zwischen Aufgabenfeldern. Wenn der Fokus auf Spitzenforschung liegt, besteht die Gefahr, dass man die Basisfinanzierung der Hochschulen vernachlässigt. Die Lehrerfortbildung koordiniert die KMK, aber über die Inhalte der Lehrerausbildung entscheiden Hochschulen oder Wissenschaftsminister. Die anwendungsorientierte Ressortforschung von Bundesministerien scheint mir kaum mit der Grundlagenforschung durch die DFG oder außeruniversitäre Forschungseinrichtungen koordiniert. Zu wenig beachtet werden auch die Auswirkungen von Exzellenzförderung auf die Lehre, und hier hilft es nur bedingt, wenn man eine Exzellenzstrategie für der Lehre startet. Die Querschnittskoordination zwischen diesen Aufgabenfeldern ist angesichts der vertikalen Verflechtung schwierig und Verfahren können leicht überkomplex werden. Hier müsste man über Formen der losen Kopplung durch Information oder die Vermittlung durch Fachgremien (wie etwa den Wissenschaftsrat) nachdenken.

Letztlich müssen wissenschaftspolitische Entscheidungen auch demokratisch legitimiert werden. Und Parlamente entscheiden über die Bereitstellung von Finanzen. Politikverflechtung trägt dazu bei, die Finanzen gegen die Volatilität der kurzfristigen Haushaltsentscheidungen zu stabilisieren. Dies kann man damit

begründen, dass die Wissenschaft einem allgemeinen gesellschaftlichen Interesse dient, das in der Konkurrenz mit spezifischen Interessen schwer durchzusetzen ist. Andererseits wird durch diese Privilegierung eines Politikbereichs in der Haushaltspolitik der Einfluss der Parlamente beschränkt. Hier geht es letztlich um die Abwägung zwischen zwei Legitimationsprinzipien, nämlich der Effektivität (output-Legitimität) und der Beteiligung der gewählten Repräsentanten (input-Legitimität), und diese Abwägung ist auf der Ebene der Verfassungspolitik vorzunehmen und im Verfassungsrecht zu verankern. In einer parlamentarischen Demokratie bleibt es aber dabei, dass diejenigen, die in der Politikverflechtung über eine effektive Wissenschaft entscheiden, ihren Parlamenten gegenüber verantwortlich bleiben, und deren Willen antizipieren müssen. Dies setzt voraus, dass jeder Vertreter des Bundes oder eines Landes die individuelle Verantwortung für gemeinsame Entscheidungen trägt, und dass auch in Gemeinschaftsaufgaben zu akzeptieren ist, dass ein Parlament Entscheidungen trifft, die von Vereinbarungen abweichen. Solche Störungen der Kooperation muss man in einer Demokratie ertragen.