

Prof. Dr. Max-Emanuel Geis
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Staats- und Verwaltungsrecht
Direktor der Forschungsstelle für Wissenschafts-
und Hochschulrecht

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Grundgesetzes (Artikel 91b)“

am 28. November 2012

Prof. Dr. Max-Emanuel Geis

Institut für Staats- und Verwaltungsrecht

Direktor der Forschungsstelle für Wissenschafts- und Hochschulrecht

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

I.

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte die Argumente nicht wiederholen, die diesem Gremium bereits mehrfach vorgetragen worden sind¹. Lassen Sie mich statt dessen mit einigen plakativen Zitaten beginnen:

Zitat 1:

„Wenn das Bildungswesen versagt, ist die ganze Gesellschaft in ihrem Bestand bedroht.“

Zitat 2:

„Man kann darüber diskutieren, ob der Kulturföderalismus überhaupt in der Lage ist, ein Bildungswesen zu organisieren, das den Bedürfnissen der modernen Gesellschaft genügt.“

Zitat 3:

„Der Föderalismus kann, wenn überhaupt, nur von den Ländern und dem Bund gemeinsam getragen werden.“

Zitat 4:

„Deshalb reicht es nicht aus, dass sich die Länder besinnen - fast noch wichtiger ist es, dass der Bund seine politische Gesamtverantwortung endlich erkennt.“

¹ Zuletzt am 12.03.2012.

Diese Zitate stammen nicht etwa aus den vorliegenden Anträgen der Fraktionen: sie stehen in der Kampfschrift „Die deutsche Bildungskatastrophe“ des Religionsphilosophen und -pädagogen *Georg Picht* aus dem Jahre 1964². Sie zeigen indes: Die Behauptung, Bildung sei als gesamtgesellschaftliches Problem zu begreifen, und deswegen müssten alle Kräfte im Bundesstaat – Bund und Länder – in Sinne eines kooperativen Föderalismus gebündelt werden, ist ein ziemlich alter Hut des Verfassungsrechts.

Tatsächlich wird eine pauschale Gemeinschaftsaufgabe „Bildung“ a la „From the cradle (Stichwort: frühkindliche Erziehung) to the grave (Stichwort: Lebenslanges Lernen)“ der Problematik nicht gerecht. Richtigerweise muss zwischen (Schul-)bildung und Wissenschaft differenziert werden, und zwar schon aus dogmatischen Gründen.

Hätte der Parlamentarische Rat seinerzeit „Bildung“ als untrennbare Materie, als erratischen Block gesehen, hätte er konsequenterweise den Wissenschaftsartikel im Schulartikel ansiedeln müssen oder sonstwie eine verbindende Klammer formuliert – etwa im Sinne der Kapitelüberschriften „Bildung und Schule“ vor Art. 142 WRV oder vor Art. 128 der Bayerischen Verfassung von 1946; stattdessen hat er ihn im Artikel über die Kommunikationsgrundrechte (Art. 5 GG) angesiedelt. Dies ist deswegen konsequent, weil es bei der Wissenschaftsfreiheit vor allem um die Freiheit beim Auffinden neuer Erkenntnisse, den Schutz des Diskurses und überhaupt der wissenschaftlichen Eigengesetzlichkeit geht. Schutzgut ist daher weniger die Selbstverwirklichung des Individuums in der Persönlichkeitsbildung – wie bei anderen Grundrechten –, sondern das Funktionieren der Mechanismen wissenschaftlicher Erkenntnisbildung³ (früher verkürzend auch die Suche nach der Wahrheit genannt⁴). Dagegen regelt Art. 7 GG zunächst einmal den Primat des Staates bei der Wissensvermittlung eines feststehenden Bildungskanon (eben von „Schulmeinungen“); subjektive Rechte beziehen sich zunächst nur auf das Elternrecht als Schranke, auf den Religionsunterricht und die Privatschulfreiheit. Beide Bereiche sind also ganz

² Hier zitiert nach dem Abdruck in: *Häberle*, Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982, S. 202 ff., passim.

³ BVerfGE 35, 79 (112); vertiefend *Löwer*, in: HGR IV (2012), Rdn. 12 ff.

⁴ Zum einer extensiven Auslegung des Wahrheitsbegriffs *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S. 113; *Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung,; *Löwer*, in: HGR IV (2012), Rdn. 12.

unterschiedlich strukturiert und sollten deshalb nicht einfach in einem neuen Art. 91 a oder b GG als gleichartige Politikfelder nebeneinander aufgereiht werden.

II.

Inhaltlich sinnvoll ist die Ausdehnung der gemeinsamen Fördermöglichkeit im *Wissenschaftsbereich*. Die erwähnte Suche nach neuen Erkenntnissen ist nicht auf eine Region bezogen, sondern ist räumlich grenzenlos: Die Erkenntnisse über Schwerkraft, Logik oder Ethik enden nicht an der deutschen Staatsgrenze, an der bayerischen übrigens auch nicht, und das Rad wird nicht bundeslandbezogen je neu erfunden. Im Gegenteil ist es hier zur Erreichung eines bestmöglichen Ergebnisses sinnvoll, die verfügbaren Mittel zu bündeln.

Die Ausdehnung auf Einrichtungen der Forschung würde auch helfen, eine der skurrilsten Ungleichgewichte des Art. 91 b GG zu beseitigen. Es gehört zu den legislatorischen Schnellschüssen der Föderalismusreform, für die außeruniversitäre Forschung eine institutionelle Kooperation und vor allem die Beibehaltung der bisherigen Mittelempfänger (als da wären die Max Planck-Gesellschaft, Leibniz-Gemeinschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Fraunhofer-Institute etc.) vorzusehen, für die universitäre Seite jedoch nicht.). Mehr noch: Die kurzfristig eingeführte Möglichkeit zur Projektförderung, die unter anderem die Fortführung der Exzellenzinitiative sichern sollte⁵, hat zu einer Anzahl von Umgehungsstrukturen geführt, die gesetzgebungstechnisch zu inneren Widersprüchen führen. So stellt sich das im Land Baden-Württemberg erlassene KIT-Gesetz⁶ als hybrides Monstrum dar, das durch die Verbindung einer außeruniversitären mit einer universitären Einrichtung letztlich zum Zweck hat, das Verbot der Mittelgewähr an Universitäten zu umgehen. Auch die „Zwischenschaltung“ der Helmholtz-Gemeinschaft zur Mittelweitergabe an die Hochschulen – eine Art „Geldwaschanlage“ – im Falle der Deutsche Zentren für Gesundheitsforschung (DGZ), wirft zahlreiche ungeklärte Fragen auf, etwa im Hinblick

⁵ Vgl. *Seckelmann*, DÖV 2012, S. 701 (703); *Sieweke*, DÖV 2009, S. 946 ff.

⁶ Vom 14. Juli 2009 (GBl. S. 317)

auf eine mögliche Beleihung der Helmholtz-Gemeinschaft, auf, die wiederum die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG gegen deren Entscheidungen auslösen kann. Mit einer Einbeziehung der institutionellen Förderung auch für universitäre Forschung wäre die Notwendigkeit für diese dogmatisch unschönen Umgehungsstrukturen der Boden entzogen und die entstandene Unwucht zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen korrigiert. Erstere müssten dann allerdings konsequenterweise am jährlichen 5%-Aufwuchs beteiligt werden, der für die letzteren längst die Regel ist, partizipieren.

III.

Anders stellt sich die Situation im Schulbereich dar. Die möglichst dezentrale Organisation des Bildungswesens war von Anfang ungeachtet einiger Vereinheitlichungsversuche⁷ praktizierter Wille der Bildungspolitik⁸ angesichts des zentralisierten Schulwesens im Nationalsozialismus, dass letztlich auch dem Ziel der „Gleichschaltung“ gedient hatte⁹. Dies ist auch sinnvoll, da der Gegenstand des Schulwesens, die Herausbildung des eigenverantwortlichen Individuums und seiner Identität, besser auf der regionalen und Landesebene aufgehoben ist, als auf der Ebene des Zentralstaats. Dies ist Ausdruck des allgemein anerkannten Grundsatzes der Subsidiarität. Darin unterscheidet sich das föderalistische System grundlegend etwa vom zentralstaatlichen Denken in Frankreich, das die Schulpolitik als Ausfluß der „Republique bzw. Nation une et indivisible“ begreift. Tatsächlich passt diese Vorstellung auf das deutsche Bildungswesen schon deswegen nicht, weil das deutsche Nationenbewußtsein über den Umweg des föderalistischen Kulturbewußtseins herausgebildet hat. Mit anderen Worten: *Schule ist der klassische Kernbereich der Länderstaatlichkeit*¹⁰. Schon die Paulskirche hatte erkannt, dass der kulturelle

⁷ Etwa die alliierte „Kontrollratsdirektive Nr. 54“ von 1947.

⁸ Reuter, in: Führ/Furck (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI/1 (1945 bis zur Gegenwart). S. 40.

⁹ Maßgeblich durch das Art. 2 Abs. 1 des „Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches“ vom 30.01.1934 (RGBl. I, S. 75). Im einzelnen dazu Zymek, in: Langewiesche/Tenorth (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 5 (1918-1945). S. 155 (191 ff.);

¹⁰ Geis, Die Kulturhoheit der Länder, DÖV 1992, S. 522 ff.

Pluralismus der optimalen Befriedigung lokaler Bedürfnisse dient; einer staatlicher Indoktrination zur Formung eines ideologisch determinierten Menschen kann nur durch ein „offenes“ Kulturverständnis entgegengewirkt werden, das die prägenden Identitätsfaktoren schützt.¹¹

IV.

Die Ansätze zu einer größeren Einflussnahme des Bundes über den Geldhahn haben in der Vergangenheit aber meist einen solch ideologischen Ansatz gehabt, wie sich an Erscheinungen wie der Gesamtschule bzw. der Ganztagschule¹² ähnlich der in der Begründung der Regierungsvorlage zum damaligen HRG favorisierten Gesamthochschule¹³ zeigt. Daher ist einer zu unkonturierten Etablierung von neuen Gemeinschaftsaufgaben eine große Skepsis entgegenzubringen: Sie haben in der Vergangenheit immer dazu geführt, dass sich die Handlungsräume zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder verschoben haben. Speziell im Fall der Schulkompetenz gilt außerdem: Wenn man an dieser Stelle eine Einbruchstelle schafft, stellt sich die Frage, was von der verfassungsmäßig verbürgten Eigenstaatlichkeit der Länder noch übrig bleibt (nur das Kommunalrecht?). Ich plädiere daher für eine differenzierende Neufassung des Art 91 b GG, die Wissenschaft und (schulische) Bildung nicht einen Topf wirft.

gez. Prof. Dr. Max-Emanuel Geis, Erlangen

¹¹ Geis (Fn. 9), S. 526.

¹² Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung (IZBB) 2003-2007 der Regierung Schröder.

¹³ BT-Drs. 689/70; RegE (BT-Drs. 7/1328), S. 36.