

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

60487 Frankfurt am Main
Georg - Speyer - Straße 28
Telefon 069 - 77 01 20 26
Telefax 069 - 77 01 29 27
E-mail: hans.meyer.privat@web.de

10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de

Berlin, den 30. Mai 2006

**Bemerkungen
zum Entwurf einer Verfassungsreform
im Bereich
Finanzen, Haushalt, Wirtschaft**

I.

Die Finanzregeln des Entwurfs und die Reform der Finanzverfassung

Die gestrige Debatte zum Komplex „Bildung, Forschung, Hochschulen“ hat die enge Verbindung einiger dort vorgesehener Regelungen zur derzeitigen Gestalt der Finanzverfassung und damit auch deren Abhängigkeit von ihr dargetan. Auch wenn eine Neuordnung der Finanzverfassung nur mit der jeweiligen Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen werden kann und daher einer gleichzeitigen und erneuten Änderung der jetzt zu beschließenden Finanzregeln keine unüberwindbare Schranken entgegenstehen, wäre es doch hilfreich, wenn in der Begründung des Entwurfs die Abhängigkeit dieser Regeln vom jetzigen Stand der Finanzverfassung ausdrücklich notifiziert würde.

II.

Die Mischfinanzierungsregeln

1. Die Aufgabe der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und ihre finanzielle Konsequenz

Die Aufgabe des Hochschulbaus als Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Art. 91a GG ist konsequent, weil es eines zwischen Bund und allen Ländern abgestimmten Ausbaupro-

gramms des gesamten Hochschulbereichs nicht mehr bedarf. Die Verlagerung in Art. 91b GG ist angesichts des vor allem weiter bestehenden Renovierungsbedarfs mit hohen Kosten sinnvoll, die Beschränkung auf „Forschungsbauten“ von der Sache her unverständlich und würde im Blick auf die durchgehende Nutzung von „Gebäuden“ sowohl für Forschung als auch für Lehre nur zu einer Quelle von Mimikry und unfruchtbaren Streitigkeiten führen. Dazu darf ich auf meine Bemerkungen zum Komplex „Bildung, Forschung, Hochschulen“ Seite 6-8 verweisen.

Die finanziellen Abwicklungsregeln für diese Gemeinschaftsaufgabe in Art. 143c des Entwurfs und im Begleitgesetz sind nicht ausgewogen. Die Länder haben in den Beratungen der Bundesstaatskommission immer argumentiert, der Bundesanteil „gehöre“ zum Hochschulbau und sei von ihm nicht zu trennen. Wenn die Aufgabe voll auf die Länder übergehe, müsse der Finanzanteil des Bundes ebenfalls übergehen. Das ist im Ansatz plausibel. Dass der Bund mit der Übergabe des Geldes auch seinen Einfluss verliert, lässt sich auf das Konto Entflechtung verbuchen. Nicht plausibel ist aber, dass nach Art. 143c des Entwurfs die mit dem Bundesgeld untrennbar verbundene Verpflichtung zur Kofinanzierung durch die Länder ebenfalls entfallen soll. Nur als Gegenfinanzierung ist der Bundesanteil bisher „Hochschulbaugeld“. Von seiner Zweckbestimmung her ist das Geld, das an die Länder geht, also nur eine jeweilige Teilfinanzierung; es ist Hochschulbauteilfinanzierung. Die Regelung bedeutet also eine weitere Deprivilegierung des Hochschulbaus, dessen Rechtfertigung nicht einleuchtet. Die mangelnde Zweckbindung über 2013 hinaus ist zusätzlich schwer verständlich, weil der Bundestag seinerseits in seinem wichtigsten Recht, dem Budgetrecht, über Legislaturperioden hinaus gebunden wird.

Es scheint auch, dass der Komplex Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 und Art. 143c des Entwurfs schon verabredet und beiseite gelegt worden ist, als die Beratung und die Entscheidung über Art. 91b und vor allem über Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs noch nicht anstanden. Diese Norm enthält nämlich ebenfalls eine Hochschulbau-Mischfinanzierungskompetenz, und zwar im Hinblick auf „Forschungsbauten“ an Hochschulen. Da die meisten Gebäude einer Hochschule zumindest dual-use-Gebäude sind, umfasst diese Norm den größten Teil der Hochschulbauten. Soll nun die Mitfinanzierung des Sitzlandes bei Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs durch das nach Art. 143c transferierte Bundesgeld erfolgen? Ist das bei Art. 143c des Entwurfs wirklich bedacht worden? Die Lösung dieses Ungleichgewichts lässt sich vermutlich nur durch die Verpflichtung der Länder zur Kofinanzierung zumindest des ihnen nach Art. 143c des Entwurfs bis 2013 zukommenden Bundesanteils erreichen.

Es bedarf einer Überprüfung, ob die Sache selbst oder nur die Erläuterung in der Begründung zu Art. 13 § 2 Abs. 1 des Entwurfs eines Begleitgesetzes (BT-Drucks. 16/814 S. 20) mit Art. 143c Abs. 1 und 2 des Entwurfs nicht übereinstimmt. Die letztgenannten Bestimmungen sehen einen festliegenden Betrag des Bundes vor, der nach ebenso festliegenden Quoten auf die Länder „zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierung“, hier also den Hochschulbau, zu verteilen ist. Art. 13 § 2 Abs. 1 Begleitgesetz-E spricht von etwa 700 Millionen Euro, die den Ländern nach Art. 143c Abs. 1 GG-E zustünden und schließt dann an, dass der Bund weitere etwa 300 Millionen nach Art. 91b Abs. 1 GG-E bereitstelle. Ob diese auch aus Art. 143c Abs. 1 GG-E folgen, bleibt bei der Formulierung offen. In der Begründung dagegen heißt es zu § 2 des Begleitgesetzes-E, der Absatz 1, der beide oben genannten Summen nennt, „regelt abschließend alle Zahlungen, die nach der Beendigung der Gemeinschaftsaufgabe“ Hochschulbau von 2007 bis 2013 zu leisten seien. Trifft das zu, dann können die 300 Millionen Euro wegen der Zweckbindung nur für den „Hochschulbau“ im Sinne des geltenden Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG verwendet werden, und zwar nach dem jetzigen Entwurf für den Hochschulforschungsbau. In Höhe dieser Summe würden sich in diesem Fall die oben wegen der fehlenden Verpflichtung der Länder zur Kofinanzierung geäußerten Bedenken erübrigen, wenn der Bund bei der Verwendung nach Art. 91b des Entwurfs auf einer Kofinanzierung besteht.

2. Das Zusammenwirken und die Mischfinanzierung nach Art. 91b des Entwurfs

Während Art. 91a GG die auch finanzielle Mitwirkung des Bundes bei originären Landesaufgaben regelt, lässt Art. 91b GG und der Entwurf der Änderung offen, um wessen Aufgabe es sich eigentlich ohne ein Zusammenwirken handeln würde. Das ist klug, weil es im Einzelfall durchaus schwierig ist, eine eindeutige Zuordnung zu treffen. Zugleich bedeutet das, dass wir es mit einem der unsichersten Gebiete der Kompetenzzuordnung zu tun haben. Die Unsicherheit ergibt sich daraus, dass wir neben den geschriebenen Kompetenzen für den Bund im Grundgesetz nur ganz wenige geschriebene Kompetenzen für die Länder, im übrigen aber eine Fülle ungeschriebener Kompetenzen für die Länder und die ebenfalls ungeschriebene Kompetenz kraft Natur der Sache für den Bund kennen. Art. 30 GG hilft bei der Auslegung, was zu den ungeschriebenen Kompetenzen gehört, wenig weiter. Das Feld der Unsicherheit betritt man vor allem im Bereich von Kultur und Wissenschaft.

Verständigen sich Bund und Länder auf ein Zusammenwirken, dann erübrigen sich die Fragen nach einer originären Kompetenz. Für die Formulierung des Art. 91b ergibt sich daraus die Folgerung, sie möglichst offen zu fassen und das Enumerationsprinzip möglichst zu meiden. Der Entwurf geht den umgekehrten Weg und provoziert damit weder vom Bund noch von den Ländern gewollte Gegenschlüsse. So kann man weder den DAAD noch die DFG als „außerhalb von Hochschulen“ bezeichnen. Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern wäre aber nach Art. 91 b Abs. 1 Nr.2 des Entwurfs nur bei „Vorhaben“ der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen zulässig. Außerdem ist die DFG keine „Einrichtung der Forschung“, bei der jedenfalls außerhalb der Hochschulen nach Nr. 1 der Bestimmung ein Zusammenwirken möglich wäre, sondern lediglich eine Organisation der Forschungsförderung. Nun wollen aber vernünftiger Weise weder Bund noch Länder die Bundesmitfinanzierung von DFG aufgeben und nicht alle Aktivitäten des DAAD werden sich auf die Kompetenz „auswärtige Gewalt“ des Bundes zurückführen lassen. Es ist deshalb dringend davon abzuraten, die exkludierenden Formulierungen beizubehalten. Zugleich ist zu vermeiden, dass ein Kernbereich der Landeszuständigkeit wie der Schulbereich unter die Formulierung subsumiert werden könnte.

Es gibt noch eine Formulierung, die aus dem geltenden Text übernommen ist, die aber keinen rechten Sinn ergibt und auch nicht ernst genommen wird. Forschung hat von Hause aus keine „regionale Bedeutung“. Selbst die Regionalforschung ist auf Erkenntnisse aus, die über die Region hinausreicht. Gemeint ist offensichtlich, dass es sich um bedeutendere Forschung handeln muss. Ein Qualitätsmerkmal aber zum Kriterium einer Kompetenzabgrenzung zu machen, ist wenig sinnvoll und auch überflüssig, da der Schutz unnützer Förderung in dem Verfahren des Einvernehmens liegt. Im übrigen hält man sich selbstverständlich nicht daran. Man kann jedenfalls bezweifeln, ob alle Institute des früheren Blauen Liste in diesem Sinne förderungswürdig sind.

Da es sich bei dem Zusammenwirken um finanziell bedeutendere Unternehmungen handelt oder handeln kann und auch weil es zum Schutz der Länder vor der Nutzung der Bundesmitfinanzierung als „goldener Zügel“ sinnvoll ist, empfiehlt es sich, einen Gesetzesvorbehalt jedenfalls für die Grundsätze des Zusammenwirkens aufzustellen und zugleich einen Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates, da beide Seiten gleichermaßen betroffen sind und die Länder so die Möglichkeit haben, gravierende Fälle unmittelbarer Einflussnahme des Bundes bei eindeutig eigenen Aufgaben der Länder zu verhindern oder mindestens zu

minimieren. Gesetzgebungsverfahren ermöglichen außerdem sehr frühzeitig Öffentlichkeit, Vereinbarungen erst nach Fertigstellung.

Fasst man die vorstehenden Überlegungen und die Ergebnisse der Anhörung zum Komplex „Bildung, Forschung und Hochschulen“ zusammen, dann läge folgende Formulierung nahe:

Art. 91b

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Wissenschaft sowie bei der Forschungsförderung zusammenwirken. Die Grundsätze der Zusammenarbeit regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2)

(3)

Weil es sich bei der in Absatz 2 vorgesehenen Zusammenarbeit finanziell um unbedeutendere Posten handelt, erscheint ein Gesetzesvorbehalt nicht notwendig. Die Kostentragung muss jeweils im Einzelfall ausgehandelt werden und ist daher nicht sinnvoller Gegenstand des Gesetzes.

3. Die Finanzhilfen nach Art. 104b des Entwurfs

Die Finanzhilfen sind sinnvoller Weise auf temporäre Notsituationen ausgerichtet und unterscheiden sich daher fundamental von den im heutigen Art. 104a Abs. 4 GG geregelten Finanzhilfen. Das ergibt sich aus Art. 104b Abs.2 des Entwurfes, wonach die Finanzhilfen nur befristet geleistet werden dürfen. Das ist sinnvoll, weil eine nicht zumutbare Dauerbelastung nach der Konstruktion der Finanzverfassung nach Art. 106 Abs. 4 GG grundsätzlich durch eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer aufzufangen ist. Zusätzlich ist an derselben Stelle die Degression der Jahresraten zwingend vorgeschrieben. Der Gefahr einer Gewöhnung soll auf jede Weise ausgeschlossen werden.

Dieser Änderung der Funktion der Finanzhilfen sollte ein Umdenken in der Konstruktion entsprechen. So entspricht die Beibehaltung der alten, freilich auch nicht sehr wirksamen Begrenzungsversuche in Art. 104b Abs. 1 des Entwurfs dem Funktionswandel nicht. Zur „Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, um eines der Beispiel zu nehmen, kann eine temporäre und degressiv gestaltete Finanzhilfe schwerlich erforderlich sein. Die Notwendigkeit einer nur temporären Notsituation ist eine hinreichende und im übrigen auch viel einleuchtendere Schranke.

Entsprechendes gilt auch für die neu vorgesehene Schranke, dass Finanzhilfen nicht für „Gegenstände“ der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder geleistet werden dürfen. Wenn die Finanzhilfen (nur) in temporären Notsituationen geleistet werden sollen, die eben nicht durch Instrumente der Finanzverfassung aufgefangen werden können, bedeutet das Verbot, das im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder die Notsituation nicht behoben werden kann. Könnten es nämlich die Länder aus Eigenem, läge keine Notsituation vor. Es lässt sich schwerlich behaupten, dass das ein sinnvolles Ergebnis einer Reform ist.

Zudem ist Art. 104b Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs ganz vom dem Gedanken beherrscht gewesen, die Finanzhilfen für den Hochschulbereich zu sperren. An andere Gegenstände der Landesgesetzgebung ist gar nicht gedacht worden, obwohl dort auch temporäre Notsituationen eintreten können. Wie die vorangegangene Anhörung ergeben hat, liegt aber für „den Hochschulbereich“ gar keine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder vor, vielmehr gibt es nicht nur für den Hochschulzugang und für die Hochschulabschlüsse, sondern auch für den breiten Bereich des Hochschulpersonals konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes, die sogar voraussetzungslos ausgeübt werden können (Art. 74 Nr. 12, 27, 33 des Entwurfs).

Nichts zeigt den Widersinn der jetzigen Vorlage so deutlich, wie die schon einsetzenden Versuche, einem heute schon absehbaren temporären Notstand im Bereich der Hochschulfinanzierung, nämlich den exorbitanten, nicht ausweichbaren, aber eben nur temporären Anstieg der Studierendenzahlen trotz des erwünschten oder auch gefürchteten Verbots in Abs. 1 Satz 2 durch Bundeshilfen Herr zu werden. Das geht nur durch eine Umgehungs konstruktion, über die in der vorigen Anhörung Hinreichendes gesagt worden ist. Eine Verfassungsänderung, von der man schon vor ihrem endgültigen Beschluss im Parlament mit Sicherheit weiß, dass sie nicht eingehalten wird, darf man wohl als unwürdig bezeichnen.

Eine weitere Schwierigkeit, dem Funktionswandel der Finanzhilfe gegenüber der jetzigen nach Art. 104a Abs. 4 GG gerecht zu werden, liegt in dem beibehaltenen Erfordernis der „Investition“. Da der Investitionsbegriff aber nicht grundgesetzlich festgelegt ist und er auch nicht bei seiner Verwendung im Grundgesetz immer den gleichen Inhalt haben muss, sondern nach der Funktion im jeweiligen Kontext gefragt werden muss, dürften erklärende Erläuterungen in der Begründung ausreichen. Im Falle der erheblichen, aber nur temporären

Ausweitung der Studienplatzkapazität ist evident, dass eine Behebung des Notstandes notwendig Investitionen auch, wenn nicht vorrangig in – temporär anzustellendes – Personal voraussetzt.

IV.

Zu den übrigen finanziellen Regelungen siehe die Bemerkungen sub VI. in meinen Beitrag „Einige Überlegungen zum Entwurf einer Verfassungsänderung“ vom 12. Mai 2006.