

Prof. Dr. Joachim Wieland
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven
einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern
in Bildung und Wissenschaft“**

am 19. März 2012

**Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses
für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen
Bundestages am Montag, dem 19. März 2012**

**Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Finanz- und Steuerrecht**

**Universitäts-Professor
Dr. Joachim Wieland**

12. März 2012
Jw/le

I.

Die Zuständigkeit für Bildung und Wissenschaft gehört in Deutschland traditionell zum Kernbereich der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, der für deren Staatlichkeit und Identität prägend ist. Das Beharren der Länder auf ihrer Zuständigkeit und die Abwehr der geforderten Erweiterung von Einflussmöglichkeiten des Bundes haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Föderalismusreform I zunächst gescheitert ist. Die schlechte Haushaltslage, die nicht selten sogar in einer Haushaltsnotlage zum Ausdruck kommt, erschwert es vielen Ländern, ihre Aufgaben im Bildungsbereich wahrzunehmen. Da die Länder aber nur über wenige und praktisch kaum relevante Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich der Steuern verfügen und ihre Ausgaben wesentlich durch die Sozialgesetzgebung des Bundes bestimmt werden, stehen Ihnen kaum Instrumente zur Verfügung, um sich Finanzmittel für mehr Ausgaben für Bildung und Wissenschaft zu beschaffen. Zudem zwingt die Schuldenbremse die Länder, ihre strukturellen Haushaltsdefizite bis 2019 zu beseitigen. Dieser Druck wird bis 2019 ständig zunehmen. Auch die Kommunen werden zukünftig ihre Ausgaben für Bildung eher senken müssen. Ihre Kassenkredite betragen bereits gegenwärtig mehr als 40 Milliarden Euro. Hinzu kommen längerfristige Kredite von über 80 Milliarden Euro. Angesichts dieser Schuldenlast ist der Handlungsspielraum der Kommunen im Bereich der Bildung faktisch nicht mehr vorhanden.

Demgegenüber ist der Bund offenbar bereit und in gewissem Umfang auch in der Lage, mehr Geld für Bildung und Wissenschaft auszugeben. Er sieht sich an einer Umsetzung dieses Vorhabens jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert. Um seine bildungspolitischen Ziele zu erreichen, bedient sich der

Bund deshalb Umweg-Finanzierungen und dehnt seine Zuständigkeiten bis zu äußersten Grenzen aus. Er tendiert dazu, seine Ausgaben auf verfassungsrechtlich zulässige, politisch aber nicht immer vorrangige Ausgaben im Bildungsbereich zu beschränken. Im Ergebnis stehen ihm im Bereich von Bildung und Wissenschaft relativ wenige Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Das Grundgesetz bestimmt nämlich, dass im Zweifel die Länder für die Erfüllung und die Finanzierung der Staatsaufgaben zuständig sind (Art. 30 GG). Das gilt für die Gesetzgebung (Art. 70 GG), die Verwaltung (Art. 83 GG), die Rechtsprechung (Art. 92 GG) und die Ausgaben des Staates (Art. 104a Abs. 1 GG). Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern sind nur verfassungsgemäß, soweit sie im Grundgesetz zugelassen sind (Art. 91a ff. GG). Die Finanzierungszuständigkeiten des Bundes hängen generell von seinen Verwaltungszuständigkeiten ab (Art. 104 a Abs. 1 GG). Folglich darf der Bund seine Finanzmittel nicht einsetzen, wenn er nicht wenigstens über eine Mitwirkungsbefugnis im Bereich der Verwaltung verfügt.

II.

Eine großzügigere Zulassung von Gemeinschaftsaufgaben im Bereich von Bildung und Wissenschaft nach Maßgabe einer neuen Fassung von Art. 91b GG erweiterte die Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, setzte ihnen zugleich aber auch klare Grenzen. Bund und Länder dürfen nur in Fällen von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Der Verfassungsbegriff der überregionalen Bedeutung schließt von vorneherein zahlreiche nur regionale Handlungsmöglichkeiten aus. Er ist für viele Deutungen offen und trägt deshalb kaum zur Rechtsicherheit bei. Die Förderung der Forschung ist dem Bund grundsätzlich gestattet. Sie hat ihren Schwerpunkt aber außerhalb von Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG). Die Zuständigkeit des Bundes zur Förderung von Forschungsbauten (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG) wirft in der Staatspraxis Probleme auf, weil viele Hochschulbauten nicht nur der Forschung, sondern auch der Verwaltung und der Lehre dienen. Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG dürfte zwar so zu interpretieren sein, dass unter „Wissenschaft“ auch die Lehre zu verstehen ist. Damit wird die Förderung von Vorhaben der Lehre durch den Bund erlaubt. Nicht zugelassen bleibt jedoch die Förderung von Einrichtungen der Lehre, die einen wesentlichen Bereich der Bildungspolitik ausmachen. Zudem ist die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und damit der Lehre nur dann zulässig, wenn alle Länder der Vereinbarung zustimmen, so dass jedes Land eine Veto-Position hat. Außerhalb von Wissenschaft und Forschung erlaubt das Grundgesetz eine Förderung des Bildungswesens durch den Bund vor allem im Bereich der schulischen Bildung nur im Wege der Vereinbarungen über die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems im internationalen Vergleich (Art. 91b Abs. 2 GG). Die Förderung schulischer Bildung fällt damit im

Wesentlichen in die Kompetenz der Länder und Kommunen, der Bund darf hier nicht tätig werden.

Art. 104b GG räumt dem Bund auch nur unter sehr erschwerten Bedingungen die Möglichkeit zur Gewährung von Finanzhilfen im Bereich von Bildung und Wissenschaft ein. Finanzhilfen darf der Bund nur auf Gebieten gewähren, auf denen er über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Das ist jedoch im Bildungsbereich kaum der Fall. Das Grundgesetz nennt in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 etwa die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Über den Bereich seiner Gesetzgebungsbefugnisse hinaus darf der Bund Finanzhilfen nur in außergewöhnlichen Notsituationen gewähren, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, wenn man von Naturkatastrophen einmal absieht. Ein Bildungsnotstand erfüllt diese Voraussetzungen auch bei großzügiger Auslegung nicht. Zudem sind die Finanzhilfen des Bundes auf besonders bedeutsame Investitionen beschränkt – wiederum ein wenig bestimmter Begriff, der nicht zur Rechtssicherheit beiträgt. Der Bund darf zudem nicht den **Betrieb** von Bildungseinrichtungen unterstützen. Schließlich sind Finanzhilfen in dem Sinne zweckgebunden, dass sie zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sein müssen. Finanzhilfen im Bereich von Bildung und Wissenschaft müssen deshalb mit dem Zweck der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums begründet werden, was oft erhebliche Argumentationsanstrengungen erfordert. Schließlich sind die Finanzhilfen befristet und degressiv auszugestalten. Sie ermöglichen dem Bund also nur eine einmalige Anschubfinanzierung und keine dauerhafte Kostenübernahme.

Verfassungsrechtliche Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft setzen eine Änderung des Grundgesetzes voraus. In Betracht kommen eine Erleichterung der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für Ausgaben im Bereich Bildung und Wissenschaft sowie eine Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben. Beide Maßnahmen können alternativ oder kumulativ ergriffen werden. Finanzhilfen des Bundes für die Länder reduzieren tendenziell den Einfluss des Bundes auf die Verwendung der Mittel, weil die Verwaltungszuständigkeit der Länder erhalten bleibt. Das ändert allerdings nichts daran, dass dem Bund die Entscheidung überlassen bleibt, ob er überhaupt Finanzhilfen gewähren will. Deshalb kann er eine positive Entscheidung von Bedingungen abhängig machen. Eine Neufassung des Art. 104b GG könnte zunächst die Beschränkung auf den Bereich der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes ebenso beseitigen wie die Begrenzung auf besonders bedeutsame Investitionen. Dann wären Finanzhilfen für alle Ausgaben der Länder zu Gunsten von Bildung und Wissenschaft von Verfas-

sungs wegen möglich. Verzichtet werden sollte auch auf die bislang genannten drei Zwecke der Finanzhilfen, weil die Förderung des Bildungswesens aus sich heraus Zweck genug für Finanzhilfen des Bundes ist. Wegfallen könnte zukünftig auch die Pflicht zur Befristung, um unbefristete Zuweisungen des Bundes zu ermöglichen. Schließlich sollte auch das Gebot der degressiven Ausgestaltung der Finanzhilfen gestrichen werden.

Änderte man das Grundgesetz in dieser Weise, wie es dem Vorschlag der Freien und Hansestadt Hamburg entspricht, beschränkte sich die Verfassung darauf, nur einen weiten rechtlichen Rahmen vorzuhalten, innerhalb dessen sich politische Aushandlungsprozesse vollziehen könnten. Es läge dann nahe, den Bund ausdrücklich auf die Achtung der Bildungshoheit der Länder und zur Gleichbehandlung der Länder zu verpflichten. Damit könnten zu weit gehende Eingriffe des Bundes in die Bildungshoheit als Kernkompetenz der Länder abgewehrt werden. Als Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen könnte eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern vorgesehen werden. Verlangte man eine Zustimmung aller Länder oder einer qualifizierten Mehrheit der Länder, könnte man verhindern, dass eine Ländermehrheit eigene Interessen zu Lasten einer Minderheit verfolgen könnte.

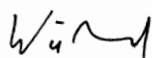
Eine solche Verfassungsergänzung würde deutlich machen, dass Finanzhilfen des Bundes für Ausgaben der Länder für Bildung und Wissenschaft anderen Regeln folgen als sonstige Finanzhilfen. Sie würde die Gewährung von Finanzhilfen für die Finanzierung von Bildungsaufgaben im Wesentlichen der politischen Entscheidung der demokratisch legitimierten Organe von Bund und Ländern überlassen. Eine derartige Verfassungsänderung setzte voraus, dass die Länder bereit wären, größere finanzielle Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes in das Bildungswesen hinzunehmen. Es bliebe Aushandlungsprozessen überlassen, trotzdem eine hinreichende Eigenständigkeit zu sichern. Die Länder könnten vom Bund Gleichbehandlung und Respektierung ihrer Bildungshoheit verlangen. Da der Bund aber selbst entscheiden könnte, ob er Finanzhilfen gewährte, bliebe seine Position relativ stark.

Ergänzte man das Grundgesetz um eine Gemeinschaftsaufgabe Bildung und Wissenschaft, erhielte der Bund auf diesen Kompetenzfeldern eigenständige Gestaltungsbefugnisse. Bund und Länder träten sich im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe gleichberechtigt gegenüber. Die Bildungshoheit der Länder würde deutlich stärker beschränkt als bei der Gewährung von Finanzhilfen. Im gleichen Umfang würden die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes gestärkt.

III.

Der Antrag des Landes Schleswig-Holstein vom 24. Januar 2012 für eine Entschließung des Bundesrates zum Bildungsfederalismus setzt sich dafür ein, die Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich durch eine Erstreckung des Gegenstandes der Gemeinschaftsaufgaben über Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen hinaus auf Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung in Hochschulen zu erstrecken. Zudem würde der Bund zukünftig Mitwirkungsbefugnisse bei der Entwicklung und Sicherung von Bildungsmindeststandards erhalten. In den Umfang, in dem die Mitwirkungsbefugnisse des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben erweitert würden, würde die Bildungshoheit der Länder eingeschränkt werden. Weiter will Schleswig-Holstein die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder im Bildungsbereich dadurch erleichtern, dass die Begrenzung der Finanzhilfekompetenz auf Bereiche, in denen der Bund über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt, aufgehoben würde und als zusätzliche Zweckbestimmung der Finanzhilfen die Förderung der Leistungsfähigkeit der Länder in Bildung und Wissenschaft ausdrücklich anerkannt würde. Bestehen bliebe dagegen die befristete und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen. Damit verbessert der Vorschlag des Landes Schleswig-Holstein zwar die Möglichkeiten von Bund und Ländern zur Zusammenarbeit in Bildung und Wissenschaft, ließe aber wenig sinnvolle rechtliche Einschränkungen unangetastet.

Der Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg über eine Entschließung des Bundesrates zum Bildungsfederalismus entspricht dem oben dargestellten Vorschlag, das Grundgesetz um einen Art. 104c GG zu ergänzen und damit die Gewährung von Finanzhilfen im Bereich von Bildung und Wissenschaft im Wesentlichen einem politischen Aushandlungsprozess zu überlassen. Die Bildungshoheit der Länder bliebe auf diesem Wege weithin unangetastet, die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes wären allerdings begrenzt.



Prof. Dr. Wieland