

**Ausschuss für Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung**

**Wortprotokoll**  
**89. Sitzung**

**Öffentliche Anhörung**  
**zum Thema**  
**„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“**

**(nicht korrigiert durch die Sachverständigen und Abgeordneten)**

**Berlin, 28. November 2012, 9.30 Uhr**  
**(Sitzungsaal E. 300, Paul-Löbe-Haus)**

**Vorsitz: Ulla Burchardt, MdB**

**Vorlagen:**

- Gesetzentwurf der Bundesregierung  
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)  
**BT-Drucksache 17/10956**
  
- Antrag der Abgeordneten Dr. Rosemarie Hein, Agnes Alpers, Nicole Gohlke,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Kooperationsverbot in der Bildung unverzüglich aufheben  
**BT-Drucksache 17/785**
  
- Antrag der Abgeordneten Priska Hinz (Herborn), Krista Sager, Kai Gehring,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Gemeinsam für gute Schulen und Hochschulen sorgen – Kooperationsverbot  
von Bund und Ländern in der Bildung abschaffen  
**BT-Drucksache 17/1984**
  
- Antrag der Abgeordneten Dr. Rosemarie Hein, Dr. Petra Sitte, Agnes Alpers,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Bildungsverantwortung gemeinsam wahrnehmen  
**BT-Drucksache 17/6094**
  
- Antrag der Abgeordneten Marianne Schieder (Schwandorf), Swen Schulz  
(Spandau), Dr. Ernst Dieter Rossmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
der SPD  
Kooperativen Bildungsföderalismus mit einem neuen Grundgesetzartikel  
stärken  
**BT-Drucksache 17/8455**
  
- Antrag der Abgeordneten Kai Gehring, Krista Sager, Ekin Deligöz, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Kooperation ermöglichen – Gemeinsam Verantwortung für die großen Heraus-  
forderungen in Bildung und Wissenschaft übernehmen  
**BT-Drucksache 17/8902**
  
- Antrag der Abgeordneten Kai Gehring, Krista Sager, Ekin Deligöz, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Gemeinsam für gute Bildung und Wissenschaft – Grundgesetz für beide Zu-  
kunftsfelder ändern  
**BT-Drucksache 17/9565**

**Stellungnahmen der Sachverständigen:**

- 17(18)334 a                    Deutscher Landkreistag (DLT)
- 17(18)334 b                    Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
- 17(18)334 c                    Prof. Dr. Max-Emanuel Geis, Friedrich-Alexander  
Universität Erlangen-Nürnberg
- 17(18)334 d                    Prof. Dr.-Ing. Wolfgang Marquardt, Vorsitzender des  
Wissenschaftsrates
- 17(18)334 e                    Dr. jur. Margrit Seckelmann, M. A., Deutsches  
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
- 17(18)334 f                    Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)

## Sachverständige

	<b>Seite</b>
<b>Staatsministerin Doris Ahnen</b> Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur in Rheinland-Pfalz	6, 36, 47, 60
<b>Marianne Demmer</b> Stellv. Vorsitzende der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Frankfurt/M.	9, 38, 49, 61
<b>Prof. Dr. Max-Emanuel Geis</b> Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Erlangen	12, 50, 51, 62
<b>Uwe Lübking</b> Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin	16, 39, 63
<b>Prof. Dr.-Ing- Wolfgang Marquardt</b> Vorsitzender des Wissenschaftsrates, Köln	18, 40, 52, 63
<b>Prof. Dr. Jan-Hendrik Olbertz</b> Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin	21, 41, 64
<b>Dr. Klaus Ritgen</b> Deutscher Landkreistag, Berlin	23, 52, 65
<b>Oberregierungsrätin Dr. jur. Margit Seckelmann, M. A.</b> Geschäftsführerin des Deutschen Forschungs- Institutes für öffentliche Verwaltung Speyer	26, 42, 53, 66

## Ausschussmitglieder

Seite

---

### CDU/CSU

Abg. Monika Grütters	30,
Abg. Tankred Schipanski	43, 51
Abg. Dr. Stefan Kaufmann	55
Abg. Anette Hübinger	57

### SPD

Abg. Swen Schulz (Spandau)	32
Abg. Dr. Ernst Dieter Rossmann	44, 51
Abg. Oliver Kaczmarek	55
Abg. Ulla Burchardt	57, 69
Abg. Marianne Schieder	58
Abg. René Röspel	59

### FDP

Abg. Heiner Kamp	33, 58
Abg. Patrick Meinhardt	45,
Abg. Sylvia Canel	56

### DIE LINKE.

Abg. Dr. Rosemarie Hein	34, 56
Abg. Nicole Gohlke	45,

### BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Kai Gehring	34, 46, 57
------------------	------------

### Bundesministerium für Bildung und Forschung

PStS Thomas Rachel	54, 67
--------------------	--------

Beginn der Sitzung: 9.41 Uhr

**Vorsitzende:**

Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie alle zu der heutigen öffentlichen Anhörung unseres Ausschusses. Die Anhörung findet anlässlich der Vorlage des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Art. 91 b GG statt. Allseits gab es die Einschätzung, dass der Zustand, der mit der Föderalismusreform erreicht wurde, suboptimal ist, und es gibt seit langem unterschiedliche Diskussionen darüber, wie ein optimaler Zustand zu erreichen sei. Wir haben als Ausschuss vor einigen Monaten schon einmal eine Anhörung veranstaltet. Diese findet jetzt angesichts des weiteren Fortschrittes des Prozesses statt. Es liegt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung vor. Von den Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gibt es einige Änderungsvorschläge, beziehungsweise Anträge zu der Problematik.

Die Sachverständigen werden die Gelegenheit zu einem fünfminütigen Eingangstatement haben. Daran schließt sich eine Fragerunde an. Dann gibt es eine Antwortrunde und danach eine zweite Fragerunde. Frau Ministerin, Sie haben das Wort.

Staatsministerin Doris **Ahnen** (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur in Rheinland-Pfalz):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine sehr verehrten Damen und Herren. Unser gemeinsames Ziel ist es, Bildung und Wissenschaft voranzubringen. Wir stehen als Staat gemeinsam in der Pflicht, für die Bildung und die Wissenschaft, die für die zukünftige Entwicklung unseres Landes zentral sind, die bestmöglichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu leisten die Länder mit Abstand den größten Beitrag, denn sie sind es, denen in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland ein maßgeblicher Teil der Verantwortung für den Bildungsbereich zukommt. Dieser Verantwortung wollen die Länder auch in Zukunft gerecht werden. Ich kann für die rheinland-pfälzische Landesregierung sagen, dass dies seit vielen Jahren die Richtschnur für unser

Handeln ist. Die klare Priorität für Bildung schlägt sich natürlich auch im Landeshaushalt nieder. Aber wir geraten durch die schwierige Finanzlage unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Schuldenregeln einerseits und die enormen Herausforderungen von der frühkindlichen Bildung bis zur Hochschule andererseits an Grenzen. Wir brauchen eine vernünftige Lösung für die Finanzierung und die Zusammenarbeit im Bildungs- und Wissenschaftsbereich. Daran muss sich eine Grundgesetzänderung messen lassen.

Die Bundesregierung hat richtig erkannt, dass große Herausforderungen im Wissenschaftsbereich anstehen und dass diese in den nächsten Jahren wachsen werden. Steigende Studierendenzahlen mit exzellenter Forschung und guter Lehre zu verbinden, ist wahrlich keine leichte Aufgabe für unsere Hochschulen. Es besteht ein großer Konsens zwischen Bund und Ländern, dass wir unsere Hochschulen und Forschungseinrichtungen finanziell so ausstatten müssen, dass sie den Herausforderungen auch zukünftig gerecht werden könnten. Es besteht auch ein Konsens, dass wir die Dynamik und die Initiativen – wie die Exzellenzinitiative, den Pakt für Forschung und Innovation und den Hochschulpakt – verstetigen müssen. Dem muss auch eine dauerhafte, verlässliche Finanzierung gegenüberstehen. Aus Gesprächen mit Hochschulleitungen und Vertretern außeruniversitärer Forschungseinrichtungen weiß ich, welche Hoffnungen mit der Debatte über eine Grundgesetzänderung verbunden sind. Verantwortliche Politik heißt jedoch, nur dann Erwartungen bei den Betroffenen zu wecken, wenn ich diese auch erfüllen kann.

Hier setzt mein erster Kritikpunkt an. Mehr als zweifelhaft ist zum einen, ob mit der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Grundgesetzänderung eine gemeinsame Finanzierung der Hochschulen in der Breite ermöglicht würde. Die Bundesregierung hat am 21. September im Bundesrat darauf hingewiesen, dass die Hochschulen Planungssicherheit brauchen, dass mehr befristete Initiativen mehr befristete Arbeitsplätze an den Hochschulen bedeuten, und dass die Hochschulen intern Vorkehrungen treffen müssen, damit die Initiativen, die begonnen wurden, nach einigen Jahren nicht wieder eingestellt werden müssen. Diese An-

sicht teile ich. Auf diese Frage gibt der Gesetzentwurf jedoch keine zufriedenstellende Antwort. Er beschränkt sich vielmehr darauf, die Finanzierung einiger exzellenter Einrichtungen von überregionaler Bedeutung an Hochschulen durch den Bund zu ermöglichen. Sicherlich werden in den Grundgesetzkommentierungen unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite und den Inhalt der überregionalen Bedeutung vertreten, dennoch lässt sich mit guten Argumenten und insbesondere mit Blick auf die Begründung des Gesetzentwurfs feststellen, eine Förderung der Hochschulen in der Breite ist nicht die Zielrichtung des Gesetzentwurfs.

Lassen Sie mich zu meinem zweiten Kritikpunkt kommen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Grundgesetzänderung klammert den Bildungsbereich jenseits der Hochschulen völlig aus. Die Weichen für eine erfolgreiche Bildungsbiographie werden im Kindesalter gestellt. Für eine fundierte Allgemeinbildung und Ausbildung sind die Schulen verantwortlich. Exzellente Wissenschaft baut auf dem Fundament eines hervorragenden Bildungssystems auf. Beides ist untrennbar miteinander verknüpft. Gerade hier wird der Gesetzentwurf den aktuellen Herausforderungen im Bildungsbereich nicht gerecht.

Lassen Sie mich drei Herausforderungen benennen, die das verdeutlichen:

1. Wir müssen unser gesamtes Bildungssystem in den nächsten Jahren derart umgestalten, dass Kinder mit und ohne Behinderungen die gleichen Chancen auf eine gute Bildung haben. Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, die die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit bindet, ist eine gesamtstaatliche Aufgabe und wird in allen Ländern viel Kraft und viele Ressourcen binden.
2. Die große Mehrheit der Eltern wünscht sich ein flächendeckendes Ganztagsangebot an den Schulen. Rheinland-Pfalz hat, wie viele andere Länder auch, gute Erfahrungen mit den Ganztagschulen gemacht, weil sie mehr Zeit und Raum für eine gute, individuelle Förderung aller Kinder und für das soziale Lernen bieten.



3. Gerade in den großen Städten, aber auch in vielen anderen Regionen, müssen wir gemeinsam viel mehr dafür tun, dass Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund die gleichen Bildungschancen bekommen wie alle anderen. „Integration durch Bildung“ ist das gemeinsame Leitbild von Bund, Ländern und Kommunen.

Diese Beispiele machen deutlich, es geht nicht darum, in die Zuständigkeit der Länder bei der Schulgesetzgebung einzugreifen oder die primäre Zuständigkeit der Länder für das Bildungswesen in Frage zu stellen. Es geht vielmehr darum, dass sich der Bund gerade auch auf Grund der gewachsenen, sozialpolitischen Bedeutung der Bildung an der Aufgabenbewältigung substantiell beteiligen kann.

Wir brauchen eine Grundgesetzänderung, um ein sinnvolles Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik zu ermöglichen. Das Grundgesetz ändert man jedoch nicht jeden Tag. Deshalb, und auf Grund der großen Herausforderungen, die ich skizziert habe, wäre es aus meiner Sicht nicht verantwortlich, sich auf ein Segment des Wissenschaftsbereichs zu beschränken, zumal es geeignete Alternativen gibt. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag dauerhafter, für Bildung zweckgebundener Finanzhilfen des Bundes, wie ihn die SPD-Fraktion eingebracht hat. Die Chance für eine Lösung, mit der wir spürbare Verbesserungen für das gesamte Bildungs- und Wissenschaftssystem erreichen können, dürfen wir nicht ungenutzt verstreichen lassen. Ich kann für Rheinland-Pfalz und für viele andere Länder sagen, wir sind dazu bereit. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzende:**

Herzlichen Dank. Und nun Frau Demmer für die GEW bitte.

Marianne **Demmer** (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, verehrte Damen und Herren. Unseren Vorsitzenden Ulrich Thöne bitte ich

zu entschuldigen, er nimmt aktuell am Kongress des Europäischen Gewerkschaftskomitees für Bildung und Wissenschaft in Budapest teil.

Die GEW begrüßt diese Anhörung. Wir haben bereits während der „Föderalismusreform I“ darauf hingewiesen, welche Nachteile für die Bildung und die Wissenschaft zu erwarten sind, die durch eine weitgehende Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern folgen würden. Die Folgen haben wir heute deutlich vor Augen. Schon damals war abzusehen, dass wir irgendwann darüber reden würden, ob man nicht mindestens das Kooperationsverbot wieder zurücknehmen sollte. Die GEW will diese Debatte konstruktiv voranbringen. Wir sind froh, dass Bund und Länder jetzt eine Plattform für diesen Klärungsprozess geschaffen haben. Meine Damen und Herren, wir reden als GEW jedoch nicht nur über die Lockerung des Kooperationsverbots im Hochschulbereich. Sie können unserer Stellungnahme entnehmen, dass unser Ansatz grundlegender ist. Wir fordern einen verfassungsrechtlichen Rahmen, der sinnvolle und notwendige Kooperationen für den gesamten Bildungsbereich ermöglicht. Das setzt voraus, dass das Kooperationsverbot aufgehoben wird, aber auch, dass Bildungspolitik generell als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern verstanden wird. Das hat mit Zentralismus nichts zu tun. Wie so etwas geht, kann man sich bei anderen föderal organisierten Ländern, wie Kanada oder der Schweiz, ansehen. Deshalb sind auch alle Schreckensszenarien, dass die Länder ihre Kernkompetenzen verlieren würden, nur vorgeschoben. Es muss darum gehen, sich auf gemeinsame Ziele und Vorhaben zu verständigen und Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zu schaffen.

Meine Damen und Herren, dies wird ohne eine Änderung des Grundgesetzes nicht gehen. Das belegt die Vielzahl der Probleme, mit denen wir seit 2006 vermehrt konfrontiert sind. Das Ganztagschulprogramm ist in Bund und Ländern anerkanntes Erfolgsprojekt und hat eine breite Akzeptanz bei den Menschen. Die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus und die Notwendigkeit qualitativer Verbesserungen sind mittlerweile in allen politischen Lagern unumstritten. Das Problem ist, der Bund kann finanziell nicht mehr unterstützen. Die Länder haben ange-

sichts der Schuldenbremse Finanzierungsprobleme, und die teilweise desolate Situation der Kommunen ist hinlänglich bekannt. Alle sind jedoch am Ganztags-schulprogramm beteiligt. Auf die Verrenkungen und die Bürokratie, die mit dem Bildungspaket im Zusammenhang des Harz-IV-Kompromisses verbunden sind, will ich hier nur hinweisen. Aber sie machen die Mängel der gegenwärtigen Struktur des Bildungsföderalismus eindrucksvoll deutlich.

Für unsere Forderungen einer generellen Abschaffung des Kooperationsverbots ist jedoch entscheidender, dass sich die zukünftigen Herausforderungen im Detail noch nicht abschätzen lassen. Die rechtlichen Voraussetzungen für sinnvolle und notwendige Kooperationsmöglichkeiten in Bildung und Wissenschaft zu schaffen, ist deshalb auch eine Entscheidung dafür, unser Bildungswesen zukunftsfähig zu machen und Gestaltungsoptionen zu eröffnen. Um Zukunftsperspektiven entwickeln zu können, benötigen wir eine gemeinsame Bildungsplanung. Wir erleben aktuell eine bedenkliche Privatisierung der Bildungsplanung durch wirtschafts-nahe Stiftungen, die mit ihren Gutachten und Rankingsversuchen die Entwicklungsrichtung in Bildungsfragen dominieren. Bund und Länder können nur gemeinsam die Deutungshoheit darüber zurückgewinnen, in welche Richtung sich die Bildung und die Wissenschaft in unserem Land entwickeln sollen. Dazu müssen sie auch gemeinsam handeln können. Unsere Forderung zielt auf eine gemeinsame Bildungsplanung, für die auch ein Gremium geschaffen werden muss. Dieses Gremium könnte beispielsweise ein „Bildungsrat“ sein. Entscheidend ist, dass dieses Gremium rechtlich derart abgesichert ist, dass es alle relevanten Akteure im Bildungswesen repräsentiert und nicht lediglich als handverlesener und informeller Beraterkreis der Bundesregierung dient. Die Beratungsergebnisse müssen politisch bedeutsam sein und auf Bundes- und Landesebene verbindlich zur Kenntnis genommen und diskutiert werden. Sie sollen für die politische Umsetzung erzielt werden. Deshalb wäre eine Verankerung im Grundgesetz wünschenswert, entscheidend ist jedoch die Ausgestaltung mit Kompetenzen.

Es wird Sie nicht überraschen, dass die GEW damit den Gesetzentwurf der Bundesregierung als völlig unzureichend bewertet. Das gilt sowohl für die Beschrän-

kung auf den Wissenschaftsbereich als auch für die Reichweite innerhalb der Hochschullandschaft. Mit dieser Grundgesetzänderung lassen sich nicht einmal die dringendsten Probleme im Wissenschaftsbereich lösen, insbesondere nicht die Finanzierung zusätzlicher Kapazitäten für die zunehmende Zahl der Studierenden. Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung legt letztlich nahe, dass lediglich Maßnahmen wie die „Exzellenzinitiative“ möglich sein sollen. Das hat weder mit dem Bildungsbereich generell etwas zu tun noch mit der Zukunftsfähigkeit unseres Bildungswesens. Vielen Dank.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Nun Herr Prof. Geis bitte.

Prof. Dr. Max-Emanuel **Geis** (Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich möchte die Argumente nicht wiederholen, die in diesem Gremium bereits mehrfach vorgetragen worden sind. Lassen Sie mich stattdessen mit einigen plakativen Zitaten beginnen.

1. Zitat 1: „Wenn das Bildungswesen versagt, ist die ganze Gesellschaft in ihrem Bestand bedroht.“
2. 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.“
3. Zitat 3: „Deshalb reicht es nicht aus, dass sich die Länder besinnen – fast noch wichtiger ist es, dass der Bund seine politische Gesamtverantwortung wahrnimmt.“

Diese Zitate stammen nicht etwa aus den vorliegenden Anträgen der Fraktionen oder aus Stellungnahmen, sie stehen in der Kampfschrift „Die deutsche Bildungskatastrophe“ des Religionsphilosophen und -pädagogen Georg Picht aus dem Jahre 1964. Sie zeigen, die Behauptung, Bildung sei als gesamtgesellschaftliches

Problem zu begreifen, weswegen alle Kräfte im Bundesstaat im Sinne eines kooperativen Föderalismus gebündelt werden müssten, ist eine aktuelle Forderung, genau genommen jedoch ein „alter Hut“ des Verfassungsrechts.

Tatsächlich wird eine pauschale Gemeinschaftsaufgabe im Sinne einer Bildung vom frühkindlichen bis zum lebenslangen Lernen der Problematik nicht gerecht. Richtigerweise muss schon aus dogmatischen Gründen zwischen Schulbildung und Wissenschaft differenziert werden. Hätte der parlamentarische Rat seinerzeit Bildung als eine untrennbare Materie gesehen, hätte er konsequent den Wissenschaftsartikel im Schulartikel ansiedeln müssen, dessen Umfeld oder sonst wie eine verbindende Klammer formuliert, etwa im Sinne der Kapitelüberschriften „Bildung und Schule“ in Art. 142 WRV oder in Art. 128 der Bayerischen Verfassung von 1946. Stattdessen hat er Wissenschaft in dem Artikel über die Kommunikationsgrundrechte, Art. 5 GG, angesiedelt. Dies ist deshalb konsequent, weil es bei der Wissenschaftsfreiheit vor allem um die Freiheit beim Auffinden neuer Erkenntnisse, den Schutz des Diskurses und die wissenschaftliche Eigengesetzlichkeit geht. Mit anderen Worten: Das Schutzgut ist weniger die Selbstverwirklichung des Individuums in der Persönlichkeitsbildung, wie bei anderen Grundrechten, sondern das Funktionieren der Mechanismen wissenschaftlicher Erkenntnisbildung. Dagegen regelt Art. 7 GG zunächst das Primat des Staates bei der Vermittlung eines feststehenden Bildungskanons. Beide Bereiche sind also unterschiedlich strukturiert und sollten deshalb nicht einfach in einen neuen Art. 91 b GG als gleichartige Politikfelder nebeneinander aufgereiht werden.

Inhaltlich sinnvoll erscheint mir die Ausdehnung der gemeinsamen Fördermöglichkeiten im Wissenschaftsbereich. Die erwähnte Suche nach neuen Erkenntnissen ist nicht auf eine Region bezogen, sondern räumlich grenzenlos. Die Erkenntnisse über Schwerkraft, Logik und Ethik enden nicht an der deutschen Staatsgrenze. Es ist zur Erreichung eines bestmöglichen Ergebnisses sinnvoll, die verfügbaren Mittel zu bündeln.

Die Ausdehnung auf Einrichtungen der Forschung würde auch helfen, eines 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, vor allen die Beibehaltung der bisherigen Mittelempfänger, vorzusehen, für die universitäre Seite jedoch nicht. Mehr noch, die kurzfristig eingeführte Möglichkeit zur Projektförderung, die unter anderem die Fortführung der – in der Sache natürlich berechtigten Exzellenzinitiative – sichern sollte, hat zu einer Anzahl von Umgehungsstrukturen geführt, die gesetzestechnisch zu inneren Widersprüchen führen. So stellt sich das im Land Baden-Württemberg erlassene KIT-Gesetz als hybrides Monstrum dar, das durch die Verbindung einer außeruniversitären Einrichtung der Helmholtz-Gesellschaft mit einer universitären Einrichtung letztlich den Zweck verfolgt, das Verbot der Mittelgewähr an Universitäten zu umgehen. Auch die Zwischenschaltung der Helmholtz-Gemeinschaft bei der Mittelweitergabe an die Hochschulen, eine Art „Geldwaschanlage“, im Fall der Deutschen Zentren für Gesundheitsforschung gleichermaßen, wirft zahlreiche und ungeklärte Fragen auf, etwa im Hinblick auf eine mögliche Beleihung der Helmholtz-Gemeinschaft, die wiederum die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG auslösen kann.

Diese Fragen sind bisher nicht geklärt und weitgehend tabuisiert. Mit einer Einbeziehung der institutionellen Förderung der universitären Forschung wäre der Notwendigkeit für diese dogmatisch unschönen Umgehungsstrukturen der Boden entzogen und die entstandene Unwucht zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen korrigiert. Erstere müssten allerdings konsequenterweise dann am jährlichen Fünf-Prozent-Aufwuchs beteiligt werden, der für die Letzteren längst die Regel ist.

Die Situation im Schulbereich stellt sich anders dar. Die möglichst dezentrale Organisation des Bildungswesens war von Anfang an – ungeachtet einiger Vereinheitlichungsversuche – praktizierter Wille der Bildungspolitik angesichts des zentralisierten Schulwesens im Nationalsozialismus, das letztlich dem Ziel der Gleichschaltung gedient hatte. Dies ist auch sinnvoll, da der Gegenstand des

Schulwesens, die Herausbildung eines eigenverantwortlichen Individuums und seiner Identität, besser auf der regionalen und Landesebene aufgehoben ist als auf der Ebene des Zentralstaates. Dies ist Ausdruck des allgemein anerkannten Grundsatzes der Subsidiarität. Darin unterscheidet sich das föderalistische System grundlegend vom zentralstaatlichen Denken etwa in Frankreich, das die Schulpolitik als Ausfluss der „République“ beziehungsweise „Nation une et indivisible“ begreift. Tatsächlich passt diese Vorstellung mit dem deutschen Bildungswesen schon deswegen nicht zusammen, weil sich das deutsche Nationenbewusstsein über den Umweg eines föderalistischen Kulturbewusstseins herausgebildet hat. Hier muss ich leider eine andere Position ergreifen als die meiner Vorrednerin. Schule ist der klassische Kernbereich der Länderstaatlichkeit. Schon „die Paulskirche“ hatte erkannt, dass der kulturelle Pluralismus der optimalen Befriedung lokaler Bedürfnisse dient. Einer staatlichen Indoktrination zur Formung eines ideologisch determinierten Menschen kann nur durch ein offenes Kulturverständnis entgegen gewirkt werden, das die prägenden Identitätsfaktoren schützt.

Die Ansätze einer größeren Einflussnahme des Bundes über „den Geldhahn“ haben in der Vergangenheit nicht selten einen solchen ideologischen Ansatz gehabt, was sich an Erscheinungen wie der Gesamtschule oder der Ganztagschule zeigt.

Daher ist einer nicht konturierten Etablierung neuer 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 undifferenzierte Einbruchsstelle schafft, stellt sich die Frage, was von der verfassungsmäßig verbürgten Eigenstaatlichkeit der Länder noch übrig bleibt – nur das Kommunalrecht oder Denkmalschutzrecht? Ich plädiere daher für eine differenzierende Neufassung des Art. 91 b GG, die die Wissenschaft in voller Breite mit einbezieht, die schulische Bildung aber nicht unkontrolliert mit in einen Topf wirft. Im Übrigen kann man über die genaue Ausformulierung streiten. Ich persönlich neige der Formulierung des Herrn Kollegen

Löwer aus der letzten Anhörung zu. Die Förderung der Schule soll dadurch nicht ausgeschlossen sein, ich würde sie aber nicht in einem Zuge verankern, sondern den Weg über Finanzhilfen gehen, wobei hier sicherlich im Art. 100 a GG ein neuer Tatbestand zu schaffen wäre. Es ist keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Schulpolitik ist keine Naturkatastrophe und keine außergewöhnliche Notlage. Hierauf wurde auch in den Anträgen hingewiesen.

**Vorsitzende:**

Herzlichen Dank. Nun Herr Lübking bitte.

Uwe **Lübking** (Deutscher Städte- und Gemeindebund):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren. Ich möchte mich in meinem einleitenden Statement konkret auf den schulischen Bereich beschränken. Die Bildung wird für den Wirtschaftsstandort Deutschland immer bedeutsamer. Das Bildungssystem entscheidet konkret über die Lebenschancen und ist damit ein Gebot der Chancengerechtigkeit, das möglichst an den konkreten Fähigkeiten des Einzelnen ansetzende, gute schulische Bildung anbieten sollte, unabhängig davon, wo der Betroffene wohnt. Der aktuelle Bildungsbericht zeigt, dass bei allen Fortschritten in den letzten Jahren noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. Die Anforderungen an das Bildungssystem werden größer. Zu nennen sind die integrative und inklusive Bildung, zu der sich Bund und Länder mit Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet haben, die Sprachförderung, die Schul- und Sozialarbeit, der flächendeckende Ausbau der Ganztagschulen und die frühkindliche Bildung. Auf der anderen Seite verschlechtern sich – nicht zuletzt auf Grund der verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremsen – die finanziellen Handlungsspielräume der Länder, insbesondere der finanzschwachen Länder.

Interessant ist, dass zwar in den vergangenen Jahren in der Qualitätsverbesserung im Bildungsbereich Erfolge erzielt wurden, aber die Leistungspreizung zwischen den Bundesländern immer noch besteht. Bei den Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss liegt diese zwischen 5,6 und 15,8 Prozent. Der Schüleranteil im



Ganztagsbetrieb liegt zwischen 10 und 73 Prozent. Ich bin mir im Übrigen sicher, dass wir ohne das Investitionsprogramm „Bildung und Betreuung“, das jetzt nicht mehr zulässig wäre, nicht einmal diesen Stand erreicht hätten. Ich glaube, dass diese Herausforderungen unstrittig sind. Strittig ist, was daraus folgt. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung greift nur einen Teil des Hochschulbereichs auf, setzt aber nicht am Fundament des Bildungssystems an. Wir sind der Auffassung, dass es vor dem Hintergrund der genannten Voraussetzungen größerer gemeinsamer Anstrengungen bedarf. Wir brauchen nicht nur mehr Finanzmittel, sondern mehr Kooperation. Die Bildungslandschaften vor Ort zeigen, dass es nur die Bündelung und Vernetzung der Zuständigkeiten und Ressourcen ermöglichen, erfolgreiche Bildungsbiographien durch Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes der Menschen zu fördern. Deshalb erfordert eine funktionierende kommunale Bildungslandschaft mehr kommunale Gestaltungsspielräume in den Bildungssystemen. Die herkömmliche Trennung innerer und äußerer Schulangelegenheiten oder Schulsachaufwandsträgerschaften hat sich – nicht zuletzt durch diese Bildungslandschaften – teilweise überlebt.

In der Praxis müssen wir feststellen, dass zwar die Verfassung ein Kooperationsverbot normiert, der Bund jedoch trotzdem über Projektförderungen und Programme Finanzmittel in den Bildungsbereich investiert. Das wirft zwei Probleme auf: Zum einen helfen die Förderungen – zeitlich befristet – nur einzelnen Projektträgern, zum anderen sind sie nicht immer kompatibel mit dem, was vor Ort passiert. Ich will die Qualität der Programme nicht anzweifeln, jedoch waren bei dem Programm „Lernen vor Ort“ beispielsweise die großen kreisangehörigen Städte als Schulträger nicht in der Lage, sich zu beteiligen und damit von vornherein ausgenommen. Man kann durchaus sagen, dass die Programme die Bildungshoheit der Länder tangieren. Das gilt auch für die „Bündnisse für Bildung“: Die kulturelle Bildung ist Bestandteil der kommunalen Bildungslandschaften. Da das Projekt über die Kulturverbände auf Bundesebene läuft, wird die Kompatibilität zu dem, was auf lokaler Ebenen passiert, nicht unbedingt gewährleistet. Die Kooperation läuft damit – etwas überspitzt formuliert – in verfassungsrechtlichen Grauzonen ab.

Wie könnte dieser unbefriedigende Zustand beendet werden? Man könnte den Weg über eine Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung gehen. Ich halte es für verständlich, dass der Bund diesem Wunsch nicht nachkommen will, es besteht keine Garantie für die Verwendung der Mittel. Da es nicht nur um die Umverteilung der Finanzmittel geht, sehen wir die eine Möglichkeit, ohne den Bildungsföderalismus beseitigen zu wollen, über Änderungen des Art. 91 b GG oder eine Ergänzung durch Art. 104 c GG, wie sie zum Beispiel von Prof. Wieland vorgeschlagen worden sind. Wenn man das Ziel der Beibehaltung des Bildungsföderalismus im Auge behält, gleichzeitig die Zweckbindung von Mitteln sicherstellen will und Kooperationsabsprachen unter Einbeziehung auch der kommunalen Ebene erreichen will, scheint uns der Vorschlag „Artikel 104 c“ als vorzugswürdig. In unserem Verbandsbereich ist es ein unstrittiges Votum, dass wir zu mehr Kooperation kommen müssen. Vielen Dank.

**Vorsitzende:**

Herzlichen Dank. Und nun Prof. Marquardt bitte.

Prof. Dr.-Ing. Wolfgang **Marquardt** (Wissenschaftsrat):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren.

Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass ein funktionales und leistungsfähiges Bildungs- und Wissenschaftssystem eine entscheidende Voraussetzung für die künftige, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands ist. Damit sind jedoch viele Herausforderungen verbunden, die wir nur bewältigen können, wenn wir zu einer neuen Qualität des Föderalismus kommen, der die kooperativen Elemente zwischen Bund und Ländern stärkt. Zu diesem Zweck ist eine Änderung des Grundgesetzes dringend nötig. Diese muss die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Wissenschaft und die Bildung über das bestehende Maß hinaus erfassen und weitergehende, weniger einschränkende Maßnahmen der Bund-Länder-Kooperation in ausgewählten Bereichen gesamtstaatlichen Interesses verfassungsrechtlich ermöglichen. Die Grundgesetzände-

rung darf sich nicht an kurzfristigen Zielen oder einzelnen Maßnahmen orientieren. Vielmehr muss sie einen sinnvollen und weitreichenden Rahmen definieren, in dem Bund und Länder zusammenwirken können. Auch wenn die Grenzen dabei nicht zu eng gezogen werden sollen, muss nicht nur das finanziell Machbare, sondern auch das politisch Realisierbare, und zwar im Rahmen der bestehenden föderalen Strukturen und der damit verbundenen und gewollten Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, im Blick behalten werden. Insbesondere sollen die Länder auch künftig eine besondere Verantwortung für Bildung und Wissenschaft wahrnehmen. Dies erfordert eine entsprechende Prioritätensetzung der Landesregierungen und angemessene, föderale Finanzierungsstrukturen. Die Mitwirkung des Bundes muss dabei insbesondere die gesamtstaatliche Perspektive im Blick haben, um die Maßnahmen und Aufwendungen der Länder derart zu ergänzen, dass sich die Bundesrepublik Deutschland den Anforderungen des internationalen Wettbewerbs erfolgreich stellen kann.

Für die Wissenschaft und die Hochschulen wird es bei einer Reform des Grundgesetzes vor allem darauf ankommen, die institutionelle Finanzierung der Forschung und der Lehre auf eine breitere Grundlage zu stellen und dadurch dem Bund eine Beteiligung an der Finanzierung überregional bedeutsamer Aufgaben zu ermöglichen.

Die Grundgesetzänderung soll im Bereich der Wissenschaft ein ungehindertes Zusammenwirken der Akteure ermöglichen, um über die bestehenden institutionellen Strukturen des Wissenschaftssystems hinweg, neue, funktional sinnvolle ergänzende Strukturen schaffen zu können. Eine Neufassung des Art. 91 b Abs. 1 Nr. 2 GG im Sinne des Vorschlags des Herrn Professor Löwer wäre sinnvoll: „Forschung und Lehre an Hochschulen“ statt einer Begrenzung auf Vorhaben. Damit würde nicht nur die Beschränkung auf die Vorhaben aufgehoben, sondern man hätte so einen vielfältig gestaltbaren Korridor geschaffen, der Bund und Ländern, orientiert an heutigen und zukünftigen Erfordernissen, eine große Ausgestaltungsmöglichkeit geben würde.

Ich werde auf einige perspektivische Maßnahmen eingehen, die ich auch in der damaligen Anhörung vorgetragen habe. Es geht um die Förderung der Hochschulen mit hervorragendem Track Record. Es geht um eine langfristig angelegte, strukturelle Förderung der Forschungsschwerpunkte an den Hochschulen und um verschiedenartig ausgestaltbare, aber strategisch und institutionell übergreifende Kooperationen. Diese Maßnahmen können auch in die Fläche wirken, wenn sie klug ausgestattet werden.

Eine weitere wichtige Maßnahme ist die Mitwirkung des Bundes an den an Absolventenzahlen orientierten Kosten der Lehre an Hochschulen. Dort könnte man an eine Fortentwicklung der Regelung des Hochschulpaktes denken, bei dem wir heute eine projektförmige Befristung der Mittel haben. Dieses könnte durch ein Modell abgelöst werden, das den Hochschulen auch langfristige Planungshorizonte ermöglicht, um damit den Personalaufbau zur Verbesserung der im internationalen Vergleich wirklich schlechten Betreuungsrelation in Deutschland zu erleichtern. Diese Maßnahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Förderung sollen auf eine sinnvolle Balance zwischen Grund- und Projektfinanzierung der Hochschulen abzielen, um deren einzigartiges und vielfältiges Leistungsspektrum auf einem hohen Qualitätsniveau in der Spitze und in der Breite zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Wir brauchen jetzt einen mutigen Schritt nach vorne – wenigstens für die Wissenschaft und damit für die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft. Die Chance muss jetzt genutzt werden. Eine Verzögerung, in der Hoffnung auf andere politische Konstellationen in der Zukunft, wirft den Wissenschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb zurück. Das können wir uns schlichtweg nicht leisten. Vielen Dank.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Und nun Prof. Olbertz bitte.

Prof. Dr. Jan-Hendrik **Olbertz** (Humboldt-Universität zu Berlin):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, verehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen. Die Wissenschaft ist in Deutschland primär an den Universitäten und Hochschulen verortet. Dort wird der wissenschaftliche Nachwuchs ausgebildet, ebenso wie Fachkräfte für Gesellschaft, Sozialsysteme und Wirtschaft. In den letzten Jahren haben Bund und Länder erhebliche Anstrengungen unternommen, die Universitäten und die Hochschulen zu fördern, und sie haben enorm hilfreiche Förderprogramme aufgelegt, an denen sich der Bund maßgeblich beteiligt hat. Genannt seien hier die Exzellenzinitiative mit einem Umfang von insgesamt 4,6 Milliarden Euro, der Hochschulpakt 2020 mit 6,4 Milliarden Euro. Das Ziel der Exzellenzinitiative war es, die deutschen Universitäten international besser aufzustellen und sie vor allem wettbewerbsfähig zu machen. Dennoch befinden sich die Universitäten und Hochschulen in einer prekären Lage. Sie können in punktuellen Förderkonstruktionen nicht auf Dauer ihre maximalen Anstrengungen fortsetzen, exzellente Forschung zu organisieren. Diese punktuelle Form der Förderung führt zu einem „Stop and Go-Modus“, in dem eine Kontinuität der Spitzenforschung nicht gewährleistet werden kann. Im Übrigen handelt es sich, wenn auch ungewollt, um Wettbewerber, der nicht nur um die besten Ideen und klügsten Konzepte ausgetragen wird, sondern auch um Geld. Dieser Wettbewerber wird demnach unter strukturell unterfinanzierten Universitäten ausgetragen; oder sie treten inzwischen gar nicht mehr an, da sie keine Chance des Erfolgs sehen. Auch in den Länderparlamenten ist es seit der Schuldenbremse und dem Neuverschuldungsverbot keine Frage der politischen Prioritätensetzung mehr. Diese politische Prioritätensetzung ist bei derart knappen Kassen, wie wir sie im Moment zu beklagen haben, nicht mehr wirksam.

Hinzu kommt, dass die Max-Planck-Einrichtungen, die Helmholtz-Zentren und die Leibniz-Institute ihre Budgets mittels des Pakts für Forschung seit 2005 jährlich um fünf Prozent steigern können. Dabei handelt es sich ebenfalls um GWK-Beschlüsse, wie Sie wissen. Das sind Mechanismen, von denen die von Ländern getragenen Universitäten und Hochschulen abgekoppelt sind. Mit den geringfügig-

gen Steigerungen, die die Landeshaushalte noch ermöglichen, können wir nicht einmal mehr den Inflationsausgleich leisten.

Zweitens hat auch das Wissenschaftsfreiheitsgesetz, das am 18. Oktober hier im Bundestag beschlossen wurde, eine neue Situation herbeigeführt, indem das Beserstellungsverbot mehr oder weniger aufgehoben wurde. Damit können die außeruniversitären Forschungseinrichtungen ihren Spitzenforschern nun höhere Gehälter zahlen, was die Universitäten teilweise wegen Budgeterwägungen, teilweise wegen landesrechtlicher Regelungen nicht können. Ich begrüße dieses Gesetz außerordentlich, ich überlege nur, wie man die Spielräume und Mechanismen, die darin verankert sind, auch in den Ländern wirksam werden lassen kann. Im Moment sind wir keineswegs dabei, die Versäulung der deutschen Forschungslandschaft abzubauen, dieser Abbau rückt in weite Ferne.

Ich fasse zusammen:

1. Man kann regional finanzierte Universitäten nicht in einen internationalen Wettbewerb schicken.
2. Die Förderung der Wissenschaft und der Bildung ist eine nationale Aufgabe, die nur durch gemeinsame Anstrengungen von Bund und Ländern wahrgenommen werden können, und zwar im systematischen, nicht nur im punktuellen Sinne. Insofern gehören in das Grundgesetz ein Kooperationsgebot und kein Kooperationsverbot.

Wir werden in den nächsten Jahren in eine handfeste bundesweite Krise der Wissenschafts- und Hochschulfinanzierung hineinschlittern. Die Frage ist, ob die Politik Schlussfolgerungen erst dann zieht, wenn der Schaden schon eingetreten ist, oder ob sie vorausgreifend und rasch pragmatische Lösungen entwickelt.

Ich bitte Sie, sich keine Illusionen zu machen. Nach meiner Beobachtung sind die Auffassungen zur Grundgesetzänderung quer zu den politischen Lagern in den Ländern geteilt. Ich bin mir nicht sicher, wie die starken Ministerpräsidenten und

die Parlamente dazu stehen, eine Bundesbeteiligung an der Bildung zu ermöglichen. Es wird noch eine ganze Weile dauern, bis ein Konsens in den Ländern erreicht und kommunizierbar ist. Diese Zeit haben wir aber nicht, die Folgen sind schon bald irreparabel. Deshalb appelliere ich an die Verantwortung der Politik. Politik ist die Kunst des Machbaren und der klugen Kompromisse. Ich finde, mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt ein solcher Kompromiss vor. Man sollte ihm jetzt zustimmen und in der Folgezeit die Diskussion über die vorgetragenen Erwartungen in Bezug auf die Bildung fortsetzen. Wir verlieren erhebliche Zeit und werden enorme Kosten tragen müssen. Bitte stimmen Sie deshalb diesem Kompromiss zu und führen Sie die die Debatte anschließend fort. Das wäre mein Vorschlag. Vielen Dank.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Nun Herr Dr. Ritgen bitte.

Dr. Klaus **Ritgen** (Deutscher Landkreistag):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren.

Der deutsche Landkreistag teilt die in der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundestages vertretende Position. Wir unterstützen demnach die Ausdehnung der Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich. Aber wir lehnen eine Aufhebung oder eine Aufweichung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich aus folgenden Gründen ab: Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Kooperationsverbot keine Erfindung der Föderalismusreform I gewesen ist. Richtig ist vielmehr, dass gerade dieses Investitionsprogramm auf verfassungsrechtlich nicht tragfähigem Eis gestanden hat.

1. Mit Art. 91 b GG gab es zwar eine Vorschrift, die eine Bund-Länder-Kooperation in der Bildungsplanung erlaubte. Jedoch war diese Vorschrift auch schon vor ihrer Abschaffung obsolet. Auch Art. 104 a Abs. 4 GG a. F. half nach richtiger Auffassung nicht weiter. Auch damals musste eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes vorliegen, was Dauerfi-

nanzhilfen ausschloss. Im Übrigen ist das Kooperationsverbot keine begründungsbedürftige verfassungsrechtliche Ausnahme, sondern vielmehr der verfassungsrechtliche Regelfall nach, Art. 104 Abs. 1 GG. Die Begründungslast liegt bei denjenigen, die eine Ausnahme vom Kooperationsverbot einfordern, für den Bildungsbereich sehen wir solche Gründe nicht.

Die Befürworter einer Kooperationserlaubnis verweisen auf die überragende Bedeutung einer guten Ausbildung, die nicht erst an der Hochschule beginne, sondern bereits im frühkindlichen Bereich ansetze und in der Schule fortgeführt werden müsse. Um bei neuen Aufgaben wie der Integration und der Inklusion zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung zu kommen, bedürfe es einer besseren Finanzausstattung. Diese Diagnose trifft zu. Die vorgeschlagene Therapie, also eine übergreifende Vergemeinschaftung der Finanzierungszuständigkeit im Bildungsbereich, führt jedoch in die Irre und könnte ein langes Siechtum des Föderalismus zur Folge haben.

Erstens ist festzuhalten, dass es einen Weg gibt ohne eine Verfassungsänderung und im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung, die Länder mit mehr Mitteln für Maßnahmen im Bildungsbereich auszustatten, nämlich durch eine Erhöhung ihres Anteils an den Umsatzsteuermitteln. Die Bundesregierung hat dieser Alternative aus naheliegenden Gründen schon eine Absage erteilt. Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder würde nämlich einen Mitteltransfer bedeuten, ohne dass die Bundesregierung noch Einfluss auf die Verwendung der Gelder hätte. Diese Absage, so verständlich, wie sie auf den ersten Blick sein mag, muss aber nicht das letzte Wort sein. Vielmehr sind die Länder aufgefordert, sich untereinander zu verständigen, um dann gemeinsam mit dem Bund nach Lösungsansätzen zu suchen.

2. Macht die Absage der Bundesregierung an eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder deutlich, dass sich der Bund niemals bereiterklären wird, mehr Mittel für den Bildungsbereich zur Verfügung zu stellen, wenn



ihm nicht gleichzeitig auch entsprechende Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten eingeräumt werden. Insoweit verweise ich auch auf eine Aussage von Norbert Barthle, der dieser Tage betont hat, er halte es nicht mehr für vertretbar, den Ländern mit erheblichen Bundesmitteln bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu helfen, ohne dass der Bund Mitspracherechte bei der Aufgabenerfüllung erhält oder die Aufgabe vollständig an sich zieht.

3. Der Ruf nach finanzieller Unterstützung des Bundes geht also mit einem Verlust an Eigenverantwortlichkeit der Länder einher. Die Länder würden damit in einem der letzten Bereiche, in dem sie bislang noch das sagen haben, die Zügel aus der Hand geben. Damit wird die Axt an eine der wenigen, noch lebendigen Wurzeln des Föderalismus angesetzt. Das kann nicht im Interesse der Länder liegen. Es war eines der zentralen Anliegen der Föderalismusreform I, eine „Politik des goldenen Zügels“ zu verhindern. Daran sollten wir unbedingt festhalten. Zudem ist es sehr fraglich, ob die Zügel, mit denen sich die Länder freiwillig vor den Karren einer im Wesentlichen vom Bund bestimmten Bildungspolitik spannen lassen wollen, tatsächlich golden sind. Dass sich der Bund angesichts seines hohen Verschuldungsgrades, der immer neuen Herausforderungen auf europäischer Ebene – Stichwort „Griechenland“ – sowie der bestehenden Verschuldungsgrenzen mit nennenswerter Summe für den Bildungsbereich engagiert, ist kaum zu erwarten.

Fazit: Die Länder sollten ihre Hoffnungen nicht auf finanzpolitische Luftschlösser bauen, wie sie das insbesondere mit Ziffer 3 der Bundesratsstellungnahme getan haben. Ihr Ziel sollte es vielmehr sein, den verfassungsrechtlich und politisch einzig richtigen Weg zu gehen, nämlich zu versuchen, eine dauerhafte, aufgabenadäquate Finanzausstattung durch eine Neuverteilung der Umsatzsteuermittel zu erreichen. Vielen Dank.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Frau Dr. Seckelmann bitte.

Dr. jur. Margit **Seckelmann**, M. A. (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung):

Vielen Dank, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Ich danke zunächst für die Einladung. Ich würde zunächst einmal das Unstreitige und das Streitige abschichten. Unstreitig scheint mir die Diagnose zu sein, dass angesichts der zahlreichen Herausforderungen, vor die sich das deutsche Wissenschaftssystem gestellt sieht, eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist. Streitig ist nur, wie weit sie gehen soll. Soll entsprechend dem Vorschlag der Bundesregierung eine weitere Kooperationsmöglichkeit für Bund und Länder in einem punktuellen Bereich, nämlich der gemeinschaftlichen Förderung der Einrichtungen an Hochschulen geschaffen werden, oder ist dieser Vorschlag in einen größeren Kontext einzubetten? Die Antwort auf diese Frage ist letztlich eine politische. Wenn Sie mich aber nach meiner persönlichen Meinung fragen, sage ich ganz klar, gute Wissenschaft geht nicht ohne gute Bildung. Daher sollte die aktuelle Chance, dass weitgehendes Einvernehmen darüber besteht, dass zumindest im Wissenschaftsbereich mehr Kooperation als bislang durch das Grundgesetz erlaubt werden soll, genutzt werden, um dem kooperativen Föderalismus mehr Effektivität zu verleihen.

Zunächst zur Hochschulforschung: Einigkeit besteht darüber, dass der Kooperationsstatbestand des Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG, der die Forschung an Hochschulen regelt, auszuweiten ist. Hier könnte man zum einen den Weg der Bundesregierung gehen, den ich selbst für durchaus zielführend halte. Allerdings ist „das Bessere der Feind des Guten“. So bleibt seit der letzten öffentlichen Anhörung im März 2012 ein Vorschlag auf dem Tisch, der vielleicht geeigneter ist, um der gesetzgeberischen Problemstellung Abhilfe zu schaffen. Damit meine ich den – bereits zweifach erwähnten – Vorschlag des Herrn Professor Löwer, Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG weder auf Einrichtungen noch auf Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen zu begrenzen, sondern die gemeinschaftliche Förderung der Hochschulen in ihrer gesamten Breite zu ermöglichen. Dieser Vorschlag ist auch bei einigen meiner Vorredner auf Zustimmung gestoßen und erlaubt die hinreichende Flexibilisierung der Förderung der Forschung und der Lehre an den

Hochschulen in der Breite wie auch im Rahmen bestimmter Programme im Einzelfall. Die aktuelle Gelegenheit sollte auch genutzt werden, um gewisse Probleme zu bereinigen, die sich in der Praxis gezeitigt haben – das liegt mir besonders am Herzen. Dies betrifft insbesondere die Klarstellung des Begriffs der Forschungsbauten an Hochschulen in Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG. Zwar ist bei einem weiten Verständnis auch der Hochschulbau von „Forschung und Lehre an Hochschulen“ wohl mit erfasst, aber man sollte jetzt die Chance zur Klarstellung nutzen.

Ich komme zum Streitigen, zunächst zur Bildung, einschließlich der frühkindlichen Bildung und der schulischen Bildung: Streitig ist die Frage, inwieweit die Ausweitung des Kooperationsstatbestands des Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG mit Bildungsfragen zu verbinden ist, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hat. Wie erwähnt, bin ich persönlich der Auffassung, dass gute Wissenschaft nicht ohne gute Bildung zu haben ist und dass das Wissen nicht in der Hochschule oder in der Spitzenforschung entsteht, sondern dort, wo die Grundlagen für ein technologisches Verständnis, ein Begreifen der Zahlen und Grundrechenarten et cetera gelegt werden. Dies beginnt in der frühkindlichen Bildung und setzt sich über die primäre und sekundäre Bildung bis in den tertiären Sektor fort.

Ich komme zu den gesetzgebungstechnischen Möglichkeiten. Zur Ermöglichung einer größeren Kooperation bestehen gesetzgebungstechnisch auch im Bildungsbereich drei Möglichkeiten. Die erste Möglichkeit ist eine verbesserte steuerliche Ausstattung der Länder, insbesondere durch eine weitere Beteiligung an der Umsatzsteuer gemäß Art. 106 Abs. 4 GG. Die zweite Möglichkeit besteht in einer erweiterten Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes nach einer Ausweitung des Art. 104 b GG, also durch Schaffung eines neuen Kooperationsstatbestandes in dieser Norm oder dem, von Herrn Professor Wieland und anderen vorgeschlagenen, neuen Art. 104 c GG. Die dritte Möglichkeit ist eine Schaffung weiterer Kooperationsstatbestände oder die Ausweitung bestehender Kooperationsstatbestände des Art. 91 b GG.

Welche der drei Optionen, die sich alle bereits in den Gesetzesvorschlägen und Stellungnahmen finden, gewählt wird, ist letztlich eine politische Frage. Ich möchte eine gewisse Sympathie nicht verhehlen, die verfassungsrechtliche Kooperationserlaubnis im Bereich der Bildung gleich in Art. 91 b mitzuregeln, und zwar am Besten in Form einer Ausweitung des Absatzes 2 des Art. 91 b, in dem mit Ziffern, ähnlich wie im Abs. 1, gearbeitet werden könnte.

Der bisherige Abs. 2, also die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich, könnte zu „Absatz 2 Ziffer 2“ werden, da die internationale Bildungsberichterstattung eher einen Unterfall der Bildung darstellt. Eine neue Ziffer 1 könnte eine Kooperation zur Gewährleistung und Förderung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im Allgemeinen regeln. Politisch ließe sich überlegen, diese neue Ziffer 1 weiter einzuschränken, oder umgekehrt bestimmte Felder explizit auszuschließen. Diese Vorschläge finden Sie in meiner Stellungnahme.

Es ist jedoch an dieser Stelle vor einem „Flickwerk“ zu warnen, das in absehbarer Zeit eine neue Grundgesetzänderung erforderlich machen würde, daher würde ich das gerne weiter fassen. Sollte es politisch gewünscht oder durchsetzbar sein, kommt selbstverständlich auch eine andere Möglichkeit in Betracht: die umsatzsteuerliche Mehrausstattung der Länder nach Art. 106 Abs. 4 GG. Angesichts der Finanzlage vieler Länder ist diese Lösung nachvollziehbar und verständlich. Als rheinland-pfälzische Landesbeamtin müsste ich lügen, wenn ich sagen würde, dass ich dem nicht eine gewisse Sympathie entgegenbringen würde. Ich habe allerdings gewisse Bedenken in rechtlicher Hinsicht. Wenn man die Finanzzuweisungen nach Abs. 4 S. 2 und 3 wählen würde, können diese nur zeitlich befristet sein, es sei denn, man ändert die Verfassung.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, eine Neuverteilung der Umsatzsteuerpunkte vorzunehmen. Hier haben wir aber das Problem, dass die Zweckbindung der Gelder für die Wissenschaft in Art. 106 Abs. 4 GG eigentlich nicht vorgesehen ist. Das Problem ließe sich lösen, wenn man einen Staatsvertrag schließen würde,

allerdings steht dieses, den Staatsvertrag umsetzende Gesetz, im Rang unter der Verfassung. Es könnte der Fall auftreten, dass man das verfassungsrechtliche Gebot der Schuldenbremse dagegen „in Anschlag“ bringen könnte, worauf sich das Ganze dann am Koalitionstisch zwischen dem Finanzminister und Wissenschaftsminister entscheiden würde.

Die dritte Möglichkeit wäre die Einfügung einer neuen Nummer 4 in Art. 104 b Abs. 1 GG oder in Art. 104 c GG. Diese Vorschläge liegen bereits auch auf dem Tisch. Sie erscheinen – auf den ersten Blick – weniger eingriffsintensiv für die Länder zu sein als eine Ausweitung des Art. 91 b GG, da Art. 104 b GG, und demzufolge auch Art. 104 c GG, keine Verwaltungskooperation, sondern nur eine Mitfinanzierungskompetenz ermöglichen sollen. Dem steht allerdings gegenüber, dass der Bund bei Art. 104 b GG ein Ermessen hat, sich an den Länderprogrammen zu beteiligen, solange er die Länder grundsätzlich gleich behandelt und seine Finanzhilfen nicht von Bedingungen abhängig macht. Genauso ist auch der Vorschlag zu Art. 104 c GG formuliert. Demgegenüber wird oftmals in der Literatur in Stellung gebracht, dass man mit einer Angebotsdiktatur des Bundes rechnen könnte. Es besteht zwar ein Ermessen des Bundes, aber das Bundesverfassungsgericht hat für einen speziellen Fall bereits anerkannt, dass es auch zu einer Beteiligungspflicht kommen kann, wenn sich die entsprechenden Voraussetzungen derart gestalten, dass sich der Bund beteiligen muss. Insofern ist die Kann-Formulierung keine Ermessensvorschrift, sondern im Sinne eines verfassungsrechtlichen Dürfens zu verstehen. Auch der Art. 104 b Abs. 1 GG oder der Art. 104 c GG kommen nicht ohne Kooperation aus, auch dort müssen Bund und Länder vorher miteinander sprechen.

Alle erwähnten Vorschläge sind aus meiner Sicht mit dem Grundgesetz vereinbar, wobei ich grundsätzlich Sympathie für eine Gesamtregelung in einem erweiterten Art. 91 b GG hege, der damit so etwas wie der „Bildungs- und Wissenschaftsartikel“ des Grundgesetzes würde. Das würde auch der Bedeutung, die Bildung und Wissenschaft als öffentliche Güter haben, gerecht. Die Frage der Sicherung der

Eigenstaatlichkeit der Länder wäre dann über die Gestaltung der Zustimmungsregel zu suchen, auf die ich gegebenenfalls in der Diskussion noch eingehen kann.

**Vorsitzende:**

Ganz herzlichen Dank. Wir kommen damit in die erste Fragerunde. Es beginnt die Kollegin Monika Grütters für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. Monika **Grütters** (CDU/CSU):

Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wir hatten bereits im März eine Anhörung zum Thema „Grundgesetzänderung hinsichtlich der Wissenschaft und der Bildung“. Heute diskutieren wir über einen Gesetzentwurf zum Thema „Wissenschaft“.

46 Prozent eines Jahrgangs gehen an die Universitäten. Weil das eine gesamtgesellschaftliche und finanzielle Herausforderung ist, gibt der Bund seit Jahren Milliarden für diesen Bereich aus. Wie bereits gehört, sind die Hochschulpakete und die Exzellenzinitiative so etwas wie Umgehungsstraßen um die Verfassung. Hinzu kommt, dass der Hochschulpakt im Jahr 2015 und die Exzellenzinitiative im Jahr 2017 auslaufen. Deshalb wollen wir zu einer neuen Kooperationskultur kommen und vor allen Dingen dafür sorgen, dass die Universitäten nachhaltig zukunftsfest gemacht werden. Daher schlagen wir eine Änderung des Art. 91 b GG vor. Wir hatten dazu auch im Bundestag eine Debatte mit den Ländervertretern, zumindest für den Wissenschaftsbereich. Dort war eine breite Bereitschaft erkennbar, das hat zum Beispiel Herr Dr. Spaenle explizit gesagt, zu einer solchen Verfassungsänderung für den Hochschulbereich zu kommen.

Wenn wir die Verfassung ändern, und wenn das Geld für eine neue Kooperationskultur tatsächlich aus dem Haushalt des BMBF kommt, dann ist es für uns ganz wichtig, dass das Geld bei den Lernenden ankommt und nicht zum Beispiel für Pensionslasten verwendet wird, was einzelne Länder selbstverständlich wollen.

**Vorsitzende:**

Frau Kollegin, wir befinden uns in einer Fragerunde.

Abg. Monika **Grütters** (CDU/CSU):

Wir haben bereits bei der Adressierung der Mittel des Hochschulpaktes Zweifel, dass sie immer korrekt ausgegeben werden. Das sind die Voraussetzungen, weshalb wir den Art. 91 b GG ändern wollen.

Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Marquardt. Ich möchte von Ihnen wissen, ob unsere Formulierung nicht genauso tauglich für das Interesse ist, dass Sie äußern. Wir möchten in der Breite und in der Spitze wirken: Bisher war das „in der Breite“ der Hochschulpakt und „in der Spitze“ die Exzellenzinitiative. Wir möchten damit auch die „Unwucht“ zwischen außeruniversitärer Forschung und der Hochschulforschung ändern, die Herr Prof. Geis angesprochen hat. Herr Prof. Olbertz, wir möchten ebenfalls, dass die Helmholtz-Gemeinschaft nicht länger als „Geldwäscher“ dient – das war eine sehr zugespitzte Formulierung. Wir möchten natürlich auch bürokratische Monster zur Umgehung dieser Verfassungsbeschränkungen vermeiden, wie wir sie jetzt beim KIT haben. Dort ging es nicht anders, das möchten wir ändern. Auf dem Tisch liegt jetzt der Vorschlag „Einrichtungsreform“. Meine Frage an Herrn Prof. Marquardt ist, ob das damit nicht auch erreicht werden kann?

Herrn Prof. Olbertz frage ich, welche Folgen denn ein Scheitern dieses Vorschlags für den Wissenschafts- und Hochschulbereich hätte. Das Jahr 2015 ist nicht mehr weit, und davor liegt ein Wahljahr. Die Hochschulen sind schon jetzt mit den Pakten und mit der Exzellenzinitiative kaum in der Lage, den Anforderungen gerecht zu werden. Was passiert, wenn wir zu einer solchen Verfassungsänderung nicht kommen, weil sich andere, statt jetzt einen Schritt pragmatisch zu vollziehen, zwei Schritte vornehmen, die es womöglich in absehbarer Zeit überhaupt nicht geben kann.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Ich komme auf die Geschäftsgrundlage der heutigen Beratung zu sprechen. Wie ich das eingangs gesagt habe, liegen ihr Vorlagen zugrunde. Es gibt sechs Anträge aus der Mitte des Deutschen Bundestages. Außerdem liegt der Gesetzentwurf der Bundesregierung vor. In dieser Drucksache ist die Stellungnahme des Bundesrates enthalten, die damit Gegenstand der Beratung ist. Darüber hinaus ist auch die Gegenäußerung der Bundesregierung enthalten. Ich darf darauf hinweisen, dass dort sogar das Thema „Bildungsrat“ auf der Tagesordnung steht. Diese Geschäftsgrundlagen können mögliche Debattengestände sein. Ich erteile dem Kollegen Swen Schulz von der SPD-Fraktion das Wort.

Abg. Swen **Schulz** (Spandau) (SPD):

In der Tat gab es im März eine erste Anhörung zu Oppositionsanträgen. Die Kollegin Grütters hat natürlich Recht: der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist wesentlich enger gefasst. Ich würde sagen, er ist ein „Schmalspurvorschlag“.

Ich wende mich an die Staatsministerin Ahnen. Prof. Olbertz hat gesagt, der Entwurf der Bundesregierung sei ein guter Kompromiss. Wobei sich die Frage stellt, zwischen wem der Kompromiss denn eigentlich ausgehandelt worden ist. Man hört natürlich häufig, dass das, was die Bundesregierung vorgeschlagen hat, eigentlich nicht ausreichend ist, nicht weit genug geht, dass dort noch Bildung mit hinein müsste. Immerhin ist es ein guter erster Schritt, den wir gehen sollten, danach sehen wir weiter. Frau Ministerin Ahnen, wie sehen Sie das vor dem Hintergrund dieser Debatte?

Meine zweite Frage: Wie gestaltet sich das Verhältnis von Bund und Ländern auf der Basis des im Antrag der Fraktion der SPD vorgeschlagenen Art. 104 c GG. Dieses Thema hat in den Stellungnahmen auch eine Rolle gespielt. Auf der einen Seite gibt es die Kritik am „goldenen Zügel“, die zum Beispiel von Herrn Dr. Ritgen formuliert wird. Auf der anderen Seite kommt



von der CDU/CSU-Fraktion häufig der Vorwurf, dass das doch eigentlich nur eine Finanzausweisung sei, und die Länder mit einem „Blankoscheck“ umgehen könnten.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Für die FDP-Fraktion Heiner Kamp bitte.

Abg. Heiner **Kamp** (FDP):

Vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank an die Vortragenden für die interessanten Ausführungen.

Die FDP-Fraktion steht voll und ganz hinter dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Weil die Länder sehr unterschiedliche Positionen einnehmen und nicht in der Lage sind, über die allgemeine Forderung ungebundener zusätzlicher finanzieller Mittel hinausgehende Vorstellungen abzustimmen und zu artikulieren, sehen wir diesen vorliegenden Vorschlag als praktikablen Kompromiss an. Die Alternative hierzu ist denkbar schlecht. Sie lautet: Keine Anpassung des verfassungsrechtlichen Rahmens bei gleichzeitig steigendem Handlungsdruck und Großbaustellen im Wissenschaftssystem. Meine Damen und Herren, liebe Kollegen und Kolleginnen, das kann und das darf niemand wollen.

Meine Frage geht daher an Frau Ahnen. Prof. Jürgen Zöllner, Ihr Vorgänger im Amt, hat sich dafür ausgesprochen, die von der Bundesregierung vorgeschlagene Verfassungsänderung mitzutragen. Ich zitiere Herrn Zöllner: „Über eine weitere Öffnung der Bildungspolitik für den Bund sollte man später sprechen“. Meine Frage: Halten Sie derzeit eine über den Entwurf der Bundesregierung hinausreichende Öffnung des Grundgesetzes im Bundesrat überhaupt für realisierbar? Wie sieht ein solcher Kompromiss aus, auf den sich zwei Drittel der Länder und der Bund einigen könnten? Sind Sie ernsthaft dazu bereit, Frau Ahnen, die Verhandlungen zur Öffnung des Grundgesetzes platzen zu lassen, und dadurch den Hochschulen in Rheinland-Pfalz künftige Optionen im Rahmen der Hochschulfinanzierung zu nehmen?

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Und nun für die Fraktion DIE LINKE. Frau Dr. Hein bitte.

Abg. Dr. Rosemarie **Hein** (DIE LINKE.):

Herzlichen Dank an alle Sachverständigen für die sehr ausführlichen Stellungnahmen, die sehr erhellend sind.

Wir befinden uns in einem Dilemma, dass wir einen Gesetzentwurf und mehrere Anträge vorliegen haben, die sich auf ganz unterschiedliche Dinge beziehen, und wir sind zugleich in der Situation, dass man von uns erwartet, etwas zu lösen, was mit diesen Gesetzentwürfen, wahrscheinlich noch nicht mal mit den Anträgen, zu lösen ist, nämlich die zunehmende Undurchschaubarkeit, Verwirrung im Bildungssystem, die fehlenden Vergleichbarkeit usw.

Aus diesem Grunde möchte ich meine beiden Fragen an Frau Demmer stellen. Wir haben die Situation, dass die Länder die Sorge haben, dass ihre Kulturhoheit, also die Möglichkeit, selber zu agieren, durch eine weitergehende Grundgesetzänderung eingeschränkt würde. Das war schon 2006 so, das ist heute nicht anders. Deshalb würde ich gerne wissen, wie aus Sicht der Gewerkschaft gesichert werden kann, dass es keine Eingriffe in die Gestaltungshoheit der Länder im Bildungssystem gibt, obwohl es eine gemeinsame Finanzierungen geben kann. Ich würde gerne zweitens wissen, was man gemeinsam regeln könnte? Vielleicht können Sie noch einen Satz dazu sagen, wie Sie zu den derzeitigen Umgehungsstraßen über unterschiedliche kleine Programme stehen, die dann doch über Umwege nicht in den Schulen ankommen. Danke schön.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Und für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Kai Gehring bitte.

Abg. Kai **Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, Frau Vorsitzende, ganz herzlichen Dank auch an die Sachverständigen. Hier ist nicht der Ort der Entscheidung, aber hier ist einer der Orte des Er-

kenntnisgewinnes an denen die Zukunft des Bildungs- und Wissenschaftssystems gedacht, beraten und debattiert wird. Dass unsere Anhörung einen Erkenntnisgewinn bringt, zeigt sich dadurch, dass sich eine Vielzahl der Akteure und der Sachverständigen inzwischen auf den Vorschlag des Herrn Prof. Löwer aus der Anhörung im März berufen, die gemeinsame Förderung der Forschung und der Lehre an den Hochschulen durch Grundgesetzänderungen zu ermöglichen. Nicht nur die Hochschulen warten darauf, dass wir das Kooperationsverbot überwinden, sondern auch diejenigen, die als Eltern, Schulleitung, Sozialarbeiter und Quartiersmanager unser Bildungssystem verbessern und der sozialpolitischen und ökonomischen Dimension der Bildung gerecht werden wollen. Deshalb hoffe ich auch, dass wir mit dieser Anhörung ein Stück auf dem Weg zu einer Ermöglichungsverfassung ohne verfassungsrechtliche Bildungsbarrieren vorankommen.

Meine erste Frage geht an Frau Dr. Seckelmann. Sie hatten in Abs. 40 Ihrer Stellungnahme dargelegt, dass Sie das Einstimmigkeitserfordernis als nicht zwingend und nicht notwendig erachten. Könnten Sie kurz ausführen, was Sie konkret von Kompromissvorschlägen halten, ein Einstimmigkeitsprinzip bei der Bildung, aber einer drei-Viertel-Zustimmungserfordernis bei der Wissenschaft einzuführen?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Lübking. Wir haben bereits einige Erfahrungen bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes gesammelt, und ich würde Sie gerne fragen, welcher verfassungsrechtlicher Bedingungen es bedarf, damit zum Beispiel der Strang der Lernförderung unbürokratischer und zielführender eingesetzt werden kann. Welchen grundgesetzlichen Rahmen würden Sie sich eigentlich wünschen, wenn man Erkenntnisse, die durch jetzige Bundesförderungen, etwa in den „Lernenden Regionen“ oder „Lernen vor Ort“, gewonnen werden, dauerhaft umsetzen und nutzen will?

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Damit sind wir am Ende der ersten Fragerunde. Mit den Antworten beginnt zunächst Frau Staatsministerin Ahnen bitte.

Staatsministerin Doris **Ahnen** (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur in Rheinland-Pfalz):

Ich beziehe mich auf die erste Frage des Herrn Abgeordneten Schulz, ob der Entwurf der Bundesregierung ein guter Kompromiss sei. Ich habe deutlich gemacht, dass ich zwei wesentliche Kritikpunkte an dem Gesetzentwurf der Bundesregierung habe. Erstens, dass er im Wissenschaftsbereich auf ein schmales Segment abzielt und zweitens, dass er den Bildungsbereich komplett außen vor lässt. Ich beziehe mich nur auf den ersten Bereich. Ich bin schon verwundert, wie der Gesetzentwurf und dessen Möglichkeiten mitunter interpretiert werden. Der Gesetzentwurf ist sehr kurz, da er nur zwei Worte ändert. Bitte gestatten Sie, dass ich aus der Begründung des Gesetzentwurfs zitiere: „Mit dieser Grundgesetzänderung wird eine langfristige Förderung exzellenter Einrichtungen ermöglicht, unabhängig von ihrer institutionellen Anbindung“. Der Gesetzentwurf zielt also darauf ab, exzellente Einrichtungen zu fördern, was auch nachvollziehbar ist, da auch im Gesetzestext selbst von einer „überregionalen Bedeutung“ die Rede ist. Insofern befürchte ich, dass Erwartungen erweckt werden, die auch im Wissenschaftsbereich letztlich nicht erfüllt werden können.

Der zweite Punkt richtet sich auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, wenn man einen Art. 104 c GG mit dauerhaften Finanzhilfen einrichten würde. Ich glaube, es ist bekannt, dass ich eine überzeugte Föderalistin bin. Es ist gut, dass die Bildungspolitik im Kern bei den Ländern liegt. Aber ich sage genauso deutlich dazu, es gibt inhaltliche Fragen, bei denen wir zusammenarbeiten müssen, und es gibt die Notwendigkeit, gemeinsam dafür zu sorgen, dass in Anbetracht der großen Herausforderungen eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet ist. Deswegen befürworte ich den Weg der dauerhaften Finanzhilfen, der in besonderer Art und Weise geeignet ist, diese grundsätzliche Fragestellung – Kernkompetenz der Länder, Eigenstaatlichkeit der Länder auf der einen Seite, Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf der anderen Seite – in einem, für beide Seiten sehr erträglichen, konstruktiven Weg aufzulösen. Ich befürworte diesen Weg, weil es um dauerhafte Finanzhilfen geht, weil sie auf Vereinbarungen mit den Ländern beruhen sollen, weil diese Vereinbarungen einstimmig zustande

kommen sollen, und weil gleichzeitig dem Bund die Möglichkeit eröffnet wird, zusammen mit den Ländern zentrale Felder, in denen es Notwendigkeiten der Weiterentwicklung gibt, zu definieren. Sie dürfen versichert sein, dass ich mich nicht für einen Weg erwärmen könnte, der die Länder hinsichtlich ihrer Handlungsmöglichkeiten nicht ernst nimmt oder die Bildungshoheit eingrenzt. Ich finde, es liegt ein vernünftiger Vorschlag auf dem Tisch, mit dem sich eine konstruktive Auseinandersetzung lohnt.

Zu der Frage des Herrn Abgeordneten Kamp. Der Kollege Zöllner war in den letzten Jahren mein geschätzter Kollege, da er in den letzten Jahren in Berlin tätig war, während ich in Rheinland-Pfalz tätig war. Auch in Rheinland-Pfalz waren wir Kollegen, und ich hatte im Jahr 2006 die Freude, von ihm den Wissenschaftsbereich übernehmen zu dürfen. Insofern nehme ich natürlich wahr, wie er sich auch zu solchen Initiativen äußert. Auf der anderen Seite werden Sie verstehen, dass ich mir eine eigene Einschätzung erlauben muss. Ich vertrete meine Position, wobei ich seine Argumente einbeziehe. Unter Erwägung dieser Argumente bin ich zu der eben vorgetragenen Position gekommen.

Sie haben gefragt, ob ich wirklich die Verhandlungen platzen lassen wolle und damit den Hochschulen in Rheinland-Pfalz große Entwicklungsmöglichkeiten nehme.

1. Ich verhalte mich immer im Sinne der Hochschulen und der Bildungseinrichtungen im Lande.
2. Ich habe eben deutlich gemacht, dass konkret gesagt werden muss, was denn mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für die Hochschulen in Rheinland-Pfalz erreicht werden soll. Ich reagiere auf die Frage des Herrn Abgeordneten Kamp, der es konkret auf die rheinland-pfälzischen Hochschulen bezogen hat. Insofern frage ich sehr konkret zurück. Was soll denn an dieser Stelle konkret für die Hochschulen erreicht werden? Ich halte den Handlungsspielraum, den diese Grundgesetzänderung eröffnet, für sehr schmal.

**Vorsitzende:**

Damit antwortet Frau Demmer auf die Frage der Kollegin Dr. Hein.

Marianne **Demmer** (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)):

Frau Dr. Hein hat gefragt, wie man den Ländern die Sorge nehmen könnte, dass die Kulturhoheit eingeschränkt würde, wenn es eine entsprechende Grundgesetzänderung gäbe. Ich stelle mir hingegen die Frage, wie man eigentlich den Eltern die Sorge nehmen kann, dass für ihre Kinder erhebliche Nachteile entstehen. Ich erinnere mich an die letzten Diskussionen um das Ganztagschulprogramm, bei denen ein einzelner Ministerpräsident der Auffassung war, dass er das nicht will. Damit hat er ganze Diskurse in Gang gesetzt, die unter anderem zum Kooperationsverbot geführt haben. Wir brauchen in Deutschland eine Kultur, wie man politischen Institutionen die Sorgen nehmen kann, dass sich etwas an ihren Entscheidungskompetenzen verändern könnte oder dass sie in eine Kooperation gehen müssten, die ihnen womöglich Mühe macht. Wir brauchen eine Kultur, die fragt, was für die Bildung der jungen Generation notwendig ist und wie die Institutionen sich dazu verhalten müssen.

Ich denke, dass die Kulturhoheit durch eine Kooperationsnotwendigkeit in existenziellen Fragen unseres Bildungswesens überhaupt nicht eingeschränkt werden müsste, wenn man sich auf gemeinsame Ziele verständigt. Damit komme ich zur zweiten Frage. Es hat verschiedene Versuche gegeben, gemeinsame Ziele zu formulieren. Ich erinnere nur daran, dass über die Europäische Union die Notwendigkeit entstand nachzuweisen, wie es eigentlich mit den Schulabbrechern aussieht. Eine andere Frage ist die Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse in unserem Lande. Wenn man sich in dieser Hinsicht auf gemeinsame Ziele und Projekte verständigt, ist natürlich jede Institution an der Verwirklichung dieser Fragen in ihren Kompetenzen beteiligt. Ich glaube, dass dieser Doppelschritt der gemeinsamen Planung notwendig ist. Wir sehen daher in einer Umverteilung der Mittel unter Umständen eine willkommene Entlastung für die Finanzsituation der Bundesländer, aber kein Instrument, um zu gesamtstaatlicher Verantwortung zu kommen. Gesamtstaatlichkeit kann man nicht dadurch erzielen, dass sich 16

Bundesländer als Einzelstaaten verstehen. Gesamtstaatlichkeit kann man nur durch gemeinsame Zielsetzungen erreichen. Wir haben mittlerweile in 16 Bundesländern 16 unterschiedliche Regelungen, wann die Schulpflicht beginnt. Das kann kulturhoheitlich nicht notwendig sein. Die Umgehungsstraßen haben wir im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket kennengelernt. Das können keine sinnvollen Wege sein. Sie führen zu einer unglaublichen Bürokratie und verbrauchen somit Mittel, die an anderer Stelle fehlen.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Herr Lübking hatte von Kai Gehring eine Frage gestellt bekommen.

Uwe **Lübking** (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin):

Herr Gehring, das Bildungs- und Teilhabepaket und insbesondere die Lernförderung ist sicherlich nicht das, was wir uns vorgestellt haben, jedoch Ausfluss der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Hier muss man konstatieren, der Bund musste diesen Weg wählen, da das BVerfG gesagt hat, individuelle Lernförderung eines jeden Einzelnen muss auch für Kinder und Jugendliche im SGB-II-Bezug gelten. Soweit das nicht über das Bildungssystem abgedeckt ist, muss der für das SGB II Zuständige die entsprechenden Schritte ergreifen. Das hat dazu geführt, dass der Bund hier dieses Urteil umsetzen und den Weg über die Lernförderung wählen musste. Wir haben bereits in der damaligen Anhörung gesagt, dass es uns lieber gewesen wäre, wenn das Bildungssystem individuelle Lernerfolge sicherstellen würde. In der Praxis lässt sich feststellen, dass die Lernförderung vielfach zu einem Verdienst privater Nachhilfeinstitutionen führt.

Ich glaube, dass wir dieses Urteil des BVerfG nur aus der Welt bekommen, wenn wir in der Tat ein flächendeckendes Schulwesen haben, das den Anforderungen, die das BVerfG mit individueller Lernförderung beschrieben hat, erfüllt, so dass beispielsweise die Nachhilfe „weiterer individueller Bedarf“ ist. Wir diskutieren in den Bund-Länder-Ausschüssen die einzelnen Fälle. Wenn man ein flächendeckendes Angebot hätte, wäre das, was das BVerfG im SGB II-Bereich verlangt hat, obsolet. Ob man das allein mit Bildungsfinanzierung erreicht, wird sich zeigen. Es

ist durchaus möglich, entsprechende Vereinbarungen zu treffen und Zwecksetzungen festzuschreiben. Im Übrigen könnte man in solche Vereinbarungen auch eine Stärkung der kommunalen Schulträger aufnehmen. Das wäre über diesen Weg durchaus möglich.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Frau Grütters hat Herrn Prof. Marquardt eine Frage gestellt.

Prof. Dr.-Ing. Wolfgang **Marquardt** (Wissenschaftsrat, Köln):

Frau Grütters, der Vorschlag der Bundesregierung heißt „Einrichtungen und Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“. Der Vorschlag des Herrn Löwer, den ich als bessere Alternative ansehe, spricht von „Forschung und Lehre an Hochschulen“. Beide Formulierungen haben das Ziel, die projektförmige – und damit befristete und nicht wirklich planbare – Mitfinanzierung des Bundes der Hochschulen durch eine institutionelle Komponente zu ergänzen, um das Verhältnis zwischen Grundmittel- und Drittmittelfinanzierung, das sich in den letzten Jahren zu Lasten der Grundmittelfinanzierung massiv verändert hat, zu korrigieren, um die – von Herrn Olbertz angeführte – strukturelle Unterfinanzierung der Hochschulen zumindest punktuell abzumildern.

Was ist die Motivation, den Vorschlag des Herrn Löwer zu favorisieren? Herr Löwer argumentiert, dieser Vorschlag bedeute zunächst eine Klarstellung in der Formulierung insofern, dass man nicht die Frage stellt, warum heißt es „Wissenschaft und Forschung“ – Wissenschaft ist der Oberbegriff der Forschung und der Lehre. Zweitens: Was heißt eigentlich „Einrichtungen an Hochschulen“? Auch das ist deutungsbedürftig und könnte Anlass zu Differenzen geben, die man vermeiden kann, wenn man eine Formulierung wählt, die das gesamte Geschäft der Hochschulen – die Forschung und die Lehre – in den Blick nimmt. Damit vermeidet man eine Engführung, damit vermeidet man Differenzen in der Zukunft. Was ich noch viel wichtiger finde, ist, dass man mit dieser Formulierung auch ein Signal gibt, dass es nicht darum geht, einige wenige Einrichtungen in der Spitze zu fördern, sondern eine Mitfinanzierung in der Wissenschaft in der Breite, in



allen Leistungsdimensionen zu erreichen. Nur dann ist es möglich, dass Bund und Länder ihre nationale Verantwortung gemeinsam wahrnehmen.

Ich möchte abschließend noch etwas zu dem Begriff „überregional“ sagen, da er in beiden Fällen vorgesehen ist. Ich bin der Meinung, dass wir das weit fassen müssen, da gute Wissenschaft keine Grenzen kennt und immer überregional wirken soll und muss. Gute Wissenschaft in allen Leistungsdimensionen ist in der Regel auch überregional bedeutsam. Danke.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank, Frau Grütters hat Prof. Olbertz eine Frage gestellt.

Prof. Dr. Jan-Hendrik **Olbertz** (Humboldt-Universität zu Berlin):

Meines Erachtens ist die Löwer-Formulierung zu abstrakt. „Forschung und Lehre“ spricht eben nicht von Einrichtungen. Ich finde aber diesen institutionellen Akzent sehr wichtig. Ich finde es sehr wichtig, das Wort „Einrichtungen“ mit zu benennen, um auch kontinuierliche Förderung der Spitzenforschung auf einer institutionellen Plattform zu ermöglichen, die im Übrigen auch eine Fusion sein kann.

Mir ist die Frage gestellt worden, was passieren würde, wenn wir hier jetzt mit dieser Grundgesetzänderung nicht vorankommen. Meine Prognose ist, dass wird uns angesichts der hochdifferenzierten Haltung der Ländern nicht gelingen. Ich habe ausgeführt, dass wir die Zeit nicht haben, diesen Einigungsprozess abzuwarten. Er wird sicherlich irgendwann kommen, steht aber nicht unmittelbar vor der Tür, während die Probleme der Universitäten unmittelbar vor der Tür stehen. Was würde also passieren? Wir haben gerade noch bis zum Jahr 2017 Zeit. Das sind gerade einmal vier Jahre. In dem Zyklus, in dem wir internationale Wettbewerbsprogramme in der Wissenschaft absolvieren, ist das eine extrem kurze Zeit. Im Übrigen haben wir überhaupt keine Vorsorge getroffen. Wenn wir auch keine Nachfolgeinitiativen für die laufende Exzellenzinitiative haben würden, wir in das „langsame Ausrollen“ übergehen. Die Folgen werden dramatisch sein, weil man viel Kraft und Zeit braucht, um wieder aufzuholen und zu reparieren – und

zusätzlich viel Geld, das wir nicht haben. Der Rückstand der deutschen Universitäten würde sich auch im internationalen Maßstab definitiv vergrößern. Für den Wettstreit um die besten Köpfe müssen wir ebenfalls entsprechende Rahmenbedingungen bieten.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Frau Dr. Seckelmann antwortet auf die Frage von Kai Gehring.

Dr. jur. Margit **Seckelmann** (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer):

Vielen Dank. Es geht um die Frage der Einstimmigkeit. Ich hatte in meiner Stellungnahme zwischen dem Wissenschaftsbereich und dem Bildungsbereich differenziert. Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die verfassungsrechtlich geschützte Eigenstaatlichkeit der Länder. Was gehört nun zur Eigenstaatlichkeit der Länder? Ich habe zwischen einem Kernbereich und einem weiteren Bereich differenziert, der auch jetzt schon darin zum Ausdruck kommt, dass für die gemeinschaftlich geförderten außeruniversitären Forschungsinstitute nach Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 91 b Abs. 1 S. 2 GG, nicht gilt. Daraus folgt, dass das Einstimmigkeitserfordernis im eigentlichen Bildungsbereich – also im Schulbereich – immer gelten muss. Im Forschungsbereich ist es offensichtlich, so verstehe ich den Art. 91 b Abs. 1 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 91 b Abs. 2 S. 2 Nr. 1 GG, nicht erforderlich. Fraglich bleibt die Hochschullehre in Nr. 2, die sich in einem Bereich zwischen der schulischen Bildung und der Forschung ansiedelt, wobei sie dem Bildungsbereich zuzurechnen ist. Ich denke, dass man dem Prinzip der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Bundestreue insoweit Rechnung tragen kann, als dass man für Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG ein relativ hohes Quorum, beispielsweise eine Drei-Viertel-Mehrheit, vorsieht. Ich möchte betonen, dass dies für den Wissenschaftsbereich gilt, also für Nr. 2, nicht für den Bereich der schulischen Bildung, die sich noch nicht in Art. 91 b GG findet. Hier wäre wohl – anders als im Wissenschaftsbereich – ein Einstimmigkeitserfordernis unverzichtbar, da dort stärker in die Eigenstaatlichkeit der Länder eingegriffen würde als bei dem Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Herr Schipanski, Herr Dr. Rossmann, Herr Meinhardt, Frau Gohlke und Herr Gehring haben in dieser Reihenfolge das Wort.

Abg. Tankred **Schipanski** (CDU/CSU):

Ich bin überrascht, dass die Sachverständige Ahnen bei der Verfassungsänderung einen konkreten Text für Rheinland-Pfalz erwartet. Daher habe ich eine Frage an die Bundesregierung. Es gab zwischen der Bundesministerin Prof. Schavan und den Länderministern ein Gespräch zur geplanten Änderung des Art. 91 b GG. Mich würde interessieren, wie sich die Bundesländer zu dieser Problematik positioniert haben und wie die Bundesländer beziehungsweise die Bundesregierung die jetzige Verfassungslage einschätzen, die bereits das Kriterium der überregionalen Bedeutung kennt.

Ich darf kurz darauf hinweisen, dass auch der Bund eine schwierige Haushaltslage und eine Schuldenbremse hat und dennoch einen Schwerpunkt bei der Bildung und der Forschung setzt. Es wurde suggeriert, dass durch diese Verfassungsänderung nur exzellente Einrichtungen langfristig gefördert werden können. Ich frage Herrn Prof. Geis: Ist das in rechtlicher Hinsicht tatsächlich so? Prof. Marquardt sagte, mit einer solchen Gesetzesänderung können wir auch „in die Fläche“ hineinwirken. Weiter wurde hier suggeriert, insbesondere durch die Sachverständige Ahnen, dass die Länder nach gegenwärtiger Verfassungslage die Themen „Inklusion“ und „Ganztagsschule“ nicht ohne Hilfe des Bundes vorantreiben können. Ich frage Herrn Prof. Geis abermals, ob das in rechtlicher Hinsicht tatsächlich so ist, und ob der Begriff „Vorhaben und Einrichtungen“ faktisch nicht auch die Formulierung „Förderung von Forschung und Lehre an den Hochschulen“ mit umfasst.

**Vorsitzende:**

Für die SPD-Fraktion, Herr Dr. Rossmann bitte.

Abg. Dr. Ernst Dieter **Rossmann** (SPD):

Frau Vorsitzende, darf ich eine Vorbemerkung machen? Wir finden es nicht glücklich, wenn während der Anhörung durch den Sprecher der CDU-Fraktion, Herrn Rupprecht, der überhaupt nicht anwesend ist, eine Auswertung der Anhörung in Form einer Presseerklärung vorgenommen wird. So kann man nicht mit Menschen, die angehört werden, umgehen.

Gestatten Sie mir eine zweite Vorbemerkung. Wir haben eine kluge Bundeskanzlerin, die Bundeskanzlerin hat den Begriff der Bildungsrepublik geprägt, nicht der Hochschulrepublik. Den Verteilungskampf innerhalb der Bildung über die Verfassung regeln zu wollen, darf man auch mit Fug und Recht in dem Sinne befragen, welche Funktion eine Verfassung besitzen soll. Deshalb habe ich eine Frage an Frau Ministerin Ahnen, weil es auch in den Diskussionen eine Rolle spielt, wenn man auf den Art. 91 b GG oder den Art. 104 c GG abstellt, welches Zusammenwirken es zwischen Bund und Ländern im kooperativen Geiste geben würde. Wie würde das faktisch anhand der Handlungsfelder, die von Ihnen und von Frau Demmer beschrieben worden sind, ablaufen – in einem Aushandlungsprozess oder nur in einem Geldtransferprozess? Das steht als Vorwurf gegen eine mögliche Kooperationsbeziehung im Raum.

Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Prof. Geis. Sie sind bis in das Jahr 1848 zurückgegangen und haben Art. 5 GG und Art. 7 GG herangezogen. Wir haben im Grundgesetz die Erwähnung der Bildung an einer Stelle, nämlich im neuen Art. 91 b GG, bei dem es um die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens geht. Ist es vorstellbar, dass sich eine Verfassung entlang der Lebenswirklichkeit mit verändern kann? Kann das Bildungsverständnis, das gegenüber 1848, oder auch gegenüber 1949, ganz neu aufbaut wurde, der Verfassung einen Spielraum verschaffen, insbesondere wenn die Verfassung Zusammenwirken ermöglichen soll?

**Vorsitzende:**

Herr Meinhardt bitte.

Abg. Patrick **Meinhardt** (FDP):

Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Marquardt. Eine der wichtigsten Grundlagen für die Vorlage der Verfassungsänderung, wie sie die Koalitionsfraktionen eingebracht haben, ist natürlich, dass wir ein Mindestmaß an Planungssicherheit für die beschriebenen Projekte oder für den beschriebenen Zeitraum ab 2017 haben wollen. Herr Prof. Olbertz hat gerade in seiner Stellungnahme auch noch mal darauf hingewiesen. Meine Frage ist, was sind die Eckpunkte innerhalb des Zeithorizontes, um bei Hochschulen und Forschungseinrichtungen dieses Mindestmaß an Planungssicherheit für die Zeit nach 2017 sicherstellen zu können? Ich möchte, dass wir den notwendigen zeitlichen Horizont dargestellt bekommen. Ich habe die Sorge, dass uns die Zeit wegläuft.

Die zweite Frage geht an Herrn Dr. Ritgen. Sie haben zum Bereich Kooperation-Bildung, Kooperation-Wissenschaft eine detaillierte und differenzierte Positionierung vorgelegt. An der Stelle würde mich interessieren, bei jeder potenziellen Öffnung im Bildungsbereich kann man Erfahrungswerte der Vergangenheit, gerade aus dem Landkreistag, mit heranziehen. Es muss jedoch immer ausgeschlossen werden, dass sich die Länder bei einer Bundesbeteiligung aus der Finanzierung zurückziehen. Was sind in diesem Zusammenhang Ihre Erfahrungswerte?

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Nun Frau Gohlke bitte.

Abg. Nicole **Gohlke** (DIE LINKE.):

Meine erste Frage geht an Frau Demmer. Sie hatten noch mal ganz eindrücklich beschrieben, wie weit der vorliegende Entwurf von der Idee einer gemeinsamen Bildungsplanung entfernt ist, und es sind auch schon ein paar Zitate aus der Begründung der Bundesregierung gekommen, wo explizit die Föderalismusreform I nicht in Frage gestellt wird, wo aber auch explizit Sachen der Hochschulbau ausgeschlossen werden. Dennoch hatten Sie in Ihrer Stellungnahme geschrieben, da hatten Sie eine Formulierung benutzt, die hieß, interpretationsfähige Lösungen habe dieser Entwurf, der vielleicht neue Spielräume eröffnen könne, dennoch

trotz aller Schwierigkeiten. Wenn ich jetzt ganz konkret an dauerhafte Finanzierung von Studienplätzen denke, aber auch einzelne Vorhaben, zum Beispiel finanzielle Unterstützung der Fernuniversität Hagen durch den Bund oder Ähnliches. Sind aus Ihrer Sicht die Möglichkeiten für Vorhaben dieser Art oder auch für eine dauerhafte Mitfinanzierung durch den Bund an den Stellen gegeben? Anknüpfend an den Hochschulbau würde ich die Frage gerne auch an Frau Ahnen im richten. Das Thema „Hochschulbau“ ist jetzt bislang nicht oder kaum zur Sprache gekommen. Es wurde nichts zu der Frage Wiedereinführung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau gesagt, obwohl ich schon den Eindruck habe, dass auch das eine drängende Frage wäre. Die Frage ist, was passiert mit den Geldern, und deswegen meine Frage, sind die für den Bau weiterhin nötig, oder können, sollen die anderweitig verwendet werden?

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Herr Gehring bitte.

Abg. Kai **Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Herr Prof. Marquardt hat gerade, finde ich, einen sehr wichtigen Hinweis gegeben, nämlich dass wir Streit über Begriffe und Engführung vermeiden sollten. Deshalb würde ich gerne Frau Ahnen und Frau Dr. Seckelmann noch eine Frage stellen. Wenn man in den Art. 91 b hineinblickt und sich diese Formulierung überregionale Bedeutung anschaut, wäre es nicht sinnvoll, das zu streichen, das heißt, dass dort künftig nur noch stehen würde, „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zusammen wirken“. Dann ist es den jeweiligen Akteuren anheimgestellt, zu Verabredungen zu kommen, man hätte eine flächendeckende Flexibilität, anstatt einen potenziellen neuen Zankapfel. Was ist jetzt eine überregionale Bedeutung und was nicht? Dazu hätte ich gerne von Ihnen beiden eine Einschätzung zu.

**Vorsitzende:**

Damit sind wir schon bei der zweiten Antwortrunde, und es beginnt bitte Frau Ministerin Ahnen.

Staatsministerin Doris **Ahnen** (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur in Rheinland-Pfalz):

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, gestatten Sie mir noch zwei Anmerkungen zu dem, was Herr Schipanski gesagt hat, weil es auch sinnvoll ist, im Hinblick auf die Beantwortung der Frage von Herrn Dr. Rossmann.

1. Ich habe in keiner Art und Weise einen Gesetzentwurf gefordert für das Land Rheinland-Pfalz, sondern ich habe aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zitiert, was nach dieser Begründung mit dem Gesetzentwurf vorgesehen ist.
  
2. Ich habe in keiner Art und Weise gesagt, dass bei derzeitiger Verfassungslage die Länder nicht in der Lage seien, die Themen „Inklusion und Ganztag“ anzugehen. Es dürfte bekannt sein, dass gerade, was den Ganztag angeht, das Land Rheinland-Pfalz eine Vorreiterrolle eingenommen hat, und auch beim Thema Inklusion gehen wir sehr gut zu Werke. Nur sage ich ganz ehrlich, gerade bei diesen beiden Themen wird deutlich, dass Bildungspolitik heute die eine Dimension ist, aber dass es zunehmend um sozialpolitische Fragestellungen geht, und dass es um gesellschaftspolitische Fragestellungen geht, und dass, wenn die unterschiedlichen staatlichen Ebenen besser zusammenwirken, wir in diesen Fragen schneller zusammenkommen. Ich hatte gehofft, das schon in meinem Statement deutlich gemacht zu haben, aber es ist mir wichtig, es noch einmal zu verdeutlichen, weil es dann auch unmittelbar anschließt, an das, was mich Herr Dr. Rossmann gefragt hat.

Wie würde so eine Zusammenarbeit faktisch ablaufen? Mein Eindruck ist, wenn ich das jetzt an den drei Beispielen deutlich mache, die ich genannt habe, dass es bei den Themen „Inklusion“, „Ganztag“ und auch „Migration“ eigentlich auch in der Priorisierung dieser Themen keine Differenzen gibt zwischen Bund-Ländern und Kommunen, den Akteuren auf dieser Ebene. Ich glaube, daran sieht man eigentlich auch, wie große die Einigkeit ist, dass man sich auf diese Themen und die Priorisierung dieser Themen, glaube ich, sehr schnell verständigen könnte.

Dann sind natürlich, wenn man dann Anstrengungen in diesen Bereichen mit einer Finanzausstattung unterlegen will, Gespräche zwischen Bund und Ländern, zu führen. Es geht darum, die Themenbereiche festzulegen, was auch aus meiner Sicht, wie gesagt, gar nicht schwierig wäre und zweitens dann natürlich auch den Finanzbedarf zu klären. Insofern sind das Aushandlungsprozesse, und nach den Initiativen, die ich bisher kenne, wären beim Art. 104 c entsprechende Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern vorgesehen, denen die Länder einstimmig zustimmen müssten. Also wäre das der Ort, wo man konkrete Regelungen, trifft, und beim Art. 91 b ist hier entsprechend diskutiert worden. Insofern, wir sind nicht völlig ungeübt in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und haben dadurch auch Vorerfahrungen. Wir tun das auch heute in vielfältiger Art und Weise in der GWK, und ähnliche Prozesse wären dann auch für diesen Bereich zu organisieren.

Zu dem Thema „Hochschulbau“. Der Hochschulbau spielt im Moment insbesondere eine Rolle bei den Verhandlungen über die sogenannten Entflechtungsmittel. Da geht es sowohl um die Höhe der Mittel, die dafür mittelfristig und langfristig zur Verfügung stehen, und dann auch um die Frage, wie die für die Hochschulen zum Einsatz kommen. Ich kann aus guter Erinnerung, weil ich mich gerade aus gegebenen Anlass damit befasst habe, sagen, dass im Land Rheinland-Pfalz deutlich mehr Mittel für den Hochschulbau zur Verfügung gestellt werden, als anteilmäßig über die sogenannten Entflechtungsmittel in das Land fließen.

Zu der Frage, die Herr Gehring angesprochen hat: Ich glaube, dass es in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung mehrere Stellen gibt, wo zumindest ich die Befürchtung habe, aber ich weiß, dass sie auch bei anderen besteht, dass eben die Formulierungen so einschränkend wirken, dass es am Ende wirklich um einige exzellente Einrichtungen geht, die da gefördert werden können. Diese Interpretation wird natürlich dadurch ein Stück weit gestärkt, dass man in die Begründung schaut, weil man dann sieht, was die, die den Gesetzentwurf eingebracht haben, damit beabsichtigen. Vor dem Hintergrund gewinnen natürlich solche Formulierungen, wie sie eben diskutiert worden sind, Einrichtungen der Wissenschaft und



Forschung, und das noch mal in Kombination auch mit dem Merkmal „überregionale Bedeutung“, eine Bedeutung bei der Interpretation. Insofern glaube ich, es ist im Moment eine sehr starke Engführung, die da vorliegt, und darauf wollte ich hingewiesen haben.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Nun Frau Demmer zur Frage von Frau Gohlke bitte.

Marianne **Demmer** (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW):

Frau Gohlke hat gefragt, was die GEW in ihrer Stellungnahme möglicherweise mit den interpretationsfähigen Lösungen, die mit dem jetzigen Gesetzentwurf der Bundesregierung ermöglicht würden, meint. Ich denke, die Diskussion, die sich jetzt gerade zwischen Herrn Prof. Marquardt und Herrn Prof. Olbertz über die Formulierungen ergeben hat, die zeigt ein Stück weit, in welche Situation man als Gewerkschaft kommt, wenn es um die Frage „Spatz in der Hand, Taube auf dem Dach“ geht. Was ist eigentlich in einem Gesetzgebungsverfahren möglich, wenn das, was man eigentlich für richtig hält, unmöglich ist? Die Frage ist natürlich zugespitzt. Ich habe allerdings, nachdem ich jetzt die Diskussion hier mitbekommen habe, den Eindruck, dass sich diese Frage unter Umständen nicht zur Zufriedenheit, zumindest nicht zur Zufriedenheit der GEW lösen wird, denn aus den Ausführungen von Herrn Prof. Olbertz habe ich jetzt entnommen, es geht eigentlich um die Hochschulen, um die Universitäten, die im Exzellenzprogramm, in den Exzellenzinitiativen waren, und die sehen nun im Grunde vielleicht auch ihre Felle davon schwimmen, und wissen nicht genau, wie sie die einmal beschaffenen Stellen und Projekte usw., wie sie das jetzt weiterführen sollen. Ich sage mal, das war unsere Befürchtung von Anfang an. Sollte es darauf hinauslaufen, jetzt die einmal als Exzellenz etikettierten, titulierten Hochschulen nur einfach in die übernächste Legislaturperiode zu führen, dann wäre in der Tat, der Ansatz, den die GEW in dieser Frage hat, wirklich völlig verfehlt, weil für uns vollkommen klar ist, die Hochschulförderung muss in die Breite gehen, die kann sich nicht jetzt weiter im Prozess des einmal begonnen Exzellenzprozesses bewe-

gen, sondern muss Möglichkeiten schaffen, die wirklich die Förderung für die Breite eröffnen.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Nun Herr Prof. Geis auf die Fragen von Herrn Schipanski und Dr. Rossmann.

Prof. Dr. Max-Emanuel **Geis** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg):

Sie fragten nach der rechtlichen Vereinbarkeit, der Klarheit der vorgeschlagenen Formulierung. Ich denke, auch wenn „Forschung und Lehre“ ein weiterer Begriff ist, schaltet man damit eine Vielzahl der Auslegungsschwierigkeiten aus, die es bis jetzt gab. Ich erinnere an die Exzellenzinitiative. Die Exzellenzinitiative ist im Grunde in der dritten Förderlinie nichts anderes als eine „grün angestrichene“ Einrichtungsförderung. Nur hat es niemand moniert und tabuisiert, da jeder mit den inhaltlichen Tatsachen einverstanden war. Die hier scheinbar weitere Formulierung würde demnach keine rechtlichen Schwierigkeiten bringen.

Die zweite Frage war, ob die Länder schon jetzt ohne den Bund im Rahmen der Schul-, Sozialarbeit, Inklusion usw. tätig sein können, oder ob es überhaupt einer Verfassungsänderung bedarf, wenn der Bund hier unterstützend tätig sein will. Das kommt darauf an. Die Länder können primär auf jeden Fall tätig sein. Wenn Sie die Inklusion ansprechen, kann man natürlich daran denken, das Ganze auch unter dem Bereich der öffentlichen Fürsorge laufen zu lassen. Diese kann man denkbar weit auslegen. Man kann bestimmte Anknüpfungspunkte finden, so dass eine Kompetenz nach Art. 74 GG bereits gegeben wäre. Ich sehe die Probleme nur in der zentralen schulischen Bildung. Ich kann diesbezüglich unmittelbar an die Frage des Herrn Rossmann anschließen. Natürlich ist der Bildungsbegriff vielleicht nicht mehr der gleiche wie im Jahr 1848. Im Grunde stellt sich die Frage nach der Wandelbarkeit der Verfassungsbegriffe. Das ist uraltes verfassungsrechtliches Gemeingut. Verfassungsbegriffe können sich nicht unbegrenzt wandeln. Konrad Hesse hat bereits vor etlichen Jahrzehnten den Begriff der normativen

Kraft der Verfassung ins Spiel gebracht. Man kann aus der Verfassung nicht bloß eine „Hülse“ machen. Das hat auch Rüthers in seiner Habilitationsschrift „Die unbegrenzte Auslegung“ dargelegt. Wir müssen uns daran erinnern, dieser Bildungsbegriff von 1969 hat noch gar nicht die Tradition, die die Paulskirche begründet hat. Ich glaube, in meinen Ausführungen deutlich gemacht zu haben, dass beide Bereiche im Kern auf unterschiedlichen Prämissen beruhen: Das eine ist die schulische Kenntnisvermittlung, die Vermittlung von früherem Wissen, und das andere ist die Wissensgenerierung. Das ist ein Unterschied, auch im Bereich der universitären Lehre, da dort das reflektive Element mit einbezogen wird.

Abg. Dr. Ernst Dieter **Rossmann** (SPD):

Entschuldigung, was ist dann die Gymnasiale Oberstufe – reflektierend oder perzipierend?

Prof. Dr. Max-Emanuel **Geis** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg):

Ich würde sie zur schulischen Bildung rechnen, auch wenn dort langsam an das eigenverantwortliche Denken herangeführt wird. Dort herrschen doch bei der Vermittlung von Wissen andere Mechanismen.

Abg. Tankred **Schipanski** (CDU/CSU):

Eine Frage wurde von Herrn Prof. Geis nicht beantwortet. Wir haben einen Gesetzesvorschlag hier liegen, der von einigen der Sachverständigen dahingehend reduziert wird, dass er nur exzellente Einrichtungen langfristig fördert. Ist dieser Gesetzentwurf so zu verstehen?

Prof. Dr. Max-Emanuel **Geis** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg):

Das ist eine Frage des Verwaltungsvollzugs. Man muss sich natürlich im Klaren sein, dass „Einrichtungen“ gerade in die Breite gehen sollen. Wenn ich von vornherein sage, dass ich nur Einrichtungen fördern will, die einen „Exzellenzhauch“

haben, ist es eine Frage des Vollzugs. Die Formulierung, die Sie vorschlagen, trägt die Breitenförderung eindeutig mit.

**Vorsitzende:**

Nun Herr Prof. Marquardt zu der Frage des Herrn Meinhardt bitte.

Prof. Dr.-Ing. Wolfgang **Marquardt** (Wissenschaftsrat):

Herrn Meinhardts Frage bezog sich auf die Zeitskalen. Man kann Funktionen im komplexen Gebilde des Wissenschaftssystems nicht einfach aus- und einschalten. Die brauchen Vorlaufzeit, es braucht Reifezeit, um Früchte zu tragen. Das gilt eigentlich für alle Funktionen. Das gilt auch für die Exzellenzinitiative. Wenn wir wirklich die Exzellenz fördern und pflegen wollen, muss das weit über das Jahr 2017 hinaus getan werden. Aber es gibt auch noch andere Gesichtspunkte. Im gleichen Zeitrahmen werden nach heutiger Rechtslage die Kompensationsmittel für den Hochschulbau zurückfahren oder auslaufen. Auch der Hochschulpakt ist nicht für die Ewigkeit angelegt. Da haben wir eine ganze Fülle von Verpflichtungen oder Vorhaben, die unterschiedliche Leistungsdimensionen im Wissenschaftssystem adressieren. Für eine qualitativ gute Ausführung brauchen wir eine langfristige Planungssicherheit. Wir müssen die Weichen heute stellen, insbesondere, weil die langfristige Finanzplanung vor dem Hintergrund der eher kritischer werdenden Haushaltssituation garantiert nicht einfacher wird. Wenn es uns nicht gelingt, das Gesamtpaket vom Tisch zu bekommen, wäre es vielleicht vernünftig, eine Zweischnittstrategie zu entwerfen und das Teilpaket, das einen Konsens findet, auf den Weg zu bringen.

**Vorsitzende:**

Herr Dr. Ritgen antwortet auf die Fragen des Herrn Meinhardt.

Dr. Klaus **Ritgen** (Deutscher Landkreistag, Berlin):

Herr Meinhardt, Sie haben gefragt, ob die finanzielle Mitwirkung des Bundes im Bildungsbereich dazu führen könnte, dass sich die Länder zurückziehen. Diese Gefahr besteht. Es ist eine naheliegende Vermutung, da es eine typische Folge von

Mischfinanzierungstatbeständen ist. Man kann die Verantwortung nicht mehr klar zuordnen. Wenn das Land ein bisschen weniger finanziert, sind die Bildungserfolge nicht mehr so gut wie vorher. Dann ist es einfach, die Schuld dem Bund zuzuschieben und eine mangelnde Unterstützung zu rügen.

Deshalb fordern wir klare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, an denen sich jeder messen lassen muss. Sie haben zudem die Zeit vor der Föderalismusreform I angesprochen. Ich will mich mit der Bemerkung begnügen, dass wir damals auch keine blühenden Bildungslandschaften gehabt haben. Vor dem Jahr 2006 war es auch nicht viel besser, das entspricht jedenfalls meiner Wahrnehmung.

**Vorsitzende:**

Frau Dr. Seckelmann antwortet auf die Frage von Herrn Gehring bitte.

Dr. jur. Margit **Seckelmann**, (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer):

Es geht um die Frage der Überregionalität der Einrichtungen. Ich verstehe das Grundgesetz so, dass „solche mit Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus“ gemeint sind. So hat es damals die Bundesdrucksache vorgesehen. Viele von uns kennen natürlich die Praxis in der GWK. „Überregionale Bedeutung“ ist schon immer ein Aushandlungsprozess gewesen – es sei denn, das Institut heißt „Institut für pfälzische Geschichte“, aber auch dort ließe sich irgendwie eine überregionale Bedeutung herstellen. In diesem Sinne unterliegt der Begriff ohnehin einem Aushandlungsprozess, insofern kann auf diese Worte verzichtet werden. Was Herr Prof. Geis bezüglich des Löwer-Vorschlages gesagt hat, kann ich nur unterstützen.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Für die Bundesregierung spricht Herr Staatssekretär Rachel bitte.

PStS Thomas **Rachel** (BMBF):

Ich bin gefragt worden, ob die Positionierung der Länder bei dem Gespräch zwischen ihnen und der Bundesministerin einheitlich oder nicht einheitlich war. Im Hochschulbereich war man sich einig, die Ungleichgewichte zwischen den Hochschulen und dem außeruniversitären Bereich auszugleichen.

Im Schulbereich gab es jedoch vollkommen unterschiedliche Auffassungen zwischen den verschiedenen Bundesländern. Insofern haben wir den Eindruck, dass es notwendig und sinnvoll ist, dass sich die Länder zunächst einmal auf eine gemeinsame Position verständigen und erst anschließend das Gespräch mit dem Bund suchen. Ich will darüber hinaus darauf hinweisen, dass wir gemeinsam mit den Ländern und den Bundesministern vereinbart haben, bestimmte Sachverhalte zu überprüfen, sowohl von Seiten des BMBF als auch von Seiten der Bundesländer, und wir sind auf das Ergebnis der Prüfungen gespannt.

Das zweite Thema, das angesprochen worden ist, ist die „überregionale Bedeutung“. Aus Sicht der Bundesregierung ist der vorgelegte Gesetzentwurf eindeutig darauf gerichtet, die Hochschulförderung sowohl „in der Breite“ als auch „in der Spitze“ zu ermöglichen. Die Kritik der Ministerin Ahnen hat mich etwas überrascht. Die Voraussetzung der überregionalen Bedeutung ist bereits heute Teil des Grundgesetzes. Der Hochschulpakt ist ein Instrument, das im Konsens zwischen Bund und Ländern auf Grundlage des Art. 91 b Absatz 1 Satz 2 GG vereinbart worden ist. Damit haben wir nicht einzelne, sondern Hunderte Hochschulen in ganz Deutschland – übrigens auch in Rheinland-Pfalz – unterstützt. Das zeigt, dass der Aspekt der „überregionalen Bedeutung“ nie ein Problem war, und damit auch in Zukunft keines sein wird.

**Vorsitzende:**

Damit kommen wir in die nächste Fragerunde.

Abg. Dr. Stefan **Kaufmann** (CDU/CSU):

Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Dr. Ritgen. Sie hatten gesagt, dass es in der Vergangenheit immer wieder Beispiele dafür gegeben habe, dass die Länder Bundesgelder nicht in die Kommunen weitergeleitet hätten. Könnten Sie hierfür Beispiele nennen?

Dann habe ich eine Frage an Frau Ministerin Ahnen. Habe ich Sie richtig verstanden, dass Sie den vorliegenden Gesetzentwurf ablehnen wollen, obwohl er einen sinnvollen und von zahlreichen Experten als richtig bezeichneten Weg für den Hochschul- und Wissenschaftsbereich aufzeigt und damit in Kauf nehmen, dass sich auf Jahre hinaus keine notwendigen Verbesserungen für den Hochschul- und Wissenschaftsbereich realisieren lassen?

**Vorsitzende:**

Herr Kaczmarek bitte.

Abg. Oliver **Kaczmarek** (SPD):

Meine erste Frage geht an Frau Ministerin Ahnen. Der Vorschlag, den die SPD-Fraktion vorgelegt hat, sieht sich mit dem Vorwurf konfrontiert, der Bund gebe das Geld weg und habe keine Möglichkeit mehr, Einfluss auf die Verwendung zu nehmen. Ist in dem vorgeschlagenen Rahmen die Möglichkeit gegeben, dass der Bund auf eine zweckgebundene Zielerreichung hinwirken kann, bzw. auf welche Instrumente sollte er zurückgreifen?

Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Ritgen. Ich bin von Ihren Äußerungen überrascht, da die Stellungnahmen der anderen Spitzenverbände des kommunalen Bereichs sehr deutlich abweichen. Mir ist eine gleichlautende Stellungnahme des Landkreistags NRW nicht bekannt. Wie erklären sich diese Unterschiede in den Stellungnahmen zum Beispiel des Städte- und Gemeindebundes und des Präsidenten des Städtetages im Vergleich zu der Stellungnahme des Landkreistags?

**Vorsitzende:**

Frau Canel bitte.

Abg. Sylvia **Canel** (FDP):

Hier geht es um eine pragmatische Politik. Wir haben einen Gesetzentwurf vorliegen und Frau Ahnen hat bisher nicht darlegen können, wie Sie denn damit umgehen wird. Deshalb eine Frage an Herrn Prof. Marquardt. Im Vordergrund steht das politisch Realisierbare. Wie wird es sich auswirken, wenn wir diesen Gesetzentwurf nicht umsetzen, wenn wir nicht diesen Schritt auf die Hochschulen zugehen, auch wenn wir uns im Herzen vielleicht mehr wünschen?

**Vorsitzende:**

Frau Dr. Hein bitte.

Abg. Dr. Rosemarie **Hein** (DIE LINKE.):

Meine erste Frage geht an Frau Dr. Seckelmann. Der erste Antrag im Deutschen Bundestag zur Aufhebung des Kooperationsverbotes in der Bildung in dieser Legislatur stammt aus dem Februar 2012. Frau Dr. Seckelmann, Sie haben vor Flickwerk gewarnt. Sollte dieser Gesetzentwurf beschlossen werden, wie schätzen Sie die Chancen für eine Erweiterung ein, dass sowohl im Hochschulbereich als auch im Allgemeinbildungsbereich eine weitere Öffnung des Grundgesetzes in Richtung einer kooperativen Bildungszusammenarbeit möglich ist?

Meine zweite Frage geht an Frau Demmer. Mit dieser Föderalismusreform ist das öffentliche Dienstrecht ebenfalls verändert worden, vorher gab es ein gemeinsames Besoldungsrecht. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auch dargestellt, wie die Situation heute ist. Wir haben in den nächsten Jahren in einigen Ländern eine dramatische Versorgungssituation hinsichtlich der Lehrerinnen und Lehrer. Welche Befürchtungen haben Sie, wenn das öffentliche Dienstrecht nicht verändert wird, obwohl es sich in der Kultusministerkonferenz versprochen wurde?



**Vorsitzende:**

Herr Gehring bitte.

Abg. Kai **Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich glaube an den Erkenntnisgewinn und die Lernfähigkeit aller Akteure. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat sich aus dem ergebnisoffenen Diskurs vor rund einer Stunde mit einer Pressemitteilung verabschiedet. Ich will mich an die Bundesregierung richten. Welche Konsequenzen ziehen Sie eigentlich aus dieser Anhörung angesichts der breiten Unterstützung des Vorschlags des Herrn Prof. Löwer?

Frau Dr. Seckelmann, Sie haben sich zur umsatzsteuerlichen Mehrausstattung der Länder geäußert. Sehen Sie dabei irgendeinen Weg oder Instrument, dem Bund ein Mitspracherecht bei der Zweckbindung der unverteilter Umsatzsteuerpunkten einzuräumen, oder ist das ein reines Finanzumverteilungsinstrument?

Abg. Anette **Hübinger** (CDU/CSU):

Herr Gehring, Ihre Äußerung erschließt sich mir nicht. Wenn man die vorgelegten Papiere gelesen hat, so kann man auch nach dieser Anhörung feststellen, dass sich keine neueren Erkenntnisse ergeben haben, die nicht schon in diesen Papieren gestanden hätten.

Herr Lübking, Sie haben gesagt, dass die Aufgaben der Zukunft im Bereich „Ausbau von Ganztagschulen“ liegen. Auch ein verstärkter Einsatz der Schulsozialarbeiter könnte ohne den Bund nicht realisiert werden. Es würde mich interessieren, wie hoch die „Hausnummer“ ist, um diese Aufgabe zu stemmen und wie Sie die Verteilung auf Bund und Ländern klassifizieren?

Abg. Ulla **Burchardt** (SPD):

Meine Frage bezieht sich noch mal auf das Stichwort eines Kompromisses, der bekanntlich das Herzstück der Demokratie ist. Insofern geht meine Frage an Frau Ahnen als Vertreterin der Länder und an Herrn Rachel als Vertreter der Bundes-

regierung. Bekanntermaßen braucht jeder Vorschlag eine Zwei-Drittel-Mehrheit, das heißt, es müssen Mehrheiten jenseits der Mehrheitsrepräsentanz im Deutschen Bundestag gefunden werden. Das ist der klassische Fall einer Kompromiss-suche. Jetzt weiß man, dass es zwischen Bundesregierung, Bundesrat und Län- dervertretern Gespräche gegeben hat. Ich bitte Sie, das öffentlich und transparent zu machen. Hat es dort Ansätze einer Einigung gegeben?

Beabsichtigt die Bundesregierung irgendein Verfahren durchzuführen, eine Zwei- Drittel-Mehrheit im Bundestag anzustreben? Wie haben wir uns das vorzustellen, und wann würde das geschehen?

Abg. Marianne **Schieder** (SPD):

Herr Prof. Olbertz, als einziger Experte haben Sie dafür plädiert, den Gesetzent- wurf der Bundesregierung anzunehmen mit der Begründung, eine Einigung sei kaum absehbar. Diese Einschätzung verwundert mich. Trifft sie denn angesichts der Tatsache zu, dass in den Ländern bereits eine breite Bereitschaft zu Gesprä- chen vorhanden ist? Dazu hätte ich auch gerne die Meinung der Frau Staatsminis- terin Ahnen.

**Vorsitzende:**

Herr Kamp bitte.

Abg. Heiner **Kamp** (FDP):

Herr Prof. Olbertz, als Präsident der Humboldt-Universität wissen Sie ja, in wel- chem Maße die Berliner Hochschulen von Zuwendungen des Bundes abhängig sind. Welche Hoffnungen und Befürchtungen werden im Kreis der Hochschulprä- sidenten und Rektoren angesichts der Debatte um die Erweiterung des Art. 91 b GG geäußert? Hat man Verständnis dafür, dass der von der Bundesregierung vor- gelegte Kompromissvorschlag aus politischem Kalkül leichtfertig aufs Spiel ge- setzt wird?

Frau Dr. Seckelmann, Herr Prof. Olbertz, Sie machen in Ihrer Stellungnahme wiederholt auf das aktuelle Window of Opportunity aufmerksam, das jetzt genutzt werden sollte. Die FDP-Fraktion teilt diese Auffassung und sieht die Gefahr, dass diese Gelegenheit zum Opfer wahltaktischer Überlegungen im Bundesrat wird. Worauf sind Ihre Überzeugungen zurückzuführen, dass sich ein neues Fenster der Gelegenheit nicht in wenigen Monaten einfach wieder neu auftun wird?

Abg. René **Röspel** (SPD):

Ich habe Fragen an Herrn Prof. Marquardt und an Herrn Prof. Geis. Die Bundesregierung beschreibt in ihrer Begründung zum Gesetzentwurf die Situation. Gemäß der derzeitigen Ausgestaltung der föderalen Ordnung können Bund und Länder gemeinsam außeruniversitäre Forschungseinrichtungen dauerhaft institutionell fördern, während Hochschulen bislang in Form von thematisch und zeitlich begrenzten Projekten gefördert werden können. Mit dieser Grundgesetzänderung wird eine langfristige Förderung exzellenter Einrichtungen ermöglicht. Das ist die Engführung, wie ich sie verstehe. Gleichzeitig beschreibt die Bundesregierung das Ziel, dass die wissenschaftsbasierte Gesellschaft und die Teilnahme an der globalisierten Weltwirtschaft gefördert werden müssen. Herr Prof. Marquardt, sind Sie wirklich der Auffassung, dass diese Formulierung dem Ziel tatsächlich gerecht wird? Dabei lassen wir zudem die Fachhochschulen, bei denen definitiv sicher ist, dass sie nicht überregional wirken, aber von essenzieller Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland sind, außer acht. Sind Sie wirklich der Auffassung, dass dieses Ziel mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung erreicht wird?

An Herrn Prof. Geis die Frage, wir hatten vorhin eine Diskussion über das neue Modell „Max-Delbrück-Zentrum – Charité“. Würden Sie Ihre Aussagen, dass das ein hybrides Monster oder eine Geldwaschanlage sei, auch auf dieses Modell übertragen?

**Vorsitzende:**

Die Antwortrunde beginnt mit Frau Staatsministerin Ahnen bitte.

Staatsministerin Doris **Ahnen** (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur in Rheinland-Pfalz):

Frau Vorsitzende, ich werde Ihre Frage zusammen mit der von Herrn Dr. Kaufmann beantworten, ob wir den Gesetzentwurf ablehnen wollten. Die Initiative zu Gesprächen ist vom Bundesrat ausgegangen. Der Bundesrat hat mit der Mehrheit der Länder beschlossen, die Bundesregierung zu Gesprächen aufzufordern. Den Ländern zu unterstellen, dass sie eine destruktive Haltung hätten, finde ich vor diesem Hintergrund abwegig. Die Bundesregierung hat den Gesetzentwurf vorgelegt, ohne ausreichende Gespräche im Vorfeld zu führen. Dann kommt der Gesetzentwurf zum Bundesrat, der den Standpunkt vertritt, dass es gut wäre, wenn Bund und Länder erst einmal miteinander reden würden. Deswegen haben wir eine konstruktive Haltung eingenommen, indem wir um Gespräche gebeten haben. Schon bei normalen Gesetzgebungsverfahren sind Abstimmungen zwischen Bund und Ländern im Vorfeld sinnvoll. Bei einer Verfassungsänderung, die bekanntermaßen sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Zwei-Drittel Mehrheit erfordert, ist es aus meiner Sicht zwingend, dass solche Gespräche geführt werden. Deshalb bin ich froh, dass die Bundesregierung das Ansinnen des Bundesrates aufgenommen hat und dass es am 25. Oktober ein erstes Gespräch zwischen der Bundesregierung und den Ländern gegeben hat. Ich bin froh, dass dort in der Tat Vereinbarungen getroffen worden sind, welchen Themen man sich nähern will, und dazu gehörte insbesondere die Frage, wie eine Hochschulfinanzierung in der Breite möglich ist. Dazu gehörte auch die Frage, wie man bei dem Thema „Inklusion“ zusammenarbeiten kann, und es gehörte die Frage dazu, wie eine Zusammenarbeit im Ganztagsbereich aussehen kann. Diese Fragen sollten bundes- und länderseitig bearbeitet werden, anschließend wollte der Bund zu einem erneuten Gespräch einladen. Das war das Ergebnis der Gesprächsrunde am 25. Oktober. Der Bundesrat hat keine Verweigerungshaltung eingenommen, sondern den Prozess der Gespräche überhaupt erst in Gang gebracht.

Zu der Frage des Herrn Kaczmarek, wie sichergestellt werden kann, dass das Geld tatsächlich für Bildungszwecke zur Verfügung steht: Es gibt den Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion und einen Antrag aus dem Land Hamburg im Bun-

desrat, in denen dieser Weg favorisiert wird. Beide Initiativen sehen vor, dass es um gebundene Finanzhilfen für den Bildungsbereich geht, deren konkrete Ausgestaltung in Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zu regeln wäre. Insofern ist völlig klar, dass es um zweckgebundene Finanzhilfen geht.

Zu der Frage der Frau Schieder habe ich bereits darauf hingewiesen, die Länder gehen konstruktiv an dieses Ansinnen heran. Ich finde es bedenklich, dass immer gesagt wird, die Länder sind alle untereinander uneinig, nur weil – wie im Bundestag auch – unterschiedliche Ansätze diskutiert werden. Man sieht an der Stellungnahme des Bundesrates, dass es ein gemeinsames Interesse gibt, Gespräche zu führen und sowohl über eine angemessene Finanzausstattung zu reden als auch über eine Grundgesetzänderung. Es wird auch deutlich, dass sich viele dafür aussprechen, sich nicht auf den Wissenschaftsbereich zu beschränken, sondern den Bildungs- und Wissenschaftsbereich mit einzubeziehen. Insofern sind wir mitten in einem Prozess, der seitens des Bundesrates auf eine sehr konstruktive Linie gebracht worden ist.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Frau Demmer zu den Fragen von Frau Dr. Hein bitte.

Marianne **Demmer** (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, (GEW):

Frau Dr. Hein hat gefragt, welche Befürchtungen die GEW in Bezug auf die Entwicklung im öffentlichen Dienstrecht hegt. Man kann sicherlich festhalten, dass diese Frage unmittelbar mit unserem heutigen Beratungsgegenstand zu tun hat. Sie macht deutlich, wie facettenreich das Thema „Föderalismusreform, Bildung und die Auswirkungen“ ist. Im Lehrerbereich erfolgt die Besoldung nach der A-Ordnung und ist längst nicht mehr mit den gleichen Geldwerten hinterlegt. Zwischen Berlin und Baden-Württemberg gibt es zum Beispiel bei A-13 eine Differenz, die in der mittleren Dienstaltersstufe mehrere 100 Euro beträgt. A-12 ist in Baden-Württemberg vergleichbar mit A-13 in Berlin. Und das vor dem Hintergrund, dass im Grundgesetz steht, wir brauchen gleiche Lebensverhältnisse in unserem Land, und wir tragen die Verantwortung dafür, dass in den Bundeslän-

dem auch genügend qualitativ hochwertig ausgebildete Lehrkräfte zum Einsatz kommen. Diese ungleiche Finanzierung führt zu Kuriositäten, die ich Ihnen jetzt hier nicht im Einzelnen schildern will. Es gibt mittlerweile Entwicklungen, die das Prinzip des Wettbewerbsföderalismus ad absurdum führen. Ich ermuntere dazu, die Frage auch im Bundestag auf die Tagesordnung zu setzen.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Nun Herr Prof. Geis auf die Frage von Herrn Röspel bitte.

Prof. Dr. Max-Emanuel **Geis** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg):

Es ging um die Charité und das Max-Delbrück-Zentrum. Ob die Konstruktion auch Probleme aufwerfen könnte. In der Tat sehe ich gewisse Probleme darin, dass die Charité – ich habe mich gerade bei Herrn Prof. Olbertz versichert – nur eine Teilkörperschaft ist, also den Universitäten angehört. Solange sie den Universitäten angehört, ist es in der Tat so, dass eine Lösung des Maßstabs von Art. 91 b GG eine hybride Konstruktion „zwischen eins und zwei“ ist. Es fließen Fördergelder in den nicht-universitären Teil, von denen aber auch der universitäre Teil profitiert. Das erfordern zumindest Berliner Landesgesetze im Stile des KIT-Gesetzes. Wenn sich allerdings eine Formulierung ergäbe, die wir gerade diskutiert haben, wäre das Problem ausgeschaltet. Im Grunde wäre es immer noch eine Umgehungskonstruktion, obwohl es im Ergebnis sinnvoll ist. Im Ergebnis besteht überhaupt keine Kritik an diesen Fusionen, im Gegenteil, die Wissenschaftspolitik versucht, eine Synergie aus der Verbindung außeruniversitärer und universitärer Forschung zu gewinnen. Das Ergebnis ist sinnvoll, aber der Weg muss „über drei Ecken“ mühsam beschritten werden.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Nun Herr Lübking auf die Frage von Frau Hübinger bitte.

Uwe **Lübking** (Deutscher Städte- und Gemeindebund):

Hinsichtlich der Kosten für die Schulsozialarbeit muss ich leider passen. Aber der Vermittlungsausschuss hat sich im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets auf eine Beteiligung für Schul- und Sozialarbeit – inklusive Hortmittagessen – geeinigt. Ich glaube, dass 400 Millionen Euro durchaus „eine Hausnummer“ sind. Bezüglich der Ganztagschulen sind die Berechnungen sehr unterschiedlich. Im Augenblick gibt es mehr offene und teiloffene Ganztagschulen als gebundene, bei denen stehen wir bei etwa 12 bis 13 Prozent. Wenn man flächendeckend gebundene Ganztagschulen errichten wollte, hätten wir sicherlich einen Finanzbedarf von 12 bis 16 Milliarden Euro, wobei eine Minimumrechnung von acht Milliarden Euro ausgeht.

Bei der Verteilung haben wir das Problem, dass wir nicht genau wissen, was mit dem Bundesgeld passiert, insbesondere bei der Betriebskostenförderung. Das Problem hatten wir zum Beispiel im Bereich des Krippenausbaus. Durch eine Verfassungsänderung müssten die Länder natürlich durch die Vereinbarungen viel deutlicher darlegen, was eigentlich mit dem Geld passiert. Bei „U3“ haben wir erlebt, dass sich die Länder bei den zusätzlichen Mittel, die der Bund bereit gestellt hat, auch geweigert haben darzulegen, wie sie die Mitteln an die Kommunen weiterleiten. Der Bund weist immer wieder daraufhin, dass er die Länder nicht zwingen kann, die zweckgerichtete Verwendung der Mittel entsprechend nachzuweisen. Bei der Umsetzung der Entlastung der Kommunen im Bereich der Grundsicherung für Ältere werden wir ähnliche Probleme haben.

### **Vorsitzende**

Herr Prof. Marquardt antwortet auf die Fragen von Frau Canel und Herrn Röspel.

Prof. Dr.-Ing. Wolfgang **Marquardt** (Wissenschaftsrat):

Frau Canel fragte, was passieren würde, wenn wir jetzt mit der Grundgesetzänderung in der vorgeschlagenen Form nicht vorankommen. Die Analyse ist klar. Wir würden die große Dynamik in den letzten Jahren durch die enormen Anstrengungen im Wissenschaftssystem in Deutschland deutlich abbremsen. Wir laufen Ge-

fahr, dass wir viele Dinge nicht zu Ende bringen und die Früchte der Saat nicht ernten können. Die Wettbewerbsfähigkeit und Anschlussfähigkeit an die internationalen Entwicklungen würde leiden, gerade hinsichtlich der enormen globalen Dynamik. Insbesondere die Universitäten würden zurückfallen, die immer noch das Zentrum des Wissenschaftssystems bilden. Wenn wir diesen Schritt nicht tun, verpassen wir die Chance, im konstruktiven Föderalismus weiterzukommen.

Herr Röspel fragte mich, ob ich glaube, dass man mit dem jetzigen Vorschlag der Bundesregierung das Ziel „Exzellenz“ erreichen kann? Unter gewissen Voraussetzungen ja. Die Anlage zeigt in die richtige Richtung. Das Wort „Exzellenz“ ist überstrapaziert, wie wir alle wissen. Wenn man das so auslegt, dass nur ein paar Universitäten gefördert werden, ist das eine falsche Grundannahme. Wenn wir nur das Kriterium „Spitzenforschung“ in den Blick nehmen, haben im Rahmen der Exzellenzinitiative über 40 Universitäten von insgesamt 86 profitiert. Schon beim Kriterium „Spitzenforschung“ lässt sich von Breite sprechen. Ich rede nicht über die Lehre, über den Transfer oder über das Thema „Weiterbildung“. Dazu braucht man natürlich kluge Maßnahmen, die man auf der Basis eines offenen Korridors gemeinsam verabreden muss, also der Bund, die Länder, aber auch die Akteure des Wissenschaftssystems. Ich erinnere zudem daran, dass „Spitze“ immer den Durchschnitt nach oben zieht. Wir haben also – bei kluger Konstruktion – immer eine mittelbare Wirkung.

All das setzt allerdings voraus, dass das Geld auch auf Länderseite im System bleibt und es nicht zu irgendwelchen Ausweichbewegungen kommt. Deshalb ist es mir auch so wichtig, das gesamte Geschäft der Hochschulen im Blick zu haben.

### **Vorsitzende**

Vielen Dank. Nun Herr Prof. Olbertz bitte.

Prof. Dr. Jan-Hendrik **Olbertz** (Humboldt-Universität zu Berlin):

Ich kann direkt an das Gesagte anknüpfen. Wir müssen in Bezug auf die Hochschulförderung Breite und Spitze im Auge haben. Bitte reduzieren Sie meinen



Appell nicht darauf, nur das Geld der Humboldt-Universität bewahren zu wollen, wie es vorhin anklang. Ich spreche für alle deutschen Universitäten. Ich kenne wirklich keinen einzigen Hochschulpräsidenten oder -rektor, der der Meinung wäre, wir könnten uns Zeit lassen und die Diskussion über die Aufnahme des Themas in das Grundgesetz in aller Ruhe abwarten. Ich kenne wirklich niemanden, und ich kenne viele. Das sind keineswegs nur Kolleginnen und Kollegen, die einer bestimmten politischen Partei nahestehen. Wir stehen alle unter enormem Druck in Bezug auf die Hochschulfinanzen und warten sehnsüchtig, dass wir zu einer vernünftigen und pragmatischen Lösung im politischen Raum kommen – und sei es nur ein erster Schritt in eine Richtung, die wir anschließend weiter diskutieren können. Das ist meine Einschätzung, und ich glaube, dass diese Diskussion in dem Tempo, das wir brauchen, in den Länderparlamenten, den Staatskanzleien und unter den Ministerpräsidenten nicht geführt werden kann. Das ist eine ganz eigene Dynamik, das weiß ich aus Erfahrung. Da sollten wir uns keiner Illusion hingeben. Es wird eine Menge Zeit kosten, die wir jedoch nicht haben. Das war der Kern meiner Argumentation.

### **Vorsitzende**

Vielen Dank. Und nun antwortet Herr Dr. Ritgen auf die Fragen des Herrn Dr. Kaufmann und des Herrn Kaczmarek.

Dr. Klaus **Ritgen** (Deutscher Landkreistag):

Herr Dr. Kaufmann, Ihre Frage ist eigentlich bereits von Herrn Lübking beantwortet worden. Er hat die Fälle genannt, in denen die Länder Mittel nicht weitergeleitet haben, die der Bund ihnen zweckgebunden zur Verfügung gestellt hat. Das zeigt ein Grundproblem der Finanzierung der Länderaufgaben durch zweckgebundene Zuweisungen des Bundes. Wir sind dafür, dass die Länder adäquat ausgestattet werden, dass sie entsprechende Anteile an den Steuermitteln bekommen. Auf diese Art und Weise wird gesichert, dass das Geld tatsächlich bei den Kommunen ankommt. Wenn Sie bei diesen zweckgebundenen Finanzaufweisungen durch den Bund bleiben, sind die Kommunen stets ein wenig außen vor.

Wenn die Länder entsprechend ausgestattet sind, haben wir die Möglichkeit, über das Konjektionsprinzip tätig zu werden.

Herr Kaczmarek hat die Tatsache angesprochen, dass es widersprüchliche Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände gibt. Das ist nicht ungewöhnlich und daher auch nicht begründungsbedürftig. Meine Ausführungen entsprechen der Beschlusslage meines Hauses, also des Deutschen Landkreistages. Ich möchte aber daran erinnern, dass die Föderalismusreform I mit der Zustimmung aller kommunalen Spitzenverbände zustande gekommen ist. Ich sehe bei uns keine Notwendigkeit, eine abweichende Meinung zu begründen. Vielleicht könnten die beiden anderen kommunalen Spitzenverbände erklären, warum sie nicht mehr an dem festhalten, was sie vor sechs Jahren für richtig befunden haben.

### **Vorsitzende**

Vielen Dank. Nun Frau Dr. Seckelmann bitte.

Dr. jur. Margit **Seckelmann** (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung):

Ich möchte die Fragen von Frau Dr. Hein und Herrn Kamp zusammen beantworten. Ich habe bereits seit 2010 in meinen eigenen Publikationen gefordert, das Wort „Einrichtungen“ in die Nr. 2 des Art. 91 b Abs. 1 S. 1 aufzunehmen. Ich halte das für sinnvoll. Ich sage aber: „Das Bessere ist der Feind des Guten“. Was Herr Prof. Löwer auf den Tisch gelegt hat, überzeugt mich mehr. Jeder hat das Recht, sich zu korrigieren, und ich denke, dass die Lösung von Herrn Prof. Löwer die bessere ist.

Hinsichtlich des Zeit-Faktors kann ich nur wiederholen, was bereits in der Diskussion angesprochen wurde. Der Pakt für Forschung und Innovation läuft aus, genauso wie die Exzellenzinitiative, im Jahr 2019 enden zudem die Hochschulbauförderungsmittel. Um das Bild des Herrn Prof. Olbertz aufzugreifen: Wir können nicht so tun, als würde plötzlich irgendwann das Licht ausgehen, wir müssen uns jetzt Gedanken um die Glühbirnen machen. Aber es gibt auch ein zweites

Window of Opportunity: die UN-Behindertenrechtskonvention. Sie bindet Bund und Länder. Auch diesbezüglich kann man nicht die Augen verschließen. Deswegen würde ich sagen, man sollte sich schon gemeinschaftlich Gedanken machen, bevor das Ganze nach der nächsten Bundestagswahl – ich will den Teufel nicht an die Wand malen – in eine Föderalismusreform III rutscht. Ich denke, die entscheidenden Weichen müssen vorher gestellt werden. Was die Schulen angeht, so sieht man in der letzten Pisa-Studie, dass das Sinus-Programm sehr gute Folgen hat. Insofern würde ich dieses Windows of Opportunity jetzt nutzen.

Zur dritten Frage, Herr Gehring, umsatzsteuerliche Mehrausstattung der Länder. Die ist sehr diffizil. Ich kann mich nur den Wortbeiträgen von Herrn Lübking und Herrn Prof. Marquardt anschließen. Sie haben nach Art. 106 Abs. 4 GG eben nicht die Möglichkeit, langfristig zweckgebundene Zuweisungen vorzunehmen. Wenn Sie das machen wollen, müssen Sie entweder den Artikel ändern oder aber die Art. 106 ff. GG. Auf Basis der aktuellen Fassung ist dies nicht möglich, und es gibt Befürchtungen, dass das von den Ländern zu Pensionsfinanzierungen benutzt wird.

**Vorsitzende:**

Vielen Dank. Und nun Herr Rachel auf die Fragen von Herrn Gehring und mir bitte.

PStS Thomas **Rachel** (BMBF):

Herr Gehring hatte gefragt, wie die Bundesregierung mit der Anhörung umgeht. Wir werden die vorgebrachten Gesichtspunkte und Aspekte noch einmal aufarbeiten. Sie haben gefragt, wie der Löwer-Vorschlag beurteilt wird. Nachdem, was mir dazu im Moment an Gesichtspunkten vorliegt, ist er abschließend nicht überzeugend, auch wenn er teilweise interessant ist. Ich will Ihnen ein paar Punkte nennen. Er schlägt vor, statt von „Wissenschaft und Forschung“ von „Forschung und Lehre“ zu sprechen in dem Glauben, dass die Lehre ansonsten nicht einbezogen ist. Dem ist nicht so. Die Lehre wird mit von „Wissenschaft und Forschung“ erfasst, was sich auch daran zeigt, dass wir auf der entsprechenden Formulierungs-

grundlage längst die „Qualitätspakte Lehre“ haben. Insofern glaube ich, dass das keine Verbesserung darstellt.

Zu dem Vorschlag, den Begriff „überregionale Bedeutung“ zu streichen, habe ich vorhin bereits Stellung bezogen. Ich glaube, dass das nicht zielführend wäre, im Gegenteil, der Hochschulpakt ist das beste Beispiel dafür, dass das Kriterium der überregionalen Bedeutung sinnhaft und auch jetzt schon gute Grundlage für ein kooperatives Miteinander der 16 Bundesländer und der Bundesregierung ist.

Ob, wie in dem Vorschlag des Herrn Prof. Löwer angedeutet, noch andere Aufgaben adressiert werden sollen, müsste man erst einmal abwarten. Wir haben die Länder gebeten darzustellen, welche Maßnahmen im Hochschulbereich mit den in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungen nicht durchgeführt werden können, aber durchgeführt werden sollten. Wir sind gespannt, was die Länder uns diesbezüglich vortragen.

Zum Verfahren, das Frau Burchardt angesprochen hat, will ich zunächst daran erinnern, dass die Bundesregierung selbstverständlich einen Referentenentwurf zu dieser Grundgesetzänderung erarbeitet hat und diesen gleich zu Beginn der gesamten Diskussion allen 16 Bundesländern zur Stellungnahme zugeschickt hat und sich insofern auch frühzeitig um das Gespräch und die Stellungnahmen der Länder bemüht hat. Die Tatsache, dass wir zusammensitzen, zeigt, wie notwendig das war. Nur, wenn es einen konkreten Vorschlag gibt, hat man erstens etwas, über das man konkret sprechen kann und zweitens eine Grundlage für eine Verfassungsänderung.

Wir haben vereinbart, dass zum Beginn des neuen Jahres die Prüfaufträge von den Ländern und dem Bund aufgearbeitet sind und wir zum Gespräch zusammenkommen. Die Ergebnisse werden wir besprechen und bewerten. Alles andere wird sich dann ergeben. Alles Weitere würde dann im verfassungsmäßigen Gesetzgebungsverfahren zu vollziehen sein.

Abg. Ulla **Burchardt** (SPD):

Ich stelle fest, dass meine Frage nach der „Zwei-Drittel-Suche“ im Bundestag keine Antwort gefunden hat. Das können Sie dann vielleicht noch mal erklären. Wir haben Erfahrungen mit zwei Verfassungsänderungen, und wir wissen alle, dass es mit dem klassischen Gesetzgebungsverfahren nicht getan ist. Vielleicht können Sie noch einmal erläutern, wie die Suche nach einer Mehrheit erfolgen soll.

PStS Thomas **Rachel** (BMBF):

Dazu habe ich bereits alles gesagt. Wir werden die Prüfungen bei den Ländern und beim Bund abwarten, die Ergebnisse bewerten und in das Gesetzgebungsverfahren hineingehen.

**Vorsitzende:**

Eine Grundgesetzänderung werden wir nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern verabschieden können, das sieht die Verfassung so vor.

Ich bedanke mich bei allen, die heute bei uns gewesen sind, insbesondere aber bei unseren Sachverständigen, die mit großer Geduld und großem Einsatzvermögen zu unserem Erkenntnisgewinn beigetragen haben. Das Verfahren wird wie auch immer und wo auch immer, weitergehen. Ich denke, alle werden das mit großem Interesse verfolgen.

Ich wünsche Ihnen, dass Sie gut da ankommen, wo Sie heute noch hin müssen und bleiben Sie uns gewogen. Herzlichen Dank.

Ende der Sitzung: 12.37 Uhr

Ulla Burchardt, MdB

Bearbeiter: Friedhelm Kappenstein, Fritz Zelta



**Deutscher Landkreistag (DLT)**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

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

**am 28. November 2012**







Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 320  
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 420

Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied

AZ: G/hi

Datum: 13.11.2012

An die  
Vorsitzende des Ausschusses für Bildung,  
Forschung und Technikfolgenabschätzung des  
Deutschen Bundestages  
Frau Ulla Burchardt  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Per Mail: [bildungundforschung@bundestag.de](mailto:bildungundforschung@bundestag.de)

### Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b) am 28.11.2012

Ihr Geschäftszeichen: PA 18-5410

Sehr geehrte Frau Burchardt,

ich bedanke mich sehr für die Möglichkeit, eine kurze schriftliche Vorab-Stellungnahme zu der Anhörung am 28.11.2012 abgeben zu können. Zur Vermeidung von Wiederholungen möchte ich zunächst auf meine in der Anlage beigefügten kurzen Beiträge:

- Ist das Kooperationsverbot Blödsinn? (Der Landkreis 2012, 73) sowie
- Zwei Länder im Norden sägen an dem Ast, auf dem sie sitzen (FAZ vom 29.3.2012, 8)

voll inhaltlich verweisen.

Von daher ist es konsequent, dass ich den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Art. 91b GG (BT-Drs. 17/10956) in seiner Beschränkung der Änderung auf die Wörter „Einrichtungen und“ für sachgerecht halte.

Zur Stellungnahme des Bundesrates (BT-Drs. 17/10956, 9) ist anzumerken, dass Länder und Kommunen in Deutschland in der Tat den weitaus größten Anteil an den öffentlichen Ausgaben im Bereich der Schul- und Hochschulbildung sowie der frühkindlichen Bildung tragen. Dies ist eine zwangsläufige Folge ihrer Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen in diesem Bereich (Art. 104a Abs. 1 GG).

Auch zeigt der Bundesrat den verfassungsrechtlich und politisch einzig richtigen Weg auf, wie die Länderhaushalte zur Erreichung der bildungspolitischen Zielsetzungen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung mit zusätzlichen Ressourcen unterstützt werden können: nämlich mit einem höheren Anteil an Umsatzsteuermitteln – und zwar nicht „gegebenenfalls“, sondern „ausschließlich“.

Dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (BT-Drs. 17/10956, 10) diesen Vorschlag ablehnt, spricht nicht gegen den einzuschlagenden Weg, sondern zeigt nur auf, dass politische Verhandlungen über eine Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zu führen sind. Richtig ist dabei der Hinweis der Bundesregierung, dass bereits jetzt die Finanzausstattung des Bundes deutlich ungünstiger ist als die der Länder. Dass der Bund seinerseits überhaupt mehr Steuermittel zu geben nur bereit ist, wenn er Einfluss in der Sache gewinnt, wird aus dem Satz der Gegenäußerung deutlich, dass eine Übertragung eines höheren Anteils an Umsatzsteuermitteln aus Sicht der Bundesregierung nicht zweckmäßig sei, da die übertragenen Mittel der Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeit des Bundes entzogen werden. Der Bund lässt insoweit also „die Katze aus dem Sack“. Die Länder sollen nicht glauben, dass er zusätzliches Geld ohne den Zugewinn von Sacheinfluss zu geben bereit ist. Genau dies – eine „Politik des goldenen Zügels“ – will die Finanzverfassung aber vermeiden. Daher ist und bleibt der Weg der Regelung über das Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnis der richtige und der einzige. Zu Recht weist der Bund nämlich darauf hin, dass im Schulbereich die Voraussetzungen des Art. 104b GG nicht gegeben sind. Bei der Altregelung des Art. 104a Abs. 4 GG lagen sie überdies auch niemals vor.

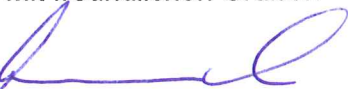
Der Stellungnahme des Bundesrates zu Ziffer 3 (BT-Drs. 17/10956, 9) ist hinsichtlich einer finanziellen Beteiligung des Bundes sachlich und verfassungsrechtlich nachdrücklich zu widersprechen. Es handelt sich dabei zudem um einen klassischen Fall von Rosinenpickerei: Der Bund soll die finanziellen Möglichkeiten aller Länder im gesamten Bildungsbereich dauerhaft verbessern, sich nicht auf Anschubfinanzierungen beschränken und zudem soll es nicht zur Verankerung von Kofinanzierungsvorschriften kommen. So baut man Luftschlösser!

Die Bundesregierung weist in ihrer Stellungnahme zu Recht darauf hin, dass der Bildungsbereich zu den Kernkompetenzen der Länder gehört. Für den – dem internationalen Standortwettbewerb unterliegenden – Wissenschaftsbereich werden die Forderungen der Länder vom Gesetzentwurf der Bundesregierung vollständig aufgegriffen und umgesetzt, was angesichts der dortigen besonderen Herausforderungen auch sachgerecht erscheint. Für den Bereich von Schule und Jugendhilfe geht es dagegen nicht um den internationalen Standortwettbewerb, sondern um eine klare Kompetenzverteilung innerhalb des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland bei der Aufgabenerfüllung „vor Ort“.

Ausdrücklich weist der Bundesrat darauf hin, dass Finanzierungs Herausforderungen vor allem im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung bestehen – das ist richtig. Genauso richtig ist aber die Feststellung der Bundesregierung, dass in diesem Bereich die Hauptverantwortung für die Umsetzung und Finanzierung bei den Ländern liegt und sich der Bund nichts desto trotz finanziell in erheblichem Umfang am Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen beteiligt. Ein Argument für eine Verfassungsänderung des Art. 91b GG lässt sich aus dem Hinweis des Bundesrates nicht ableiten. Nach alledem sprechen gewichtige sachliche wie verfassungsrechtliche Gesichtspunkte dafür, es beim Gesetzentwurf der Bundesregierung zu belassen und Art. 91b GG lediglich um die beiden Wörter „Einrichtungen und“ zu ergänzen.

Daraus ergibt sich, dass aus meiner Sicht Überlegungen zur Ergänzung des Grundgesetzes um einen Art. 104c GG, wie sie etwa *Joachim Wieland* (ZG 2012, 266) vorgeschlagen hat, nicht näher getreten werden sollte. Von einer Rückänderung des Art. 104b GG (so die Anträge in BT-Drs. 17/785 und 17/1984) halte ich unter dem Gesichtspunkt einer stattdessen eher gebotenen stärkeren Verantwortungsklarheit gar nichts.

Mit freundlichen Grüßen



Henneke

Anlagen



# Ist das Kooperationsverbot Blödsinn?

Am 27.1.2012 wurden in der FAZ Anträge der SPD-Bundesfraktion auf Grundgesetzänderung u. a. wie folgt kommentiert (S. 12):

„Gäbe es das Kooperationsverbot nicht, hätte das Geld der Bildungspakete direkt an die Schulen gehen können. Die hätten bedürftigen Schülern wirkungsvoller helfen können als die ... Jobcenter. Auf Dauer werden die Länder nicht ohne Bundesmittel auskommen. Dazu kommt, dass die Kultusminister ... es nicht einmal schaffen, eine einigermaßen einheitliche Bezeichnung für die weiterführenden Schulen neben dem Gymnasium zu finden. Sie haben selbst dafür gesorgt, dass die Zustimmung zum Ende des Kooperationsverbots wächst.“

Diese wenigen populären und populistischen Sätze dokumentieren gleich mehrfach fundamentale Missverständnisse hinsichtlich der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. Danach gilt: Bund und Länder haben je eigene, sich nicht überlappende, klar voneinander abgegrenzte Gesetzgebungszuständigkeiten. Während die Kompetenzen des Bundes durch ausgreifende Ausschöpfung und zahlreiche Grundgesetzänderungen immer weiter gewachsen sind, sind die Gesetzgebungskompetenzen der Länder in den letzten Jahrzehnten immer schmaler geworden. Große Teile des Bildungswesens bilden sozusagen ein letztes Reservat. Auch in dieses hat der Bund – unzuständigerweise – mehrfach durch Gewährung von Finanzhilfen hineingewirkt, so etwa durch die rechtlich und politisch hochumstrittene finanzielle Förderung des Ganztagsschulangebots durch das „Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung 2003/2007“.

Um ein solches – verfassungsrechtlich zu keiner Zeit erlaubtes – Vorgehen des Bundes künftig von vornherein rechtssicher zu unterbinden, wurde im Zuge der Föderalismusreform I 2006 in der Bestimmung über die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände ausdrücklich geregelt, dass der Bund Investitionshilfen nur in Materien gewähren kann, „soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“, was im Bildungswesen nur bei der außerschulischen Bildung und Weiterbildung, der Hochschulzulassung und bei Hochschulabschlüssen der Fall ist. Da die Bereitstellung von Investitionshilfen für die Ganztagsbetreuung den Anlass für diese Präzisierung gebildet hatte, hat sich seither – durch bestimmte politische Kräfte bewusst gefördert – die Legende vom „plötzlich eingeführten Kooperationsverbot“ gebildet.

Bezeichnungen für weiterführende Schulen zu schaffen, fällt unzweifelhaft in die materielle Gesetzgebungskompetenz der Länder und hat mit der im Zuge der Föderalismus-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

reform präzisierten Regelung für Investitionshilfen schlechterdings nichts zu tun.

Auch die Regelungen über die Finanzverteilung im Bundesstaat sind anders als zugrundegelegt. Bund und Länder sind ab 2016 bzw. 2020 endgültig an die im Zuge der Föderalismusreform II 2009 geschaffene Schuldenbremse gebunden, der Bund sogar vier Jahre früher als die Länder bei einer bei ihm weit höheren Schuldenstandsquote. Mit anderen Worten hat der Bund nicht nur nichts abzugeben, er muss sich vielmehr weiter kräftig bemühen, sein strukturelles Defizit in den nächsten Jahren zu vermindern.

Im Übrigen verhindert das Grundgesetz, dass die Länder, wie dies etwa in der Weimarer Republik der Fall war, erneut zu Kostgängern des Bundes werden, indem Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG anordnet, dass Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben, wozu bei den Ländern Bildungsausgaben unzweifelhaft zählen. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind dabei so aufeinander abzustimmen, dass eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Das heißt: das Grundgesetz will die Geltung der Kompetenzzuordnung auf Bund und Länder auch in finanzieller Hinsicht gewährleisten und ordnet im Grundsatz an: Das Geld folgt der Aufgabe, gerade um Übergriffe des Bundes auf die Länderkompetenzen mittels des Einsatzes von Finanzhilfen zu vermeiden.

Schließlich hat das sog. Kooperationsverbot bei Investitionshilfen, also der finanziellen Beteiligung an besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und Kommunen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, mit dem Bildungspaket für Transferleistungsempfänger überhaupt nichts zu tun. Hier hat das BVerfG aus dem Anspruch auf Sicherstellung des Existenzminimums für Kinder von Transferleistungsempfängern Anfang 2010 einen Individualanspruch auf nur gegen Entgelt zu beziehende Bildungs- und Teilhabeleistungen wie entgeltliches Schulmittagessen, entgeltlicher Nachhilfeunterricht oder Vereinsmitgliedschaft abgeleitet, den in der Folge der für die öffentliche Fürsorge zuständige Bundesgesetzgeber geregelt hat und den die dafür zuständigen kommunalen Träger unmittelbar bzw. im Jobcenter erfüllen.

Mein Eindruck ist, dass derjenige, der meint, das „Kooperationsverbot ist Blödsinn“, in

Wahrheit entgegen der ohnehin bereits bundeslastig gewordenen bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes die Gewichte auch in der Bildungspolitik weiter zugunsten des Bundes verschieben will. Dafür mag es Sachgründe geben; zugleich würde damit aber der Gestaltungsföderalismus mit der Chance zum Experimentieren gerade in Zeiten des in unterschiedlichen Teilen Deutschlands ganz unterschiedliche Antworten suchenden demografischen Wandels nachdrücklich geschwächt.

Auch ist es weder realisierbar noch überhaupt wünschenswert, echte Konnexität unmittelbar zwischen dem Bund und den Kommunen – und das sogar rückwirkend für schon bestehende Aufgaben – einzufordern und Kooperationen zwischen dem Bund und den Kommunen auf den Politikfeldern Bildung und Familie wieder zuzulassen, wie *Landsberg* dies jüngst im *Behörden Spiegel* (Heft 2, S. 1) gefordert hat. Man muss nachdrücklich daran erinnern: Alle kommunalen Spitzenverbände haben aus wohl erwogenen Gründen in der Föderalismuskommission I der Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen zugestimmt, um die Begründung weiterer Lasten ohne Kostenausgleich zu verhindern. Ein Belastungsausgleich zwischen Bund und kommunaler Ebene widerspricht der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus und legt kommunaler Selbstverwaltung enge Zügel an, von denen man nicht einmal weiß, ob sie je „golden“ sein werden. Die 41 neuen Optionskommunen in der Sondersituation des Art. 91e GG haben zum Jahresbeginn 2012 hinreichende einschlägige Erfahrungen gesammelt. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Hauptgeschäftsführer des Deutschen  
Landkreistages, Berlin

## Wettbewerb „Ideen für die Bildungsrepublik“

Die Initiative „Deutschland – Land der Ideen“, eine gemeinsame Standortinitiative von Bundesregierung und deutscher Wirtschaft, hat zum zweiten Mal den Wettbewerb „Ideen für die Bildungsrepublik“ ausgerufen. Unter dem Motto: „Gemeinsam für mehr Bildungschancen“ werden Initiativen, Institutionen und Vereine gesucht, die sich miteinander vernetzen und folgende Anforderungen erfüllen: Förderung der Bildungsgerechtigkeit für Kinder und Jugendliche, Vernetzung verschiedener Akteure, Vorbildcharakter, Nachhaltigkeit. Die Bewerbungsfrist endet am 2.4.2012. Weitere Informationen stehen im Internet unter „www.bildungsideen.de“ zur Verfügung.

## Zwei Länder im Norden sägen an dem Ast, auf dem sie sitzen

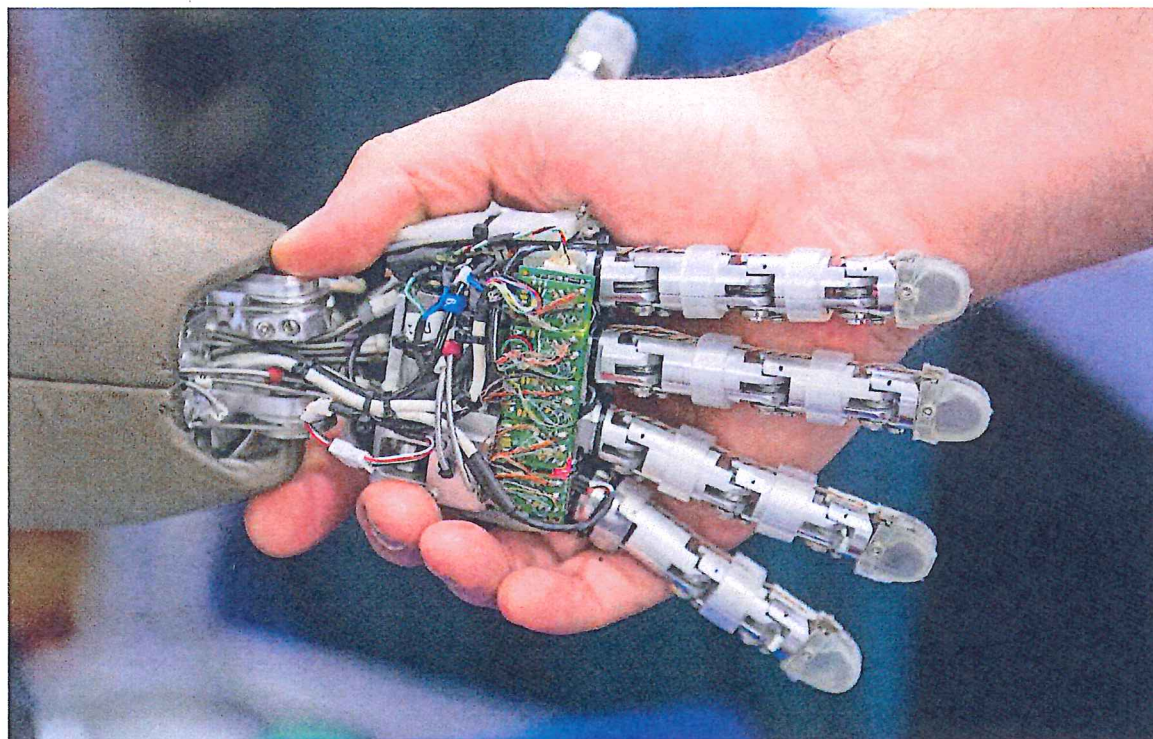
Der Streit über die Kooperation zwischen Bund und Ländern berührt jene Eigenständigkeit, die sich nur in der Schulpolitik behaupten lässt / Von Hans-Günter Henneke

Der Koalitionsausschuss hat Anfang März beschlossen, eine Grundgesetzänderung noch in dieser Legislaturperiode anzustreben, die es im Bereich der Wissenschaftsförderung ermöglicht, dass Bund und Länder auch bei der institutionellen Förderung von Hochschulen zusammenwirken können. Artikel 91b des Grundgesetzes (GG) soll deshalb in Absatz 1 Satz 2 um das Wort „Einrichtungen“ ergänzt werden. Die SPD hat sich umgehend gegen eine solche „Teillösung“ ausgesprochen und weitergehend auch eine Einbeziehung von Schulen gefordert.

Bereits Anfang Februar hatte die SPD im Bundestag vorgeschlagen, in einem neuen Artikel 104c GG auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern dauerhafte Finanzhilfen des Bundes für Bildung zu ermöglichen, sofern die Länder einstimmig zustimmen. Einen entsprechenden Antrag hat Hamburg in den Bundesrat eingebracht. Diesem Vorschlag ist von Unionsseite vehement widersprochen worden, weil man die ausschließliche Länderverantwortung für Schulen aufrechterhalten und weil man ein potentiell stärkeres finanzielles Engagement des Bundes an klare inhaltliche Vorgaben binden will.

Schließlich hat Schleswig-Holstein eine Grundgesetzänderung für einen Bildungsfinanzausgleich vorgeschlagen. Dafür soll Artikel 104b GG künftig Finanzhilfen des Bundes zum Ausgleich unterschiedlicher Leistungsfähigkeit in Bildung und Wissenschaft einschließlich Infrastruktur zulassen. Kurz gefasst lässt sich als gemeinsame Erörterungsgrundlage ausmachen: In die schulische Bildung und in Hochschulinrichtungen muss dauerhaft verlässlich mehr Geld fließen, dieses ist aber – bei (einzelnen) Ländern, erst recht aber auch beim Bund – knapp, denn die Schuldenbremse rückt näher.

Jeder Akteur im Bundesstaat erwartet dabei etwas vom jeweils anderen: Die Koalition bietet Geld gegen Einfluss bei der institutionellen Wissenschaftsförderung, nicht aber im Schulwesen, eine Lösung, die man sich noch am ehesten vorstellen kann. Die SPD will – nicht vorhandenes – vorgebliches Bundesgeld einsetzen, um möglichst Bundesinfluenz im Schulbereich als einem der letzten Gesetzgebungsreservate der Länder zu gewinnen. Hamburg, unterstützt von weiteren Ländern, will zwar Bundesmittel auch im Schulbereich in Anspruch nehmen, die Bildungshoheit der Länder dabei aber nicht einschränken. Schleswig-Holstein will dagegen den Einsatz von Bundesmitteln im Schulbereich auf die struktur-



So hätten es manche gern: Die Länder reichen dem Bund die Hand und bestimmen auf Knopfdruck, wer wofür wieviel Geld bekommt.

Foto Getty Images

schwachen Länder, zu denen es selbst gehört, konzentrieren.

Ich befürchte, dass eine Diskussion um eine „Aufhebung des Kooperationsverbots“ in der schulischen Bildung eher vernebelnd wirkt und für längere Zeit den Blick für das eigentliche Ziel verstellt: Wenn mehr Geld für schulische Bildung ausgegeben werden soll, muss feststehen, wer dies unter welchen rechtlichen Vorgaben tun soll. Solange dagegen die Diskussion nur um eine „Aufhebung des Kooperationsverbots“ andauert, wird in dieser Hinsicht nichts geschehen. Die Länder setzen weiterhin auf das Prinzip Hoffnung, hier in Gestalt einer Bundesmitfinanzierung, statt Ressourcen für die schulische Bildung im eigenen Haushalt zu er-

schließen. Der Bund wird dagegen nichts weniger planen, als Finanzmittel für die originäre Länderaufgabe der schulischen Bildung vorzusehen, statt das ehrgeizige Ziel der Einhaltung der Schuldenbremse durch Abbau des strukturellen Defizits anzugehen. Während Schleswig-Holstein für einen Bildungsfinanzausgleich kämpft, suggeriert Bayern, dass es in zwei Jahrzehnten schuldenfrei sein wird, wenn denn der Länderfinanzausgleich, aus dem ja auch Schleswig-Holstein Leistungen empfängt, massiv zurückgeführt wird.

Wer heute nach „Aufhebung des Kooperationsverbots“ bei der schulischen Bildung ruft, müsste überdies erst einmal darlegen, wo denn bis zur Föderalismusre-

form I ein Kooperationsgebot oder zumindest eine Kooperationserlaubnis im Verfassungsrecht verankert gewesen sein soll. In Artikel 91b GG war lediglich geregelt, dass Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung zusammenwirken können – eine im Zuge der Planungseuphorie 1969 geschaffene Regelung, deren Scheitern bereits nach wenigen Jahren offenkundig wurde. Die Abschaffung dieser Regelung wurde verfassungsrechtlich allgemein mit Erleichterung aufgenommen. Faktisch hatte sie dagegen keine Auswirkungen, weil sie vorher gar nicht relevant war.

In Artikel 104a Absatz 4 GG war von 1969 bis zur Föderalismusreform I im Jahre 2006 geregelt, dass der Bund den Län-

dern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen Finanzhilfen gewähren kann, die aus gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten erforderlich sein mussten. Auch diese von vornherein auf bedeutsame Investitionen beschränkte Bestimmung gebot keine Kooperation in der schulischen Bildung und erlaubte auch keine dauerhafte oder flächendeckende „Investition in Beton“ von Schulen. Vorliegen musste immer schon entweder eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, was Dauerfinanzhilfen ausschloss, oder das Ziel des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, was in seiner Verfolgung flächendeckende Förderungen verbot. Einig war man sich darin, dass Ar-

tikel 104a GG Finanzhilfen im Kultur- oder Bildungsbereich grundsätzlich nicht erlaubte, da die Regelung allein der Wirtschaftsförderung diene.

Das vier Milliarden schwere Ganztagschulprogramm des Bundes wurde auf der verfassungsrechtlich dünnen Basis des Artikel 104a GG initiiert – eine Basis, die von vielen als allzu dünn, um nicht zu sagen als gar nicht vorhanden angesehen wurde. Die Investitionsfinanzierungsbezugnis des Bundes hat in der Vergangenheit immer wieder Kritik erfahren, weil sie unter dem Aspekt der Verantwortungsklarheit im Bundesstaat potentiell zu weit ging. Hier ist es richtigerweise zu präzisierenden Einschränkungen gekommen. Da es ein Kooperationsgebot oder auch nur eine bloße (finanzielle) Kooperationsbezugnis zwischen Bund und Ländern im Bereich schulischer Bildung niemals gab, konnte es auch nicht zu einer Abschaffung, die es ihrerseits wieder zu beseitigen gilt, kommen.

Die Idee des Grundgesetzes ist eine ganz andere. Es hat aus der Vergangenheit gelernt und will gerade verhindern, dass die Länder wieder zu „Kostgängern der Zentralebene“ werden, wie sie es in der Weimarer Republik waren. Daher haben die Länder ebenso wie der Bund einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Ausstattung mit den Einnahmen, die sie für ihre Aufgaben brauchen. Dem dienen die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern und der Länderfinanzausgleich. Ausgleichszahlungen für einzelne Aufgaben, wie von der SPD und Hamburg angestrebt, legen den Ländern dagegen einen „goldenen Zügel“ an. Investitionen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft, wie sie die neuen Länder, aber auch Schleswig-Holstein umfangreich erhalten (haben), sind dagegen ein Instrument der Hilfe zur Selbsthilfe mit dem alleinigen Ziel, künftig von Finanzausgleichleistungen unabhängig zu werden. Was Schleswig-Holstein gegenwärtig anstrebt, ist dagegen eine Dauerallimentation im Bereich schulischer Bildung, die der eigentlich intendierten Eigenverantwortung zuwiderläuft.

Sind die Länder oder einzelne von ihnen nicht in der Lage, die staatlichen Aufgaben der schulischen Bildung inhaltlich und finanziell auf hohem Niveau und selbstkoordiniert im Gesamtstaat zu erfüllen, wären die Aufgaben bei ihnen auf Dauer falsch angesiedelt. Welche Aufgaben blieben ihnen dann aber noch, die es rechtfertigten, kraftvoll nach Eigenständigkeit der Länder zu rufen und ihre Eigenstaatlichkeit zu reklamieren?

Der Autor ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages in Berlin.

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)**  
**- Hauptvorstand -**

## **Stellungnahme**

### **Öffentliche Anhörung**

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

**am 28. November 2012**



## Mehr Kooperation statt Wettbewerbsföderalismus

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 b) am 28.11.2012

Marianne Demmer  
Stellvertretende Vorsitzende der  
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft



### Mehr Kooperation statt Wettbewerbsföderalismus - Eckpunkte:

1. Die GEW begrüßt, dass Bundesregierung, Regierungsfractionen und Opposition im Deutschen Bundestag sowie Bund und Länder eine Debatte über die Zukunft der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung begonnen haben. Erforderlich ist aus Sicht der GEW ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der das Verbot von Kooperationen beseitigt und stattdessen die Voraussetzungen für eine politisch gewollte Kooperation schafft.

2. Die GEW fordert:

- Das Kooperationsverbot muss gestrichen und durch eine Regelung ersetzt werden, die es Bund und Ländern ermöglicht, bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung verbindlich zusammenwirken zu können.

Es ist offenkundig, dass der konkurrenzbasierte Föderalismus in der Bildungspolitik gescheitert ist. Dass gemeinsame Anstrengungen wie bspw. der Dresdner Bildungsgipfel ohne Erfolg geblieben sind, ist unmittelbarer Ausdruck verfehlter föderaler Strukturen im Bildungswesen. Der Verwirklichung gemeinsamer Ziele steht das Verbot entgegen, bildungspolitische Kooperationen von Bund und Länder eingehen zu können.

- Die gemeinsame Bildungsplanung muss als verpflichtender Auftrag in das Grundgesetz aufgenommen und die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch eine rechtlich abgesicherte hochrangige Institution („Bildungsrat“) unterstützt werden, die Handlungsempfehlungen für Bund und Länder ausspricht.

Das Fehlen einer gemeinsamen Bildungsplanung macht sich immer stärker bemerkbar. Gleichzeitig werden Rankings der Bundesländer („Bildungsmonitor“, „CHE“) begierig aufgegriffen, weil sie einen Überblick zu versprechen scheinen, der in politisches Handeln auf der Ebene des Gesamtstaates führt. Mit Bildungsplanung hat das alles nichts zu tun. So bleibt beispielsweise die Bildungsberichterstattung, die zu den wenigen seriösen Erhebungen mit Überblicksfunktion zählt, eigentümlich folgenlos. Eine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern könnte diese Lücke schließen.

- Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist wieder in das Grundgesetz aufzunehmen.

Es bedarf einer auf Dauer angelegten, institutionellen Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund, die in der Fläche erfolgt und sich nicht auf so genannte „Exzellenzprojekte“ beschränkt.

- Die Abweichungsbefugnis der Länder im Bereich des Rechts der Hochschulzulassung und -abschlüsse muss entfallen.
- Die konkurrierende Gesetzgebung sollte um einen neuen Kompetenztitel „Recht der Berufsbildung“ erweitert werden, um verfassungsrechtliche Klarheit in der Frage der Regelungskompetenz des Bundes zu schaffen.
- Schließlich wird eine Bundeskompetenz für die Weiterbildung benötigt.

- Die gegebenen und sich neu ergebenden Möglichkeiten bundesweiter Gestaltung müssen auch tatsächlich genutzt werden, unter anderem durch den Erlass eines Hochschulzugangs-, eines Weiterbildungs- und eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes.
  - Die GEW fordert, die Kompetenzen für das öffentliche Dienstrecht einschließlich des Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrechts wieder in die Zuständigkeit des Bundes zu geben, um einen schädlichen Wettbewerb um Lehrkräfte zu vermeiden.
3. Die GEW hält den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b) für unzureichend. Er erfüllt nicht die o.g. Anforderungen. Gleichwohl handelt es sich um eine Verbesserung des Status Quo, weil eine interpretationsfähige Lösung zumindest Spielräume eröffnet.

### **Mehr Kooperation statt Wettbewerbsföderalismus – Details:**

#### I. Für eine offene Debatte über Möglichkeiten der Kooperation im Bildungswesen

Die GEW begrüßt, dass Bundesregierung, Regierungsfractionen und Opposition im Deutschen Bundestag sowie Bund und Länder eine Debatte über die Zukunft der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung begonnen haben. Sie begrüßt ausdrücklich die Initiativen der Oppositionsfractionen zur Aufhebung bzw. Lockerung des Kooperationsverbotes im Grundgesetz sowie die Stellungnahme des Bundesrates vom 21. September 2012 in der die Länder den Bund auffordern, Gespräche über verbesserte Kooperationsmöglichkeiten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung aufzunehmen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Lockerung des Kooperationsverbotes (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b)) ist dagegen unzureichend und bleibt deutlich hinter den Erfordernissen zurück (siehe dazu V.).

Es ist mittlerweile offenkundig, dass der konkurrenzbasierte Föderalismus in der Bildungspolitik gescheitert ist. Im Jahr 2008 hatten sich Bund und Länder auf weitreichende qualitative Ziele zur Verbesserung des Bildungswesens, darunter einen deutlichen Aufwuchs in der Bildungsfinanzierung, verständigt. Im Jahr 2010 musste die Bundesregierung eingestehen, dass die gemeinsamen Ziele nicht erreichbar seien. Vor allem die Frage, wie die drängenden Bildungsaufgaben zu finanzieren seien hatte zum Scheitern des Bildungsgipfels geführt. In der Folge wurde der Anspruch der „Bildungsrepublik“ mit der Realität drastischer Einschnitte in den Bildungsausgaben konfrontiert. Das Scheitern des Bildungsgipfels ist unmittelbarer Ausdruck verfehlter föderaler Strukturen im Bildungswesen. Der Verwirklichung gemeinsamer Ziele steht das Verbot entgegen, bildungspolitische Kooperationen von Bund und Länder eingehen zu können.

Darum wäre es absolut zu begrüßen, wenn Bund und Länder jetzt zu einer Einigung kämen, die die Voraussetzungen dafür schafft, dass z.B. die in Dresden benannten Ziele doch noch erreicht werden können.

#### II. Grundsätze eines kooperativen Bildungsföderalismus

Die GEW hat im Jahr 2006 zu den Diskussionen über die Reform der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismusreform I) zu den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung ausführlich Stellung genommen. Die dort gefassten Grundsätze gelten noch heute:

Eine Reform der bundesstaatlichen Zuständigkeiten muss das Ziel haben, die Qualität des gesamten nationalen Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungssystems zu verbessern. Wesentliches Kriterium

ist dabei die Gleichheit der Bildungschancen – unabhängig von regionalen, sozialen, geschlechts- oder herkunftsbedingten Unterschieden. Im internationalen Vergleich wird dieses Verfassungsziel in Deutschland besonders unzureichend erreicht. Dies darf jedoch keinesfalls zur Aufgabe des Ziels führen, sondern muss Ansporn sein, gerade auf diesem Gebiet deutliche Fortschritte zu machen. Es widerspräche dem Geist der Verfassung, Grundwerte aufzugeben, nur weil ihre Verwirklichung unvollkommen und schwierig ist.

Noch immer spielt die Herkunft eine entscheidende Rolle für die Verteilung von Bildungschancen. Die derzeitige Struktur des Bildungsföderalismus, insbesondere das Kooperationsverbot, ist dafür mitverantwortlich, weil sie nicht zulässt, dass strukturelle Nachteile beispielsweise durch eine Beteiligung des Bundes ausgeglichen werden können. Maßnahmen, wie das Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" (IZBB), das den Ausbau von Ganztagschulen unbestritten deutlich vorangebracht hat, sind beispielsweise nicht mehr möglich. Die Folge ist, dass Länder und Kommunen, die finanziell keine oder nur geringe Spielräume haben, weiter zurückfallen und sich die Schere zu den finanziell stärkeren Gebietskörperschaften weiter öffnet.

Chancengleichheit im Bildungswesen für alle Menschen in unserem Land ist der Maßstab, an dem wir die aktuelle Diskussion über das Kooperationsverbot messen und unsere Forderungen ausrichten. Für eine Stärkung der Bund-Länder-Zusammenarbeit hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Regelsätzen nach dem SGB II ein starkes Argument entwickelt:

*„Die nachgeschobene Erwägung der Bundesregierung, dass die Bedarfsdeckung insoweit den Ländern obliege, weil diese für das Bildungswesen zuständig seien, ist nicht tragfähig. (...) Der Bund trägt dementsprechend die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums. Dieser Verantwortung kann er sich nicht durch eine abstrakte Verweisung auf konkurrierende Landeskompetenzen entziehen, die er den Ländern durch sein eigenes Gesetz bereits versperrt hat, und mit dieser Begründung von der Berücksichtigung solcher Ausgaben absehen, die nach seinen eigenen normativen Wertungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendig sind.“ (BVerfG, Urt. v. 9.2.2010)*

Föderale Strukturen entlassen den Gesamtstaat nicht aus seiner bildungspolitischen Verantwortung.

### III. Hochschule, Schule, Hartz IV, Bildungsplanung und Besoldungsföderalismus – Beispiele für Kooperationsbedarf

Dass die Verteilung von Zuständigkeiten im föderalen System eine Kernursache für das bildungspolitische Versagen darstellt, lässt sich an einer Vielzahl von Beispielen belegen:

#### Beispiel Hochschulen:

Hochschulen in Deutschland sind Sache der Bundesländer – dies ist keine neue Entwicklung. Immer schon hat es jedoch Sonderprogramme des Bundes gegeben, die zur Finanzierung der Hochschulen beigetragen haben, zudem hat der Bund über die Rahmengesetzgebung Einfluss auf die Hochschulpolitik genommen. Der Umweg über Programme ist nicht neu, die Föderalismusreform I hat die gemeinsame Finanzierung der Hochschulen durch den Bund und die Länder jedoch weiter erschwert, insbesondere die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (alter Art. 91a GG) ist hier zu nennen. Es dürfen nach derzeitiger Rechtslage lediglich „Vorhaben“ gefördert werden, was zur Programmfinanzierung durch den Bund führt. Dies ist jedoch problematisch, da Programme immer zeitlich und thematisch begrenzt sind und den Hochschulen keine Planungssicherheit geben. Dies macht sich beispielsweise am zunehmenden Anteil befristeter Beschäftigung an den Hochschulen bemerkbar: Standen 2007 einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis bei den wissenschaftlichen Mitar-

beiterinnen und Mitarbeitern vier befristete gegenüber, so betrug das Verhältnis 2010 bereits 1:8. Damit ist eine qualitativ hochwertige Lehre und Forschung jedoch nicht sicherzustellen.

Die Föderalismusreform I hat zudem zur Abschaffung der Rahmengesetzgebung (Hochschulrahmengesetz) geführt.

Im Gegensatz dazu finanziert der Bund weiterhin die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft, der Leibniz-Gemeinschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Helmholtz-Gemeinschaft gemeinsam mit den Ländern.

Es bedarf einer auf Dauer angelegten Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund, die in der Fläche erfolgt. Eine Konzentration auf wenige Exzellenzbereiche lehnen wir ab, weil es um eine ausreichende Grundfinanzierung aller Hochschulen in Deutschland gehen muss. Die Kofinanzierung des Bundes muss sich also an folgenden Leitplanken orientieren:

- Studienbedingungen müssen ebenso wie Forschungsmöglichkeiten in der Fläche gut sein, einzelne bundesfinanzierte „Leuchttürme“ lösen das Problem nicht,
- die Mitfinanzierung durch den Bund muss dauerhaft, transparent und für die Hochschulen berechenbar sein, damit diese stabile Beschäftigungsverhältnisse aufbauen und so die Qualität von Lehre und Forschung verbessern können,
- die Hochschulen müssen institutionell kofinanziert werden, es reicht nicht, wenn der Bund sich auf Vorhaben oder einzelne Einrichtungen konzentriert.

Die Debatte um die Struktur des Föderalismus in Fragen der Bildungspolitik sollte neben der Frage der Finanzierung auch auf Fragen der Lebensbedingungen der Menschen ausgeweitet werden. Das Chaos bei der Zulassung zum Erststudium sowie die Unübersichtlichkeit der Regelungen beim Zugang zu den Masterstudiengängen haben deutlich gemacht, dass die Länder nicht in der Lage sind, adäquate Regelungen zu finden.

#### Beispiel Schulen

Mit dem Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" hatten sich Bund und Länder im Wege einer am 12. Mai 2003 unterzeichneten Verwaltungsvereinbarung auf den Ausbau des Ganztagschulangebots verständigt. Der Bundesanteil bis zum Jahr 2009 lag bei insgesamt vier Milliarden Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen. Möglich war diese Regelung, weil das Grundgesetz bis 2006 vorsah, dass Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung „zusammenwirken“ durften. Dieses Zusammenwirken, in der Sache nichts anderes als Kooperation, war so erfolgreich, dass nach Länderangaben von 2003 bis 2009 insgesamt 8.262 Ganztagschulen mit Mitteln aus dem Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" gefördert wurden. Der Anteil der Ganztagschulen hat sich in diesem Zeitraum erheblich verbessert.

Mit dem Wegfall dieser Regelung und der gleichzeitigen Aufnahme des Kooperationsverbotes sind solche Kooperationen nicht mehr möglich. Damit wurde nicht nur zukünftigen Kooperationen der Boden entzogen, auch die weitere Entwicklung laufender Projekte wurde abrupt gestoppt. So setzt die Debatte über die qualitative Verbesserung des Ganztagschulangebots auf völlig anderen Voraussetzungen auf, als das Investitionsprogramm. Neben dem Ausbau der Infrastruktur müssen auch die Personalschlüssel verbessert werden. Eine Beteiligung des Bundes daran ist aber, selbst wenn Bund und Länder dies wollten, nicht möglich.

Das Gleiche gilt für weitere wichtige Projekte, wie z.B. die Programme SINUS zur Steigerung der Effizienz des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts und FÖRMIG zur sprachlichen Bildung

von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Es ist erschreckend widersprüchlich, dass Integration als Zukunftsaufgabe von höchster Priorität anerkannt ist, einer Kooperation von Bund und Ländern aber Grenzen gesetzt sind.

Zudem wird leider immer wieder deutlich, dass die Kultusministerkonferenz (KMK) ihre guten Vorsätze zur Übernahme gesamtstaatlicher Verantwortung nicht in die Tat umsetzen kann. Auf dem so wichtigen Feld der Herstellung gleicher Bildungschancen findet sie zu keinen gemeinsamen Handlungsstrategien. Es gelingt ihr nicht einmal, die Wirksamkeit der verschiedenen Förderprogramme in den einzelnen Bundesländern auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien zu evaluieren.

#### Beispiel Hartz-IV-Kompromiss

Auf die Klippen föderaler Zuständigkeiten stießen auch die Verhandlungsführer in den Beratungen darüber, wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts u.a. zu Bildungs- und Teilhabeansprüchen für Empfänger von Arbeitslosengeld II umzusetzen sei:

Neben dem so genannten „Bildungs- und Teilhabepaket“, das gemeinhin als bürokratisches Monster gilt, wurde vereinbart, 3.000 zusätzliche Stellen für Schulsozialarbeit und zusätzliche Mittel für Hortessen bereitzustellen. Da sich Regierung und Opposition uneins waren, ob es eine verfassungskonforme Ausgestaltung über das SGB VIII geben könne, wurde eine Grundgesetzänderung ins Spiel gebracht. Darauf konnte man sich aber nicht verständigen.

Heraus kam eine geradezu abstruse Finanzierungskonzeption: Da es dem Bund verboten ist, den Kommunen Mittel dafür direkt zur Verfügung zu stellen, erhalten sie einen Zuschuss des Bundes für die Kosten der Unterkunft der Hartz-IV-Bedarfsgemeinschaften. Diese Erstattung wird 2011, 2012 und 2013 pauschal um jährlich 400 Mio. Euro angehoben. Je mehr eine Kommune erstattet bekommt, desto höher wird zugleich der Betrag, der für Hortessen und Schulsozialarbeit zur Verfügung steht. Verkürzt gesagt: Je mehr Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften es in einer Kommune gibt, desto mehr zusätzliche Stellen können geschaffen werden.

Bildungsfinanzierung „versteckt“ als Kosten der Unterkunft – eine direkte Folge des Kooperationsverbotes.

#### Beispiel Bildungsplanung

Das Fehlen einer gemeinsamen Bildungsplanung macht sich immer stärker bemerkbar. Bis 2006 war auch niemand der Meinung, darauf verzichten zu können: Mit dem Deutschen Bildungsrat, der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung sowie ab 1999 parallel mit dem Forum Bildung gab es Institutionen, die die Bildungspolitik mit Empfehlungen unterstützen konnten. Das Kernproblem war dabei stets, wie die Empfehlungen, von denen viele noch heute einen richtungsweisenden Charakter haben, auch tatsächlich umgesetzt werden können.

Eine Beratung der politisch Verantwortlichen findet zwar auch heute statt. Sie ist allerdings von fachlich und demokratisch legitimierten Institutionen auf handverlesene Expertenkreise verlagert worden, die gezielt von der Politik berufen werden. Auf der anderen Seite wächst die Zahl privater Einrichtungen, die versuchen, bildungspolitische Felder zu besetzen, die der Staat zunehmend preisgibt. Rankings der Bundesländer („Bildungsmonitor“ der INSM) oder der Hochschulen (CHE-Ranking) werden begierig von den Medien aufgegriffen, weil sie das zu versprechen scheinen, was im Bildungsföderalismus fehlt: Ein Überblick, der in politisches Handeln auf der Ebene des Gesamtstaates führt. Tatsächlich wird damit die Spaltung im Bildungswesen vorangetrieben und die gesamtstaatliche Perspektive und Verantwortung geschwächt, weil die vermeintlichen „Testsieger“ sich bestätigt sehen und den angeblichen Verlierern allenfalls raten, ihnen nachzueifern. Zudem werden die grund-

legend unterschiedlichen Ausgangsbedingungen ignoriert. Mit Bildungsplanung hat das alles nichts zu tun. Der Bildungssektor ist stattdessen zum Versuchsfeld der Wettbewerbsideologie geworden.

Deutlich wird die Lücke, die durch die Aufgabe der gemeinsamen Bildungsplanung entstanden ist auch beim Umgang mit dem nationalen Bildungsbericht: In einem Expertengespräch im Ausschuss für Bildung und Forschung wurden die Bildungsberichtersteller im April 2011 von Seiten der Abgeordneten geradezu händeringend darum gebeten, auf Grundlage des Bildungsberichts auch Empfehlungen abzugeben. Das Grundverständnis der Bildungsberichterstattung war aber von vornherein, datengestützte Analysen, zusammengestellt in regelmäßigen Bildungsberichten zu liefern, während es Politik und Öffentlichkeit vorbehalten bleibe, die Befunde zu bewerten und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Bildungsberichterstattung, die zu den wenigen seriösen Erhebungen mit Überblicksfunktion zählt, bleibt damit eigentümlich folgenlos. Eine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern könnte diese Lücke schließen.

### Beispiel Besoldungsföderalismus

Mit der Föderalismusreform I wurde neben einer Verschlechterung der bildungspolitischen Zusammenarbeit die Zuständigkeit für Besoldung, Versorgung und sonstiges Dienstrecht (außer Statusrecht) nach fast 35 Jahren auf Wunsch der Mehrheit der Bundesländer wieder in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergeben. Die GEW hatte diese im Wesentlichen finanzpolitisch motivierte Entscheidung von Anfang an kritisiert. Betroffen sind vor allem Lehrkräfte, die rund die Hälfte aller Beamtinnen und Beamten der Länder stellen.

Die Entwicklung seit 2006 hat die von der GEW und vom DGB geäußerten Bedenken leider eindrucksvoll bestätigt. Die Besoldung weist bereits wenige Jahre nach der Reföderalisierung, erhebliche Unterschiede auf. So liegt beispielsweise die (jährliche) Besoldung eines Lehrers in Besoldungsgruppe A12 gehobener Dienst, Endstufe, in Berlin um mehr als 11 Prozent unterhalb der des gleichen Amtes in Bayern, die Besoldung in A12 in Baden-Württemberg liegt über derjenigen in A13 in Berlin. Dieser Umstand erhält dadurch besondere Brisanz, dass bereits mehrere Bundesländer, darunter Berlin, Hamburg und Thüringen, Beamtinnen und Beamten, die aus einem anderen Bundesland kommen, die Fortzahlung der höheren Besoldung ihres Herkunfts-Bundeslandes lebenslang dynamisch garantieren. Die Besoldungshöhe hat damit nichts (mehr) mit unterschiedlichen Lebensverhältnissen vor Ort zu tun, sondern mutiert quasi zu einem Persönlichkeitsmerkmal.

Die Folgen für die gleichwertige Versorgung mit Lehrkräften in allen Bundesländern lassen sich inzwischen schon deutlich erkennen. So haben die am besten bezahlenden Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg beim Zugang zum Vorbereitungsdienst und beim Einstellungskorridor überwiegend eine ausreichende Bewerberlage aufzuweisen, wenn auch deutliche Mängel in bestimmten Fächern, Schulformen und Regionen bestehen. Im Osten einschließlich Berlin bleiben zunehmend freie Lehrerstellen unbesetzt, im Norden und Westen werden mangels anderer Bewerber zunehmend nicht voll ausgebildete Lehrkräfte eingestellt. Zugleich stellen die stark fragmentierten Regelungen im Lehrerbildungsrecht weiterhin ein Mobilitätshemmnis für Lehrkräfte dar.

Aufgrund der Altersstruktur der Lehrkräfte besteht in den kommenden Jahren ein sehr hoher Ersatz-Einstellungsbedarf. Da Mobilität bei Lehrkräften insbesondere am Beginn des Berufslebens stattfindet, verleiht dies dem Besoldungswettlauf eine besondere Dynamik. Das kann bildungspolitisch nicht gewünscht sein, es wird zweifelsfrei Konsequenzen für das Bildungsangebot und den allgemeinen Arbeitsmarkt (Fachkräftemangel) haben.

Es gibt zahlreiche weitere Beispiele. Die Frage der Übergänge zwischen Schule und Beruf berührt die Schnittstelle zwischen der Zuständigkeit für die schulische und die berufliche Bildung. Im einen Falle regeln die Länder (Schule), im anderen der Bund (berufliche Bildung). Auch die Förderung durch die

Bundesagentur für Arbeit obliegt dem Bund. Die Übergänge in einen Prozess zu bringen, ist deshalb massiv erschwert.

Dass es auch anders geht, zeigt der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe: Mit dem SGB VIII wird ein Rahmen gesetzt, der die staatliche Verantwortung einerseits beschreibt, andererseits aber durch die freien Träger eine Form der Umsetzung ermöglicht, die vor Ort die Qualität und die Anbietersgewähr beinhaltet. Die im SGB VIII formulierten Grundsätze der Kinder- und Jugendhilfe sind ein wesentlicher Garant für eine Vielfalt an Angeboten nonformaler und informeller Bildung. Dies bezieht sich ausdrücklich nicht nur auf Kindertageseinrichtungen – siehe die Debatte über den Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren - sondern vor allem auf die Jugendarbeit mit ihren vielfältigen Angeboten der außerschulischen Jugendbildung. Gerade die (Bildungs-)Angebote der Kinder- und Jugendhilfe tragen maßgeblich zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen unabhängig von regionalen, sozialen, geschlechts- oder herkunftsbedingten Unterschieden bei. Der Bund hat auf dazu beigetragen, gleiche Lebenschancen herzustellen und auch in schwierigen ökonomischen Zeiten eine länderübergreifende Grundlage zu schaffen. Dieser bundesgesetzliche Rahmen ist fachlich unbestritten.

Dass die Befugnisse des Bundes in diesem Bereich durch die Föderalismusreform I nicht beschnitten wurden, macht sich gerade in der Frage des Ausbaus der frühkindlichen Bildung positiv bemerkbar: Anders als im Falle des Ganztagschulprogramms kann der Bund weiterhin in die Schaffung der notwendigen Infrastruktur investieren und damit die frühkindliche Bildung aus der gesamtstaatlichen Perspektive fördern. Er kann darüber hinaus auch gestalterisch auf Konzepte der Gewinnung von Fachkräften einwirken. Dadurch werden Perspektiven geschaffen, von denen die Länder und vor allem die Kommunen ganz unmittelbar profitieren können.

#### IV. Ein neuer verfassungsrechtlicher Rahmen

Erforderlich ist deshalb aus Sicht der GEW ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der das Verbot von Kooperationen beseitigt und stattdessen die Voraussetzungen für eine politisch gewollte Kooperation schafft, wie sie im Rahmen der früheren Gemeinschaftsaufgabe Bildung möglich waren. Dabei müssen die Länderinteressen so berücksichtigt werden, dass die Sorge vor einem weiteren Verlust an Gestaltungsfähigkeit unbegründet ist.

Die GEW fordert deshalb:

- Das Kooperationsverbot muss gestrichen und durch eine Regelung ersetzt werden, die es Bund und Ländern ermöglicht, bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung verbindlich zusammenwirken zu können.
- Die gemeinsame Bildungsplanung muss als verpflichtender Auftrag in das Grundgesetz aufgenommen und die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch eine rechtlich abgesicherte hochrangige Institution („Bildungsrat“) unterstützt werden, die Handlungsempfehlungen für Bund und Länder ausspricht.
- Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist wieder in das Grundgesetz aufzunehmen.
- Die Abweichungsbefugnis der Länder im Bereich des Rechts der Hochschulzulassung und -abschlüsse muss entfallen.
- Die konkurrierende Gesetzgebung sollte um einen neuen Kompetenztitel „Recht der Berufsbildung“ erweitert werden, um verfassungsrechtliche Klarheit in der Frage der Regelungs-

kompetenz des Bundes zu schaffen.

- Schließlich wird eine Bundeskompetenz für die Weiterbildung benötigt.

Die gegebenen und sich neu ergebenden Möglichkeiten bundesweiter Gestaltung müssen auch tatsächlich genutzt werden:

- Der Bund muss ein Hochschulzugangsgesetz erlassen, das den Rechtsanspruch auf ein Studium einschließlich des unbeschränkten Zugangs zu Master-Studiengängen umfasst.
- Der Bund muss ein Weiterbildungsgesetz erlassen, das u.a. Zugang, Finanzierung, Qualitätssicherung, Forschung und Weiterbildungsberatung beinhaltet.
- Wir brauchen ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz, das mit der Bundesgesetzgebung zur beruflichen Weiterbildung abzustimmen ist.

Der enge Zusammenhang von öffentlichem Dienstrecht und Bildungswesen erfordert eine weitere Änderung der grundgesetzlichen Zuständigkeiten:

- Die GEW fordert, die Kompetenzen für das öffentliche Dienstrecht einschließlich des Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrechts wieder in die Zuständigkeit des Bundes zu geben, um einen schädlichen Wettbewerb um Lehrkräfte zu vermeiden.
- Sollte dies nicht durchsetzbar sein, ist es unabdingbar, im Rahmen eines nationalen Bildungsrates eine Arbeitsgruppe „Bildung und Dienstrecht“ unter Beteiligung der Innen- und Kultusressorts und der Gewerkschaften einzurichten, die verbindliche Absprachen zur Koordinierung der Besoldungs- und Dienstrechtsentwicklung und dem Abbau von Mobilitätshemmnissen zum Ziel haben muss.

#### V. Bewertung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Änderung von Art. 91b Grundgesetz (BR-Drs. 419/12)

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 91b Grundgesetz in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, der die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Bereich von Wissenschaft und Forschung an Hochschulen erhöhen soll.

Inhalt des Gesetzentwurfes:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dem bisherigen Wortlaut in Art. 91b Abs. 1 Nummer 2 Grundgesetz zwei Wörter hinzuzufügen:

Art 91b n.F.

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Einrichtungen und Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen; (...)

Der Gesetzentwurf ist nicht ausreichend und dient wohl vor allem dazu, die durch die Anträge aus Schleswig-Holstein und Hamburg im Bundesrat sowie im Deutschen Bundestag losgetretene Debatte um eine Föderalismusreform III einzufangen.



Die Begründung des Gesetzentwurfes macht die eingeschränkte Zielsetzung der Grundgesetzänderung deutlich: Die überregionale Bedeutung wird so stark betont, dass die Änderung aus Sicht der Bundesregierung insgesamt nur auf die Fortsetzung der Exzellenzförderung abzielt. So heißt es in der Gesetzesbegründung: „Mit dieser Grundgesetzänderung wird eine langfristige Förderung von exzellenten Einrichtungen ermöglicht, unabhängig von ihrer institutionellen Anbindung an eine Hochschule oder an eine außeruniversitäre Einrichtung.“ Dies wird weiter verdeutlicht: "Mit dem Gesetzentwurf wird eine langfristige Förderung von Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen auf der Grundlage eines wissenschaftsgeleiteten Verfahrens bei Förderentscheidung und der begleitenden Evaluation möglich. Die kontinuierliche Förderung ist an den Nachweis überregionaler Bedeutung gebunden. Die Erweiterung bedeutet auch, dass eine Förderung von Hochschulen mit Bundesmitteln nicht zwingend von einer Zusammenarbeit oder Fusion mit einer außeruniversitären Einrichtung abhängt." Schließlich wird ausgeführt: „Dies heißt, dass es sich um eine Förderung handeln muss, die Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 17).“

Die Bundesregierung macht ferner deutlich, dass die Föderalismusreform I nicht in Frage gestellt wird: „An den Ergebnissen der Föderalismusreform I von 2006 wird festgehalten. Die Erweiterung bezieht sich allein darauf, dem Bund die Möglichkeit zu eröffnen, künftig gemeinsam mit den Ländern Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung von überregionaler Bedeutung an Hochschulen fördern zu können. Die Förderung des allgemeinen Hochschulbaus bleibt ausgeschlossen.“

Die von der GEW unter IV. gestellten Anforderungen erfüllt der Gesetzentwurf nicht. Gleichwohl handelt es sich um eine Verbesserung des Status quo, weil eine interpretationsfähige Lösung zumindest Spielräume eröffnet.

**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 sind<sup>1</sup>. 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.“

---

<sup>1</sup> 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 1964<sup>2</sup>. 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 Erkenntnisbildung<sup>3</sup> (früher verkürzend auch die Suche nach der Wahrheit genannt<sup>4</sup>). 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

---

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

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

<sup>4</sup> 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 sollte<sup>5</sup>, hat zu einer Anzahl von Umgehungsstrukturen geführt, die gesetzgebungstechnisch zu inneren Widersprüchen führen. So stellt sich das im Land Baden-Württemberg erlassene KIT-Gesetz<sup>6</sup> 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

---

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

<sup>6</sup> 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 Vereinheitlichungsversuche<sup>7</sup> praktizierter Wille der Bildungspolitik<sup>8</sup> angesichts des zentralisierten Schulwesens im Nationalsozialismus, dass letztlich auch dem Ziel der „Gleichschaltung“ gedient hatte<sup>9</sup>. 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*<sup>10</sup>. Schon die Paulskirche hatte erkannt, dass der kulturelle

<sup>7</sup> Etwa die alliierte „Kontrollratsdirektive Nr. 54“ von 1947.

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

<sup>9</sup> 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.);

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

#### 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 Ganztagschule<sup>12</sup> ähnlich der in der Begründung der Regierungsvorlage zum damaligen HRG favorisierten Gesamthochschule<sup>13</sup> 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*

---

<sup>11</sup> Geis (Fn. 9), S. 526.

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

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



**Prof. Dr.-Ing. Wolfgang Marquardt**  
**Vorsitzender des Wissenschaftsrates**

## **Stellungnahme**

### **Öffentliche Anhörung**

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

**am 28. November 2012**



**VORSITZENDER**

Drs. 2754-12  
Köln 16 11 2012 / go / VS

**STELLUNGNAHME**

# Stellungnahme zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)

Wissenschaft (also Lehre und Forschung) wie auch Bildung sind nationale Aufgaben, die gemeinsam wahrgenommen werden müssen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Um die vor uns liegenden Herausforderungen bewältigen zu können, muss eine neue Qualität des Föderalismus entwickelt werden, bei der die kooperativen Elemente auf freiwilliger Basis gestärkt werden. Zu diesem Zweck ist eine Änderung des Grundgesetzes – die sowohl von der Bundesregierung und den im Bundestag vertretenen Parteien wie auch von den Landesregierungen im Grundsatz, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen befürwortet wird – nötig. Sie muss die gemeinsame Verantwortung des Bundes und der Länder für Wissenschaft und Bildung über das bestehende Maß hinaus erfassen und weitergehende, weniger einschränkende Maßnahmen der Bund-Länder-Kooperation in ausgewählten Bereichen von gesamtstaatlichem Interesse verfassungsrechtlich ermöglichen.

Ein funktionales und leistungsfähiges Bildungs- und Wissenschaftssystem ist eine entscheidende Voraussetzung für die künftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands. Ich bin davon überzeugt, dass mit Eintreten der sog. „Schuldenbremse“ eine auskömmliche und der Bedeutung dieses Sektors gerecht werdende Grundfinanzierung der Hochschulen durch die Länder allein nur noch schwerlich gewährleistet werden kann.

Die Grundgesetzänderung darf sich nicht an kurzfristigen Zielen oder gar an einzelnen konkreten Maßnahmen orientieren. Vielmehr muss sie einen weitreichenden Rahmen definieren, in dem Bund und Länder zusammenwirken können, um gemeinsame wissenschafts- und bildungspolitische Ziele zu verfolgen. Auch wenn die Grenzen dabei nicht zu eng gezogen werden sollen, muss nicht nur das finanziell Machbare, sondern auch das politische Realisierbare im Blick behalten werden. Insbesondere sollen die Länder auch künftig eine besondere Verantwortung für Bildung und Wissenschaft wahrnehmen. Dies erfordert neben einer entsprechenden Prioritätensetzung der Landesregierungen auch angemessene föderale Finanzierungsstrukturen. Die Mitwirkung des Bundes muss insbesondere auf die gesamtstaatliche Perspektive ausgerichtet sein, um die Maßnahmen und Aufwendungen der Länder so zu ergänzen, dass sich Deutschland den Anforderungen des internationalen Wettbewerbs erfolgreich stellen kann.

Für die Wissenschaft und insbesondere die Hochschulen wird es bei einer Reform des Artikels 91b GG vor allem darauf ankommen, die institutionelle Finanzierung von Forschung und Lehre auf eine breitere Grundlage zu stellen und dem Bund dadurch in geeigneter Weise eine Beteiligung an der Finanzierung überregional bedeutsamer Aufgaben zu ermöglichen.

Die Grundgesetzänderung soll im Bereich der Wissenschaft ein ungehindertes Zusammenwirken der Akteure ermöglichen, um – über die bestehenden institutionellen Strukturen des Wissenschaftssystems hinweg – neue sich funktional als sinnvoll erweisende Strukturen schaffen zu können. Dazu wäre die Neufassung des Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG im Sinne des Vorschlages von Professor Löwer (Bonn) vom 19.3.2012 – „Forschung und Lehre an Hochschulen“ – sinnvoll. Dadurch würde die derzeitige Beschränkung auf „Vorhaben“ aufgehoben und stattdessen ein vielfältig ausgestaltbarer Korridor geschaffen, der von Bund und Ländern – orientiert an heutigen und künftigen funktionalen Erfordernissen – ausgestaltet werden kann.

In meiner ausführlichen Stellungnahme<sup>1</sup> zur Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages am 19. März 2012 in Berlin, die ich erneut beifüge, habe ich perspektivisch folgende Maßnahmen aufgezeigt, die durch eine Grundgesetzänderung deutlich erleichtert oder gar erst ermöglicht würden:

- \_ die Förderung von ausgewählten Hochschulen mit hervorragendem „track record“, die bereits heute international sichtbar und im Hinblick auf ihre eigene Weiterentwicklung strategiefähig sind;
- \_ eine langfristig angelegte strukturelle Förderung einzelner Forschungsschwerpunkte an einer Hochschule, die sich durch eine sehr hohe wissenschaftliche Qualität auszeichnen;
- \_ verschiedenartig ausgestaltete Kooperationen (institutionelle Kooperationsmodelle, wie etwa ein Zusammenschluss einer außeruniversitären Einrichtung mit einer Hochschule sowie regionale Kooperationsmodelle und schließlich programmatisch oder fachlich orientierte Kooperationsmodelle).

Als weitere mögliche Maßnahme möchte ich auf eine Mitwirkung des Bundes bei der Finanzierung der an Absolventenzahlen orientierten Kosten der Lehre an Hochschulen hinweisen, die im Sinne einer Fortentwicklung der Regelungen des Hochschulpaktes die projektförmige Befristung der Mittel durch ein Modell ablöst, das den Hochschulen lang-

<sup>1</sup> „Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“

---

3 | 3

fristigere Planungshorizonte ermöglicht, um damit den Personalaufbau zur Verbesserung des Betreuungsverhältnisses zu erleichtern.

Alle Maßnahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Förderung sollten auf eine sinnvolle Balance zwischen Grund- und Projektfinanzierung der Hochschulen abzielen, um deren einzigartiges, vielfältiges Leistungsspektrum in Lehre, Forschung und Transfer auf einem hohen Qualitätsniveau in der Spitze wie auch in der Breite erhalten und weiterentwickeln zu können.

gez. Professor Dr.-Ing. Wolfgang Marquardt



**VORSITZENDER**

Drs. 1986-12  
Köln 12 03 2012 / go/wm

# Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusam- menarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft

## **STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR BILDUNG, FORSCHUNG UND TECH- NIKFOLGENABSCHÄTZUNG DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 19. MÄRZ 2012 IN BERLIN**

Eingangs ist zunächst zu betonen, dass der Wissenschaftsrat den Bereich „Bildung“ im Sinne von Hochschul-Bildung – und damit also als Bestandteil von Wissenschaft – versteht. Der Wissenschaftsrat hat weder Mandat noch Kompetenz, sich zu Fragen der Schul-Bildung und aller damit verbundenen fachlichen, politischen und verfassungsrechtlichen Aspekte zu äußern. Zudem wird hier auch nicht die „Forschung und Entwicklung (FuE)“ in den Blick genommen, die in Wirtschaftsunternehmen betrieben und weitgehend von diesen finanziert wird.

Auch wenn in Deutschland das Ziel verfolgt wird, die Wissenschaft durch einen Mix aus öffentlichen und privaten Mitteln zu finanzieren, so fällt dem Staat doch nach wie vor die zentrale Rolle in der Finanzierung von Lehre und Forschung zu. Wesentliche Ziele und Prinzipien der Wissenschaftspolitik lassen sich in folgender Weise umreißen:

Der Staat soll

- \_ erstens ein Bildungs- und Hochschulsystem bereitstellen, das eine möglichst gute Ausbildung der Bevölkerung sicherstellt. Dabei geht es sowohl um die möglichst gerechte Vergabe von Bildungs- und Lebenschancen als auch um legitime gesellschafts- und wirtschaftspolitische Anliegen. Zu diesem Zweck müssen auch Studienplätze in jeweils angemessener Zahl und Qualität an unseren Hochschulen vorgehalten werden;
- \_ zweitens dafür sorgen, dass das Hochschulsystem nicht nur auskömmlich finanziert ist, sondern dass es auch im Hinblick auf die Qualität seiner Produkte in Lehre, Forschung und Transfer ein insgesamt ausgeglichenes Ergebnis auf möglichst hohem Niveau liefert;

- \_ drittens zugleich den Wettbewerb innerhalb des Wissenschaftssystems nachhaltig fördern; hierfür stellt er verschiedenste Instrumente und erhebliche Mittel bereit;
- \_ viertens ein Wissenschaftssystem sicherstellen, das neben einer gleichmäßig verteilten hohen Leistungsfähigkeit auch im internationalen Wettbewerb bestehen kann, und zwar so, dass nicht nur international wettbewerbsfähige Forschungsschwerpunkte gefördert werden, sondern dass einige Einrichtungen in allen Leistungsdimensionen des Wissenschaftssystems auf Augenhöhe mit den weltweit besten gelangen können.

Diese Ziele gelten natürlich auch innerhalb eines föderal geprägten und organisierten Staates, in dem die Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Bewältigung der bildungs- und wissenschaftspolitischen Aufgaben unterschiedlich verteilt sind und die Finanzierungsströme – nicht zuletzt wegen der bestehenden gesetzlichen Regelungen – eine komplexe Gestalt angenommen haben.

#### **AKTUELLE LAGE: „PARADOXIE DER FÖDERALISMUSREFORM“**

Während die Föderalismusreform von 2006 bekanntlich auf eine deutliche Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern abzielte, sind Bund und Länder innerhalb weniger Jahre starke, wenn auch jeweils überwiegend befristete Verflechtungen zur Finanzierung des Wissenschaftssystems im Rahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Förderung eingegangen. Beleg hierfür sind vor allem neben der Exzellenzinitiative die allseits bekannten „Pakte“, welche auf Art. 91b GG fußen. Auch wenn ursprünglich etliche Akteure in den Beratungen der Föderalismusreform wohl andere föderale und hochschulpolitische Ziele verfolgten, haben Bund und Länder seither auf die finanzpolitischen Herausforderungen in bemerkenswerter Weise gemeinsam reagiert. Alles in allem haben diese Pakte eine enorme Schubwirkung entfaltet. Angesichts dieses erfolgreichen gemeinsamen Engagements von Bund und Ländern bildet der 2005 im Rahmen der Beratungen zur Föderalismusreform geprägte Begriff des „Kooperationsverbot“ die Regelungen des Art. 91 b GG nicht präzise ab.

Inzwischen wird jedoch die Frage laut, wie diese Förderprogramme zu bewerten seien, müssen sie doch wegen grundgesetzlicher Vorgaben projektförmig und damit aufgabenspezifisch und befristet sein. Es gibt verschiedene Stimmen in Politik und Wissenschaft, die von einer solchen Praxis des „Auf-Sicht-Fahrens“ wegkommen und institutionell stabile und berechenbarere Strukturen schaffen wollen. Es ist allerdings auch die Auffassung nachvollziehbar, dass sich das Prinzip der Pakte und Projekte bewährt habe: Anstatt sich in immer wieder rasch verkrustende Finanzstrukturen zu begeben, sei es besser, flexibel auf Probleme zu reagieren und mittelfristig steuernd eingreifen zu können. Hier *scheint* es sich um ein kaum auflösbares Dilemma zu handeln.

#### **ZUM VERHÄLTNISS VON HOCHSCHULEN UND AUSSERUNIVERSITÄREN FORSCHUNGSEINRICHTUNGEN**

Der starke außeruniversitäre Sektor, der sich in weiten Teilen durch eine hohe wissenschaftliche Reputation auszeichnet, ist im internationalen Vergleich eine Besonderheit des deutschen Wissenschaftssystems, die sich aus den föderalen Bedingungen ergeben hat. Dem deutschen Hochschulsystem, das zwar von einer beachtlichen Zahl guter und sehr guter Hochschulen mit einem qualitativ anspruchsvollen Angebot „in der Fläche“



geprägt ist, fehlt es aber an Einrichtungen mit internationaler Strahlkraft in der Liga von Oxford, Stanford oder dem MIT.

Die Exzellenzinitiative hat mit ihren drei Förderlinien wesentliche Impulse zur Verbesserung der Wettbewerbssituation der Universitäten gegeben. Die sich abzeichnenden erfreulichen Erfolge können langfristig allerdings nur gesichert werden, wenn der angestrebte Profilierungsprozess weiter fortgesetzt wird. Dabei darf diese vorzugsweise auf die Spitzenforschung ausgerichtete Förderung nicht zu Lasten der Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit des Hochschulsystems in seiner ganzen Breite gehen.

Der Wissenschaftsrat hat noch im Jahr 2000 die „Versäulung“ des deutschen Wissenschaftssystems als fundamentales und schwer zu überwindendes Problem diagnostiziert. Glücklicherweise ist die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und außeruniversitärer Forschung gerade in den letzten Jahren deutlich intensiver geworden. Der Pakt für Forschung und Innovation und die Exzellenzinitiative haben gerade auch hier Anlass und wesentliche finanzielle Anreize gegeben und zu innovativen Maßnahmen geführt. An zahlreichen Standorten kam es zu Zusammenschlüssen oder engen Kooperationen von Universitäten mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen vielfältiger Art. Angesichts der steigenden Zahl der Kooperationen, der institutionenübergreifenden Cluster, der gemeinsamen Berufungen oder der kooperativen Promotionskollegs ist die pauschale Diagnose einer „Versäulung“ des deutschen Wissenschaftssystems nicht mehr zu halten.

Vielmehr kommt es heute auf die *Gestaltung* der zahlreichen Kooperationen und insbesondere auch ihrer Governance an. Die beteiligten Einrichtungen müssen gleichberechtigte Partner sein können, die ihre jeweiligen Stärken in die Kooperation einbringen, ohne Sorge haben zu müssen, dass sie übervorteilt werden. Allerdings kann man Augenhöhe nicht allein durch die entsprechende Ausgestaltung von Kooperationsverträgen sicherstellen, wenn die strukturellen Randbedingungen nicht stimmen. Dazu drei Beispiele:

- \_ Wenn ein Partner in erheblichem Maß eigene Mittel investiert, über die er frei disponieren kann, der andere hingegen auf die Bewilligung von Projektmitteln angewiesen ist, entsteht automatisch eine Asymmetrie zugunsten des besser ausgestatteten Partners.
- \_ Wer über gute Infrastrukturen verfügt, kann sich seine Partnerinstitutionen aussuchen und wird zum begehrten Ziel für hoch qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.
- \_ Wer über flexiblere Besoldungs- und Vergütungsmöglichkeiten verfügt, kann besser rekrutieren oder sogar innerhalb von Kooperationen wichtiges Personal abwerben – auf allen Ebenen, von der Doktorandin bis zum Spitzenwissenschaftler.

Die Asymmetrie im deutschen Wissenschaftssystem zulasten der Hochschulen ist unstrittig. Die Finanzierungsstrukturen müssen deshalb mindestens so gestaltet werden, dass diese Schere sich nicht weiter öffnet.

#### **GRENZEN DER BUND-LÄNDER-KOOPERATION**

Die eingangs formulierten Ziele der Wissenschaftspolitik erfordern ein zunächst an der Funktionserfüllung orientiertes Zusammenwirken von Bund und Ländern, ohne die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Akteure aus dem Blick zu verlieren. Im deutschen Hochschulsystem sind derzeit folgende Probleme und Herausforderungen zu erkennen:

- \_ Viele Hochschulen, insbesondere die großen Universitäten, verfügen im internationalen Vergleich über schlechte Betreuungsverhältnisse.
- \_ Die Herausforderungen in der Lehre nehmen für alle Hochschulen zu, und zwar aufgrund (a) der laut KMK weiter steigenden und langfristig deutlich über dem Niveau des Jahres 2005 bleibenden Studierendenzahlen und (b) der zunehmenden Akademisierungsquote sowie der damit auch einhergehenden großen Heterogenität der Vorbildung der Studienanfänger.
- \_ Universitäten müssen förderliche Rahmenbedingungen schaffen, um auch langfristige, risikoreiche und nicht am *Mainstream* orientierte Forschung – einzelner Wissenschaftler oder größerer, ggf. interdisziplinärer Verbände – zu ermöglichen, um international auch in der Spitze wettbewerbsfähig sein zu können.
- \_ Die Profilierung der Universitäten (gewünscht und befördert durch die Exzellenzinitiative) erfordert einerseits umsteuerbare Ressourcen in den Hochschulen sowie andererseits vor allem langfristig stabile, exzellente Bereiche, ohne die Kernaufgaben z.B. in der grundständigen Lehre oder in der leistungsfähigen Forschung außerhalb der Profildomänen zu gefährden.
- \_ Starke Universitäten, die in der Lage sind, immer wieder leistungsfähige Forschungsschwerpunkte hervorzubringen, „siegen sich zu Tode“, weil sie diese (oft ausgezeichneten und international sichtbaren) Schwerpunkte nicht alle angemessen ausgestattet halten können und damit gezwungen sind, sie entweder allmählich wieder auszutrocknen oder sie aktiv auszugliedern, um in den Genuss einer Bundesfinanzierung zu kommen.
- \_ Noch besteht keine Möglichkeit, institutionelle Verbände, von Fusion bis zu Dachgesellschaften, dauerhaft zu errichten, die über kritische Massen, komplementäre Kompetenzen und eine verbesserte Strategiefähigkeit verfügen.

Viele Versuche zur Lösung dieser Probleme mit Hilfe einer gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung scheitern an der gegenwärtigen Fassung des Art. 91b GG, oder aber sie sind mit einem unnötig hohen und damit hinderlichen vertragsrechtlichen und administrativen Aufwand verbunden.

#### **PERSPEKTIVEN DER BUND-LÄNDER-KOOPERATION**

Um den eingangs genannten Zielen auch zukünftig gerecht werden und um die vorher angesprochenen Probleme lösen zu können, sind verschiedene, möglichst abgestimmte

Maßnahmen erforderlich, von denen einige im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen umsetzbar sind, andere aber nicht.

Zur ersten Gruppe zählen etwa verbesserte Strukturen in der Projekt- und Drittmittelförderung wie beispielsweise die Einführung einer Vollkostenfinanzierung oder wenigstens die deutliche Erhöhung von *Overheads* für Drittmittelprojekte, eine Intensivierung der privaten Bildungs- und Wissenschaftsfinanzierung, eine Stärkung in der Nachfrageorientierung der Hochschulfinanzierung und vieles mehr – sämtlich Maßnahmen, die der Verbesserung der Finanzierung insbesondere der Hochschulen dienen.

Andere bedeutsame Förderformate und -instrumente lassen sich jedoch nur adäquat ausgestalten, wenn es Bund und Ländern künftig über eine Grundgesetzänderung ermöglicht würde, bei der „Förderung von Vorhaben und Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ zusammenzuwirken. Die Ergänzung des Art. 91b GG, welche hiermit als die wesentliche gestalterische Maßnahme vorgeschlagen wird, um die beiden Worte „und Einrichtungen“ ist überschaubar, strukturell überaus wirkungsvoll und auf die Wissenschaft fokussiert.<sup>1</sup> Mithilfe einer solchen Änderung würde man auch dem oben skizzierten Dilemma (Stabilität vs. Flexibilität) entgehen können, da die Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes im Grundsatz gegeben wäre, ohne damit (wie etwa der frühere Hochschulbau nach Art. 91a GG) gleich ein Aufgabenfeld mit zu definieren.

Die im Folgenden genannten Optionen werden einerseits ohne den Anspruch auf Vollständigkeit und andererseits in dem Bewusstsein skizziert, dass bei weitem nicht alles gemacht werden muss, was theoretisch ginge. Vielmehr kann und muss die Auswahl und Ausgestaltung von – befristeten wie auch langfristig angelegten – Handlungsoptionen den jeweiligen funktionalen Bedürfnissen entsprechend fallweise von Bund und Ländern ausgehandelt werden. Vor diesem Hintergrund werden folgende Perspektiven für eine ergänzende bzw. unterstützende Mitfinanzierung des Bundes aufgezeigt:

- \_ die Förderung von ausgewählten Hochschulen mit hervorragendem „track record“, die bereits heute international sichtbar und im Hinblick auf ihre eigene Weiterentwicklung strategiefähig sind (die Förderung könnte neben den infrastrukturellen Voraussetzungen in allen wesentlichen Leistungsbereichen wie Forschung, Lehre, Transfer und Internationalisierung wirksam werden);
- \_ die langfristige angelegte strukturelle Förderung einzelner Forschungsschwerpunkte an einer Hochschule, die sich durch eine sehr hohe wissenschaftliche Qualität auszeichnen und die außerdem von nationaler Bedeutung und von gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse sind;
- \_ neben der Förderung einzelner Universitäten – als Ganzes oder aber ausgewählter Einrichtungen – sind verschiedenartig gestaltete Kooperationen denkbar, die sich grob in drei Gruppen einteilen lassen:
  - \_ *institutionelle Kooperationsmodelle*, wie etwa ein Zusammenschluss einer außeruniversitären Einrichtung mit einer Hochschule;

<sup>1</sup> Mit einer geeigneten Formulierung wäre zu gewährleisten, dass gleichermaßen ganze Hochschulen, Teile einer Hochschule und mit der Hochschule eng verbundene rechtlich eigenständige Einrichtungen von der Förderung erfasst werden können.

- \_ *regionale Kooperationsmodelle*, bei denen nach funktionalen Gesichtspunkten sorgfältig ausgewählte Hochschulen und außeruniversitäre Einrichtungen einer Region ihre spezifischen Stärken (z.B. in der Lehre, in der Spitzenforschung, in der Forschung in kleinen Fächern oder im Ergebnistransfer) im Sinne von „Stärken stärken“ komplementär ausprägen, um dann einen kooperativen Verbund mit einer verbindlichen Governance zu bilden, der sich durch eine breite Funktionalität auf hohem qualitativen Niveau auszeichnet;
- \_ *programmatisch oder fachlich orientierte Kooperationsmodelle*, die – nicht notwendigerweise regional begrenzt – langfristig angelegte institutionelle Verabredungen zu gemeinsamen Schwerpunktsetzungen betreffen, um gegebenenfalls auch in einer eigens gegründeten gemeinsamen organisatorischen Einheit für die Bearbeitung eines herausragenden wissenschaftlichen Problems – möglicherweise in Verbindung mit gesellschafts- oder gesundheitspolitischen Aufgaben – international wettbewerbsfähiger aufgestellt zu sein.

Maßnahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Förderung sollten auch auf eine sinnvolle Balance zwischen Grund- und Projektfinanzierung der Hochschulen abzielen, um deren einzigartiges, vielfältiges Leistungsspektrum in Lehre, Forschung und Transfer auf einem hohen Qualitätsniveau auch in der Breite erhalten und weiterentwickeln zu können.

Unabhängig von einer konkreten Ausgestaltung müssten die sich durch eine Änderung von Art. 91b GG ergebenden Perspektiven der Umsetzung der eingangs formulierten, wohl unstrittigen allgemeinen Ziele einer nationalen Wissenschaftspolitik dienen. Insbesondere dürfte eine institutionelle Förderung von Vorhaben oder Einrichtungen der Hochschulen durch den Bund nicht dazu führen, dass die Länder ihre Anstrengungen zur Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems reduzieren. Somit müsste die Aushandlung spezifischer Maßnahmen zwischen Bund und Ländern auch Verabredungen beinhalten, die eine hohe Bindungswirkung über die Legislaturperioden in Bund und Ländern hinaus garantieren.

Im Wissenschaftsrat hat aktuell eine Arbeitsgruppe „Perspektiven der deutschen Wissenschaft“ ihre Beratungen aufgenommen, die konkrete Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung des deutschen Wissenschaftssystems erarbeiten und bewerten soll. Der Wissenschaftsrat ist gerne bereit in diesem oder einem anderen Kontext, detailliertere Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltungen der Perspektiven der Bund-Länder-Kooperation zu erarbeiten.

gez. Professor Dr.-Ing. Wolfgang Marquardt

**Dr. jur. Margrit Seckelmann, M.A.**  
**Geschäftsführerin des Deutschen Forschungsinstituts**  
**für öffentliche Verwaltung Speyer**

## **Stellungnahme**

### **Öffentliche Anhörung**

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

**am 28. November 2012**





Dr. iur. Margrit Seckelmann, M.A.  
Geschäftsführerin

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer • Postfach 14 09 • 67324 Speyer



Ein Institut der

**Leibniz  
Gemeinschaft**

20. November 2012

Sie haben mich um eine Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b)“ der Bundesregierung gebeten. Diese Frage ist zunächst in den Kontext einzubetten, warum gute Bildung und Forschung existentiell notwendig ist und unter welchen Rahmenbedingungen beide im föderalen Bundesstaat gewährleistet werden können. Sodann sollen die verfassungsrechtlich zulässigen und die durch Verfassungsänderung ermöglichbaren Wege aufgezeigt und bewertet werden.

## **A. Der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung**

1. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs. 17/10956 vom 10.10.2012) soll der Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG so gefasst werden, dass Bund und Länder „auf Grund von Vereinbarungen“ „in Fällen überregionaler Bedeutung“ bei der Förderung von „*Einrichtungen und*<sup>1</sup> Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ künftig zusammenwirken können. Nach der Begründung der Bundesregierung (ebd.) soll mit „der Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten [...] für Bund und Länder ein Instrumentarium“ geschaffen werden, „mit dem bei gleichzeitiger Wahrung der föderalen Kompetenzordnung langfristig und nachhaltig eine stärkere Leistungsfähigkeit der Hochschulen sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext gefördert werden kann.“

## **B. Die Hintergründe des Gesetzentwurfs**

### **I. Die Bundesrepublik Deutschland als rohstoffarmes, wissensbasiertes Technologieland**

2. Die Ausgangsbeobachtung der Deutschen Bundesregierung ist insoweit zutreffend, als dass die Bundesrepublik Deutschland ein vergleichsweise rohstoffarmes Land ist, das aber zugleich über einen im internationalen Vergleich extrem hohes Technologie- und Wissensniveau verfügt und auf eine bestmögliche Verfasstheit seines Bildungs- (namentlich auch seines Hochschul-) systems angewiesen ist.

### **II. Die Rolle von Bildung und Wissenschaft bei der Erhaltung der Zukunftsfähigkeit Deutschlands**

3. Um diesen hohen Standard des Bildungs- und Hochschulsystems zu gewährleisten, müssen die Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland darum bemüht sein, einerseits hochqualitative Forschung zu ermöglichen, zum anderen aber auch für eine bestmögliche Ausbildung derjenigen zu sorgen, die die Forschung künftig übernehmen und weiterentwickeln werden. Das bedeutet, dass von Beginn einer Lernbiographie an qualitätvolle frühkindliche Bildung, Schulbildung und berufliche Bildung oder Hochschulbildung (und zwar in der Breite und nicht nur an wenigen [Bundes-]Universitäten) anzubieten ist. Nur durch die Gewährleistung guter Bildung „von Anfang an“ kann ein künftiges Zurückfallen der Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb verhindert werden (man denke als Negativbeispiel an den sog. „*British decline*“, also den Verlust der technologischen Anführerposition Großbritanniens wegen Vernachlässigung der technisch-industriellen Ausbildung in der zweiten Phase der „Industriellen Revolution“<sup>2</sup>). Jetzt, in der Phase der sog. „Dritten Industriellen Revolution“, als welche die Energiewende oftmals bezeichnet wird, muss die Bundesrepublik darauf achten, dass sie nicht ihrerseits (z. B. gegenüber den BRIC-Staaten) den Anschluss verpasst.

### **III. Der spezifische bundesdeutsche Wissenschaftsföderalismus**

4. Das deutsche Wissenschaftssystem ist in spezifischer Weise durch ein Nebeneinander universitärer und außeruniversitärer Forschung gekennzeichnet. Diese Entwicklung geht (beispielsweise durch Gründung der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft, der heutigen Max-Planck-Gesellschaft, im Jahr 1911) schon bis ins deutsche Kaiserreich zurück. Das System ist nur vor dem Hintergrund seiner Geschichte und der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund (damals dem Reich) und den Ländern zu verstehen.

---

<sup>1</sup> Kursiv gesetzte Worte sind hier und im Folgenden solche, die nicht dem aktuellen Verfassungstext entsprechen.



5. Die Ansätze zu einer Neuverteilung der Kompetenzen (nach den beiden Weltkriegen, in der Finanzreform von 1969 oder den beiden Etappen der Föderalismusreform von 2006 und 2009) haben an der Ausgangslage im Wesentlichen nichts geändert: Träger der Kultushoheit, und damit des Schulwesens, sind grundsätzlich die Länder, während der Bund über einige spezielle Kompetenzen bei den Ausbildungsbeihilfen sowie in der Forschungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) und im Hochschulwesen (heute Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) verfügt.<sup>3</sup>

#### **IV. Hochschulbildung und Wissenschaft als auf Kooperation angewiesene öffentliche Güter**

6. Hochschulbildung und Wissenschaft sind im Bundesstaat öffentliche Güter. Das bedeutet für den Bereich der Hochschulbildung, dass nach dem aktuellen Zulassungsrecht niemand, der bestimmte Voraussetzungen (das Abitur bzw. einen bestimmten Notendurchschnitt) erfüllt, vom Zugang ausgeschlossen werden kann, egal, ob er einem deutschen Bundesstaat entstammt, der weniger oder mehr Abiturientinnen und Abiturienten ausbildet als er Studienplätze anbietet. Ähnliches gilt für die Wissenschaft, die gerade auf Austausch zwischen den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen angewiesen ist.

7. Die Produktion von Kollektivgütern erfordert im Bundesstaat die Kooperation von Bund und Ländern. Insoweit ist die deutsche Hochschulpolitik neben föderaler Vielfalt auch durch gesamtstaatliche Verantwortung geprägt.

8. Der Gedanke der Bundestreue<sup>4</sup> ist ein zentraler Gedanke des bundesdeutschen Föderalismus. Wenn einzelne Bundesländer weniger Studienplätze anbieten, als sie Abiturienten „produzieren“ oder umgekehrt in anderen Bundesländern ausgebildete Fachkräfte, gerade auch für den Öffentlichen Dienst, abwerben, so müssen sie sich die Frage nach ihrer „Treue“ gefallen lassen.

---

<sup>2</sup> Vgl. *Hobsbawm*, *Industrie und Empire. Britische Wirtschaftsgeschichte seit 1750*, Band 2, 1. Aufl., Frankfurt am Main 1969, S. 17.

<sup>3</sup> Zu den wenigen Ausnahmen im Bildungsbereich gehören bekanntlich die Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13 1. Alt. GG), die (außerschulischen) berufliche Bildung (Art. 74 Nr. 11 GG, „Recht der Wirtschaft“ bzw. Nr. 12, „Arbeitsrecht“), die frühkindliche Betreuung (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, „öffentliche Fürsorge“, strittig, vgl. Fußnote 9) und – als grundgesetzlich erlaubter Kooperationsbestand – die Vergleichsstudien im internationalen Vergleich nach Art. 91b Abs. 2 GG.

<sup>4</sup> Hierzu grundsätzlich *Bauer*, *Die Bundestreue*, Tübingen 1992.

## **V. Zentrale Fragestellungen**

9. Von diesen Grundüberlegungen aus sind die Fragen zu beantworten: Wie soll und kann Kooperation im deutschen Bundesstaat so gestaltet werden, dass das im internationalen Vergleich sehr hohe Technologie- und Wissensniveau sowie die Leistungsfähigkeit der Hochschulen und außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen gehalten werden kann?

10. Diese Frage kann in zwei Unterfragen aufgespalten werden: Wie soll das Bildungs- und Wissenschaftssystem in der Bundesrepublik Deutschland gestaltet sein? Und wie können Bund und Länder zu dessen bestmöglicher Verfasstheit grundgesetzkonform zusammenwirken?

### **V.1. Frage 1: Wie sollte das Bildungs- und Wissenschaftssystem in der Bundesrepublik Deutschland gestaltet sein?**

11. Nur wenn der Zugang zu Bildung nicht an soziale Faktoren gebunden ist, sondern jedem und jeder gewährleistet wird, der oder die sich an der Mitgestaltung dieser „Bildungsrepublik“ als Lernende(r) oder Lehrende(r) beteiligen möchte, kann Deutschland im internationalen Wettbewerb bestehen. Deutschland kann es sich – nicht zuletzt aufgrund des demographischen Wandels – nicht leisten, hochmotivierten Immigrant(inn)en, Behinderten oder Kindern aus bildungsfernen Familien die bestmöglichen Bildungschancen vorzuenthalten. Genauso wenig kann es sich die Bundesrepublik erlauben, aufgrund mangelnder Kinderbetreuungsmöglichkeiten hervorragend ausgebildete Erziehende länger, als diese selbst es wollen, vom Arbeitsmarkt fernzuhalten. Aus diesem Grund ist die Sicherstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten ein zentrales Thema, dessen sich Bund und Länder gemeinsam annehmen sollen.

### **V.2. Frage 2: Wie können Bund und Länder zu dessen bestmöglicher Verfasstheit grundgesetzkonform zusammenwirken?**

12. Für die grundgesetzkonforme Ausgestaltung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb gibt es verschiedene Optionen.

#### **V.2.a) Die grundsätzliche Kompetenzverteilung im Bundesstaat**

13. Das Grundgesetz differenziert zwischen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenzen. Die Gesetzgebungskompetenzen stehen derzeit nicht in Rede, also ist die Lösung über die Verwaltungs- und/oder (Mit-)Finanzierungskompetenzen zu suchen.

## V.2.b) Zu den Verwaltungskompetenzen

14. Art. 83 GG verdeutlicht, dass der Grundsatz des Art. 30 GG auch im Bereich der Verwaltung gilt: Die Verwaltungssphären zwischen Bund und Ländern sind grundsätzlich zu trennen. Im Zweifel besteht eine Zuständigkeit der Länder.

## V.2.c) Die Gemeinschaftsaufgaben und die Verwaltungszusammenarbeit des Abschnitts VIIIa des GG als grundgesetzlich erlaubte Form der Kompetenzverschränkung im Bundesstaat

15. Verfassungsrechtlich erlaubt sind jedoch unterschiedliche Formen der Sphärenberührungen oder -verschränkungen laut Abschnitt VIIIa des Grundgesetzes: Die sog. „echten“ oder „pflichtigen“ Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, die „unechten“ oder besser „fakultativen“ Gemeinschaftsaufgaben<sup>5</sup> und gewisse Formen der „Verwaltungszusammenarbeit“ in Abschnitt VIIIa des Grundgesetzes. Daneben bestehen auch (Mit-)Finanzierungskompetenzen, auf die unter V.2.d) einzugehen ist, diese sind (entgegen einem gelegentlich anzutreffenden umgangssprachlichem Sprachgebrauch) jedoch keine „Gemeinschaftsaufgaben“, sondern betreffen den Bereich der Finanzverfassung.

16. Art. 91b regelt vier Formen „fakultativer“ Gemeinschaftsaufgaben: die Möglichkeiten zur Kooperation bei Einrichtungen und Vorhaben der außeruniversitären „wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG), bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Nr. 2) und bei Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich der Großgeräte (Nr. 3) sowie der Bildungsberichterstattung zur Ermöglichung internationaler Vergleiche (Art. 91b Abs. 2 GG).

17. Während im Bereich der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern bei der Forschungsförderung nach Art. 91b GG vergleichsweise breit angelegt sind (in „Fällen überregionaler Bedeutung“ „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“, Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG), sind diejenigen der Hochschulforschung dagegen deutlich geringer („Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“, Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG). Problematisch erscheint auch die Engführung des Hochschulbaus des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. auf den sowohl schmalen wie inhaltlich unbestimmten Begriff „Forschungsbauten an Hochschulen“ (einschließlich der Großgeräte) nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3.

---

<sup>5</sup> Zum Begriff vgl. *Seckelmann*, in: dies./Lange/Horstmann, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 65-90, S. 72, Fn. 54.

Bezüglich der „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG) kommt hinzu, dass die gemeinschaftliche Finanzierung dieser Vorhaben der Zustimmung aller Länder bedarf (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG).

### **V.2.b) Die (Mit-)Finanzierungskompetenzen im Bundesstaat**

18. Im Bereich der (Mit-)Finanzierungskompetenzen hat der Bund aufgrund des 2006 neu in das Grundgesetz eingefügten Artikels 104b GG Abs. 1 GG die Möglichkeit, den Ländern Finanzhilfen [nur] noch auf Gebieten, auf denen er über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt, für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden wie Gemeindeverbände zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums zu gewähren.<sup>6</sup> Diese Verengung in Art. 104b GG gegenüber der Vorgängerregelung in Art. 104a Abs. 4 GG a. F. auf die Bereiche, in denen der Bund über eine Gesetzgebungszuständigkeit verfügt, wird seither unter dem Schlagwort des „Kooperationsverbots“ diskutiert (in Wirklichkeit handelt es sich eher um eine mangelnde „Kooperationserlaubnis“ als Durchbrechung des eigentlichen „Verbots“ in Art. 104a Abs. 1 GG).<sup>7</sup>

19. Im Bereich der Wissenschaft, in dem mit den einzelnen Unterfällen des Art. 91b GG ohnehin schon Möglichkeiten der grundgesetzlich erlaubten Zusammenarbeit bestehen, sind mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG<sup>8</sup> (Forschungsförderung) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG [neu] (Hochschulzulassung und -abschlüsse) Bundeskompetenzen vorhanden, die in den besonderen Fällen des Art. 104b GG eine Mitfinanzierung des Bundes von entsprechenden Programmen der Länder erlauben.

20. Demgegenüber verfügt der Bund grundsätzlich über keine Kompetenzen im Bereich der Bildung, mit Ausnahme der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13 1. Alt. GG), der (außerschulischen) beruflichen Bildung (Art. 74 Nr. 11 GG, „Recht der Wirtschaft“ bzw. Nr. 12, „Arbeitsrecht“), ggf. der frühkindlichen Betreuung (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, „öffentliche Fürsorge“, str.)<sup>9</sup> und – als grundgesetzlich erlaubter Kooperationsnorm – der Bildungsberichterstattung im internationalen Vergleich nach Art. 91b Abs. 2 GG.

---

<sup>6</sup> Im Rahmen der Föderalismusreform II kam eine „Notkompetenz“ für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen hinzu, Art. 104a Abs. 1 S. 2 GG.

<sup>7</sup> Vgl. *Seckelmann* (Fußn. 5), S. 77, *dies.*, DÖV 2012, S. 701-709, 701, vgl. auch *Henneke*, FAZ vom 29.3.2012, S. 8.

<sup>8</sup> Eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes soll für Art. 104b Abs. 1 GG genügen, vgl. *Butzer*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 104b GG, Rdnr. 20; *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 104b GG, Rdnr. 2.

<sup>9</sup> Inwieweit die Gesetzgebungskompetenz bezüglich der frühkindlichen Betreuung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) zu stützen ist, ist umstritten, während die Länder dies zunächst kategorisch zurückgewiesen hat-

## VI. Ansätze auf dem Boden der gültigen Verfassung

21. Es sind seit der ersten Etappe der Föderalismusreform verschiedene Möglichkeiten gesucht worden, auf dem Boden der gültigen Verfassung Kooperationen zu erlauben. Das betrifft zum einen das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der Exzellenzinitiative, des Pakts für Forschung und Innovation und des Hochschulpakts 2020 mit der darin enthaltenen „dritten Säule“, des „Qualitätspakts Lehre“. Das betrifft aber auch Kooperationsmodelle zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungsinstituten im Rahmen der Exzellenzinitiative (*Jülich Aachen Research Alliance*, JARA, und dem *Karlsruhe Institute of Technology*, KIT), die jedoch den Vorhabenscharakter (also die zeitliche Begrenzung) dieser Kooperation betonen bzw. die Finanzströme getrennt halten mussten.

## VII. Verfassungsänderungen als Resultat von Zukunftsplanungen

22. Sollen künftig weitere, auf Dauer angelegte, Kooperationen zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungsinstituten ins Leben gerufen werden (man denke an das am 6. November 2012 „aus der Taufe gehobene“ *Berliner Institut für Gesundheitsforschung*<sup>10</sup>), so wird eine Verfassungsänderung notwendig.

Eine weite Interpretation des Begriffs „Vorhaben“<sup>11</sup> erscheint interessant, wird sich aber aller Voraussicht nach angesichts der Etabliertheit der Begriffe „Vorhaben“ und „Einrichtungen“ in der Kommentarliteratur zu Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 GG sowie der entsprechenden Begründung des seinerzeitigen Gesetzentwurfs<sup>12</sup> nicht durchsetzen.

Als wesentlich zielführender erscheint der von *Löwer* gemachte Vorschlag, Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG weder auf „Einrichtungen“ noch auf „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ zu begrenzen, sondern die gemeinschaftliche Förderung von Hochschulen in ihrer gesamten Breite zu ermöglichen.<sup>13</sup>

---

ten, schlossen sie sich nach 2006 immer mehr der Ansicht an, dass dies möglich sei, vgl. *Scharpf*, Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, 2009, S. 113f. m. w. N.

<sup>10</sup> Vgl. BMBF/Senatsverwaltung von Berlin, Pressemitteilung vom 6. November 2012.

<sup>11</sup> *Meyer*, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungs Kompetenzen [= BBAW-Schriftenreihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“], Berlin 2012, S. 29f.

<sup>12</sup> Vgl. u. a. *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 91b Rdnr. 4; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2011, Rdnr. 18 m. w. N. sowie die Entwurfsbegründung BT-Drs. 16/813, S. 17.

## VIII. Verfassungsrechtliche Gestaltungsoptionen im Rahmen von Verfassungsänderungen

### VIII.1 Grundsätzliche Überlegungen

23. Soll die Verfassung geändert werden, so bestehen mehrere Möglichkeiten, die letztlich eine politische Entscheidung bedingen: Soll nur eine inkrementelle Lösung des akuten Problems zur Ermöglichung der kooperativen Förderung von „exzellenten Einrichtungen“ (so die Entwurfsbegründung auf S. 6) gesucht oder soll die Frage nach der Verfasstheit der „Bildungsrepublik Deutschland“ (Dr. *Angela Merkel*) im Bundesstaat gestellt werden, insbesondere im Hinblick auf die Bildung „von Anfang an“ (also die frühkindliche Bildung, vgl. Ziffer 5 der Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 17/10956, Anlage 3)?

24. Diese Frage zu stellen, heißt sie im Sinne der zweiten Möglichkeit zu beantworten. Das heißt, dass das „*window of opportunity*“, in dem alle Fraktionen des Bundestags wie auch die Länder des Bundestags grundsätzlich gewillt sind, (verfassungs-)gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung der Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich zu ergreifen, genutzt werden sollte, um die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Rolle als „wissensbasierte Gesellschaft“ (vgl. die Entwurfsbegründung auf S. 6) auch zukünftig wahrnehmen kann.

25. Wissen beginnt nicht in der Hochschule oder in der Spitzenforschung. Wissen entsteht da, wo die Grundlagen für ein technologisches Verständnis, ein Begreifen von Zahlen und den Grundrechenarten, aber auch für den Sprach- und Fremdsprachenerwerb sowie nicht zuletzt für die soziale Interaktion gelegt werden. Das beginnt bei der frühkindlichen Bildung und setzt sich über die primäre und sekundäre Bildung bis in den tertiären, den Hochschulsektor, fort.

26. So wichtig die Reform auch ist, an den in Art. 20 Abs. 1 GG festgelegten Grundsätzen der Verfassung soll keinesfalls gerüttelt werden (vgl. auch Art. 79 Abs. 3 GG). Das bedeutet, dass sich die geplanten Reformen vor dem Hintergrund der Eigenstaatlichkeit der Länder, insbesondere auch ihrer Kulturhoheit, vollziehen müssen, die auch nicht in Frage gestellt werden soll (vgl. die Entwurfsbegründung auf S. 6).

27. Daher können nur solche Maßnahmen in Betracht kommen, die das föderale Kompetenzgefüge nicht in Frage stellen.

---

<sup>13</sup> *Löwer*, Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19. März 2012, S. 3.

## VIII.2 Konkrete Vorschläge

### VIII.2.1 Forschung und Hochschulbau

28. In jedem Fall ist unstreitig der Kooperationsstatbestand des Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG auszuweiten. Hierbei empfiehlt sich erneut der von *Löwer* gemachte Vorschlag, die Norm weder auf „Einrichtungen“ noch auf „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ zu begrenzen, sondern die gemeinschaftliche Förderung von Hochschulen in ihrer gesamten Breite zu ermöglichen.<sup>14</sup> Dieser Vorschlag erlaubt die hinreichende Flexibilität der Förderung von Forschung und Lehre an Hochschulen in der Breite wie auch im Einzelfall im Rahmen bestimmter Programme (Exzellenzinitiative, Qualitätspakt Lehre, Hochschulpakt 2020), ohne dass Wortakrobatik betrieben werden muss.

29. Zusätzlich sollten bei der aktuellen Gelegenheit gewisse Probleme mitbereinigt werden, die sich in der Praxis gezeitigt haben. Das betrifft insbesondere die Klarstellung des Begriffs der „Forschungsbauten“ in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG, ggf. ist auch klarstellend eine Einbeziehung rechtlich verselbständigter Universitätskliniken, die Forschung und Lehre dienen und weiterhin in öffentlicher Hand sind, vorzunehmen.

### VIII.2.1 Bildung einschließlich frühkindlicher und schulischer Bildung

30. Streitig ist allerdings die Frage, inwieweit die Ausweitung des Kooperationsstatbestands des Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG mit Bildungsfragen zu verbinden ist (vgl. die Bundesratssternnahme, BT-Drs. 17/10956, Anlage 3). Dazu gibt es im Wesentlichen drei Möglichkeiten: eine verbesserte steuerliche Ausstattung der Länder (etwa durch weitere Beteiligung an der Umsatzsteuer gem. Art. 106 Abs. 4 GG), eine Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes nach Art. 104b GG (oder einem vorgeschlagenen neuen Art. 104c GG<sup>15</sup>) oder schließlich die Schaffung weiterer oder der Ausweitung bestehender Kooperationsnormen nach Art. 91b GG.

31. Die umsatzsteuerliche Mehrausstattung der Länder ist das Mittel, mit dem die wenigsten (nämlich keine) Mitspracherechte des Bundes verbunden sind. Demgegenüber bietet die Kooperation nach Art. 91b GG die intensivste Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes.

---

<sup>14</sup> *Löwer* (Fn. 12), S. 3.

<sup>15</sup> Antrag der Fraktion der SPD u. a. 24.01.2012, BT-Drs. 17/8455; Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 7.3.12, BT-Drs. 17/8902; Antrag des Landes Schleswig-Holstein beim Bundesrat vom 24.01.12, BR-Drs. 43/12; Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bundesrat vom 03.02.2012, BR-Drs. 63/12; *Wieland*, ZG 2012, S. 266-278, 276.

### VIII.2.1.a) Art. 106 Abs. 4 GG

32. Aus Sicht des Bundes birgt die umsatzsteuerliche Mehrausstattung der Länder, die aus Ländersicht selbstverständlich begrüßt werden wird, immer das Problem, dass Art. 106 Abs. 4 GG keine Zweckbindung der Mittel (für Forschung bzw. Bildung) zulässt.<sup>16</sup> Zwar kann man diesem Problem mithilfe eines Staatsvertrags begegnen, jedoch könnte immer noch die Besorgnis bestehen, dass sich im Einzelfall in wirtschaftlichen Krisensituationen die Schuldenbremse aus den jeweiligen Landesverfassungen über den durch einfaches Gesetz in das Landesrecht transformierten Staatsvertrag hinwegsetzen könnte, der im Range einfachen Rechts steht.

33. Mithin bieten sich aus Sicht des Bundes zwei Szenarien an: Erstens über eine Ergänzung von Art. 91b GG um Bildungsfragen jenseits der internationalen Vergleichsstudien, entweder durch Ausweitung des Kooperationstatbestands des Abs. 2 oder durch Schaffung eines eigenen Absatzes. Oder man erlaubt eine Mitfinanzierung von Bildungsaufgaben der Länder durch den Bund gem. Art. 104b oder – vorzugswürdiger, weil getrennt von Naturkatastrophen und anderem – in einem neu zu schaffenden Art. 104c GG.

### VIII.2.1.b) Einfügung einer neuen Nr. 4 in Art. 104b Abs. 1 GG oder eines Art. 104c in das Grundgesetz

34. Eine Einfügung einer neuen Nr. 4 in Art. 104b Abs. 1 GG oder eines neuen Art. 104c in das Grundgesetzes erscheint auf den ersten Blick weniger eingriffsintensiv für die Länder zu sein als eine Ausweitung von Art. 91b GG, weil Art. 104b GG keine Verwaltungskooperation ermöglicht, sondern „nur“ eine Mitfinanzierungskompetenz. Auch darf der Bund weder „Investitionspläne in eigener Regie aufstellen“, noch bei deren Auswahl mitwirken.<sup>17</sup> Zudem darf der Bund die Finanzhilfen grundsätzlich nicht von Bedingungen (Einvernehmens-, Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalten oder Einspruchsrechten oder Dotationsauflagen finanzieller oder sachlicher Art) abhängig machen.<sup>18</sup> Der Bund muss alle Länder gleich behandeln, eine regionale Differenzierung ist aber aus sachlichen Gründen, zu denen nach überwiegender Meinung auch eine Haushaltsnotlage eines Landes gehören kann,<sup>19</sup> zu ermöglichen.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Meyer (Fn. 10), S. 19f.

<sup>17</sup> Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 6.

<sup>18</sup> BVerfGE 39, 96 (120); 41, 291 (391); Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 6.

<sup>19</sup> Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 7 m. w. N.

<sup>20</sup> BVerfGE 86, 148 (267f.); Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 7.



Es liegt jedoch grundsätzlich im Ermessen des Bundes, sich an Programmen der Länder zu beteiligen. Dieses kann sich allerdings nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei „erforderlichen“ Programmen nach Maßgabe der Finanzkraft des Bundes zu einer „Pflicht“ verdichten.<sup>21</sup> Das heißt, dass über die Frage des Vorliegens eines solchen Tatbestands im Zweifel Aushandlungsprozesse in Gang gesetzt werden.

Die vorgeschlagene Fassung des Art. 104c GG sieht tatbestandlich keine Notlagen vor, hier mag die Entscheidung über die finanzielle Beteiligung an Programmen der Länder stets in der Entscheidungskompetenz des Bundes liegen.<sup>22</sup> Auch hier ist jedoch mit Aushandlungsprozessen zu rechnen.

### VIII.2.1.c) Ausweitung der Kooperationstatbestände des Art. 91b GG

35. Wenn nach allem also ohnehin Kooperation in Rede steht, bietet sich zumindest alternativ, vielleicht sogar vorzugsweise, die Ausweitung der Kooperationstatbestände des Art. 91b GG an. Auch die Aufgaben, an denen sich der Bund nach Art. 91b GG beteiligen kann, sind Länderaufgaben, ebenso wie die Bundesaufgaben, an denen sich die Länder gem. Art. 91b GG beteiligen dürfen, Bundesaufgaben bleiben.<sup>23</sup> Die Möglichkeit zur punktuellen Kooperation in den Gebieten des Art. 91b GG ändert nichts an der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes.

36. Die Lösung über Art. 91b GG hätte den Vorteil, dass die Bedeutung von Bildung und Wissenschaft als „öffentlicher Güter“, die auf ein Mindestmaß an Kooperation im Bundesstaat angewiesen sind, Rechnung getragen wird. Sie erlaubt auch weitergehende Überlegungen zur Selbstkoordination der Länder, die auch von Art. 91b GG erfasst ist (man denke an die Schaffung einheitlicher Bildungsstandards oder eines Zentralabiturs). Hierzu besteht ein Vorschlag von *Wieland* aus dem Jahr 2011 zur Abänderung von Art. 91b Abs. 2 GG oder eine Einfügung eines Art. 91b Abs. 2a in das Grundgesetz.<sup>24</sup>

37. Dieser Vorschlag hätte auch den Vorzug, dass man ggf. die Kooperationstatbestände genau begrenzen könnte (z. B. auf Ganztagschulausbau oder Inklusion).

---

<sup>21</sup> BVerfGE 39, 69, 113; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2011, Rdnr. 18; vgl. auch *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 104b Rdnr. 6 m. w. N.

<sup>22</sup> *Wieland* (Fn. 15), S. 276 spricht zunächst mal davon, dass der Bund selbst entscheiden könne, ob er Finanzhilfen gewährt.

<sup>23</sup> *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2011, Rdnr. 5; *Collin*, in: Seckelmann/Lange/Horstmann, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden 2010, S. 65-90, S.51 m. w. N.

<sup>24</sup> *Wieland*, Bildungsföderalismus, in: ders./Dohmen, Bildungsföderalismus. Bildungsfinanzierung, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011, Teil 1, S. 42 ff.; ebenso *Wieland* (F. 15), S. 274f.

### VIII.2.1. d) Wahlmöglichkeit

38. Es handelt sich bei der Abwägung zwischen allen drei Modellen (Einfügung einer neuen Nr. 4 in Art. 104b Abs. 1 GG oder eines neuen Art. 104c in das Grundgesetz oder Ausweitung der Kooperationstatbestände des Art. 91b GG, ggf. auch höhere Beteiligung der Länder an den Umsatzsteuerpunkten) letztlich um eine Frage des politischen Willens und politischer Opportunität.

### IX. Formulierungsvorschläge

39. Es wird Folgendes vorgeschlagen:

(1) In Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG sollte in „Forschung und Lehre an Hochschulen“ umformuliert werden.<sup>25</sup>

(2) Damit wäre eigentlich auch der Hochschulbau mit umfasst. Gleichwohl sollte zugleich der Begriff „Forschungsbauten an Hochschulen“ nach Art. 91 b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG verfassungsgesetzlich klargestellt werden.

(3) Um weitere Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Bildung in Art. 91b GG aufzunehmen, sind rechtstechnisch folgende Wege gangbar:

(a) Entweder wird ein neuer Nr. 4 in Art. 104b Abs. 1 GG oder eines neuen Art. 104c in das Grundgesetz eingefügt.

(b) Vorzugsweise erscheint es jedoch, die Kooperationstatbestände nach Art. 91b GG zu ergänzen.

(aa) *Wieland* hat hierzu den Vorschlag gemacht, nach Abs. 2 einen Abs. 2a einzufügen, der folgendermaßen gefasst werden könnte:

*„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zur Förderung und Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zusammenwirken.“<sup>26</sup>*

(bb) Alternativ schlug *Wieland* vor, Abs. 2 folgendermaßen zu ergänzen:

*„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen sowie zur Gewährleistung und Förderung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zusammenwirken.“<sup>27</sup>*

---

<sup>25</sup> Löwer (Fn. 12), S. 3.

<sup>26</sup> *Wieland* (F. 15), S. 42.

<sup>27</sup> *Wieland* (Fn. 24), S. 44.

Diese Formulierung hätte allerdings gegenüber der erstgenannten den Nachteil, dass die umfassendere Form der Zusammenarbeit nach der weniger umfassenden genannt würde. Stellte man die Reihenfolge um, so ergäbe ich aber das Problem, dass nicht klar sein könnte, auf was sich die „bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ beziehen sollten.

(cc) Daher wird hier vorgeschlagen, analog zu Abs. 1 mit Nummern zu arbeiten, so dass es in Abs. 2 heißen würde:

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken zu  
Nr. 1: der *Gewährleistung und der Förderung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens*,  
Nr. 2: der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen.“<sup>28</sup>

(dd) Wenn politisch gewünscht, könnte man ggf. überlegen, Nr. 1 weiter einzuschränken (etwa auf die frühkindliche Bildung). Man sollte sich aber hüten, hier „Flickwerk“ zu begehen, wenn schon absehbar sein sollte, dass dann bald eine neue Grundgesetzänderung nötig ist. In diesem Fall empfiehlt es sich eher, bestimmte Felder explizit auszuschließen.

Dann könnte man auch formulieren

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken zu  
Nr. 1: der *Gewährleistung und der Förderung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens mit Ausnahme von....*  
Nr. 2: der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen.“<sup>29</sup>

Aber es ist – wie erwähnt – vor „Flickwerk“ zu warnen, das absehbarer Weise alsbald eine neue Grundgesetzänderung nötig macht.

40. Überlegt werden sollte überdies, ob *im Wissenschaftsbereich* (einschließlich der Hochschullehre) das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG aufgegeben werden soll. Dieses hätte den Vorteil, das man – so es denn erreicht werden sollte – das Instrument der Kooperation zwischen Bund und Ländern bei der Förderung von [Einrichtungen und] Vorhaben an Hochschulen deutlich schneller und flexibler machen könnte. Es fragt sich jedoch, ob aus Gründen der Bundestreue nicht ohnehin ein abgestimmtes Vorgehen in diesem Bereich notwendig ist. Ein abgestimmtes Vorgehen bedeutet aber nicht die „Zustimmung aller Länder“ (wie bisher), so dass zusätzlich zu überlegen ist, was an die Stelle des Einstimmigkeitserfordernisses treten könnte (etwa ein bestimmtes Quorum). Eine vollständige Aufgabe des Kooperationsgedankens würde wohl den Gedanken des föderativen Prinzips verlassen, denn anders als bei gemeinschaftlich finanzierten Forschungsinstituten ist die Hochschullehre deutlich näher an den hergebrachten Aufgaben der Länder. Zudem sollte nicht zum alten Dotationswesen der Zeit vor 1969 zurückgekehrt werden können.

---

<sup>28</sup> Wieland (Fn. 24), S. 44.

<sup>29</sup> Wieland (Fn. 24), S. 44.

Diese Formulierung hätte allerdings gegenüber der erstgenannten den Nachteil, dass die umfassendere Form der Zusammenarbeit nach der weniger umfassenden genannt würde. Stellte man die Reihenfolge um, so ergäbe sich aber das Problem, dass nicht klar sein könnte, auf was sich die „bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ beziehen sollten.

(cc) Daher wird hier vorgeschlagen, analog zu Abs. 1 mit Nummern zu arbeiten, so dass es in Abs. 2 heißen würde:

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken zu  
Nr. 1: der *Gewährleistung und der Förderung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens*,  
Nr. 2: der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen.“<sup>28</sup>

(dd) Wenn politisch gewünscht, könnte man ggf. überlegen, Nr. 1 weiter einzuschränken (etwa auf die frühkindliche Bildung). Man sollte sich aber hüten, hier „Flickwerk“ zu begehen, wenn schon absehbar sein sollte, dass dann bald eine neue Grundgesetzänderung nötig ist. In diesem Fall empfiehlt es sich eher, bestimmte Felder explizit auszuschließen.

Dann könnte man auch formulieren

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken zu  
Nr. 1: der *Gewährleistung und der Förderung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens mit Ausnahme von...*,  
Nr. 2: der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen.“<sup>29</sup>

Aber es ist – wie erwähnt – vor „Flickwerk“ zu warnen, das absehbarer Weise alsbald eine neue Grundgesetzänderung nötig macht.

40. Überlegt werden sollte überdies, ob *im Wissenschaftsbereich* (einschließlich der Hochschullehre) das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG aufgegeben werden soll. Dieses hätte den Vorteil, das man – so es denn erreicht werden sollte – das Instrument der Kooperation zwischen Bund und Ländern bei der Förderung von [Einrichtungen und] Vorhaben an Hochschulen deutlich schneller und flexibler machen könnte. Es fragt sich jedoch, ob aus Gründen der Bundestreue nicht ohnehin ein abgestimmtes Vorgehen in diesem Bereich notwendig ist. Ein abgestimmtes Vorgehen bedeutet aber nicht die „Zustimmung aller Länder“ (wie bisher), so dass zusätzlich zu überlegen ist, was an die Stelle des Einstimmigkeitserfordernisses treten könnte (etwa ein bestimmtes Quorum). Eine vollständige Aufgabe des Kooperationsgedankens würde wohl den Gedanken des föderativen Prinzips verlassen, denn anders als bei gemeinschaftlich finanzierten Forschungsinstituten ist die Hochschullehre deutlich näher an den hergebrachten Aufgaben der Länder. Zudem sollte nicht zum alten Dotationswesen der Zeit vor 1969 zurückgekehrt werden können.

---

<sup>28</sup> Wieland (Fn. 24), S. 44.

<sup>29</sup> Wieland (Fn. 24), S. 44.

41. Im *Bildungsbereich* ist (anders als im Wissenschaftsbereich) wohl ein Einstimmigkeitserfordernis unverzichtbar, da hier stärker als im Wissenschaftsbereich in die Eigenstaatlichkeit der Länder eingegriffen wird.

42. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass das aktuelle „*window of opportunity*“ zur Schaffung von mehr Verfassungsklarheit und -wahrheit jetzt genutzt werden sollte.

Speyer, den 20. November 2012

Dr. Margrit Seckelmann

**Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

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

**am 28. November 2012**





**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

## **Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b GG)“**

Im Rahmen der Föderalismusreformen wurden die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern stark eingeschränkt. So wurden auch die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der Bildungspolitik umgestaltet. Die frühere Gemeinschaftsaufgabe der gemeinsamen Bildungsplanung ist gestrichen worden. Entscheidender ist aber die Neufassung des Art. 104b GG. Nach Art. 104 b Abs.1 GG sind Ausnahmen vom Grundsatz der getrennten Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern nur in den Bereichen möglich, in denen der Bund Gesetzgebungskompetenz hat. Art. 104 b Abs.1 GG blockiert über das genannte Tatbestandsmerkmal der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes Finanztransfers zur Unterstützung des Bildungswesens in den Ländern. Damit ist zum Beispiel das in der Vergangenheit aufgelegte Bundesprogramm zur Förderung von Investitionen für den Ganztagsausbau (IZBB) nach geltender Verfassungslage nicht mehr möglich. Wichtige bildungspolitische Herausforderungen, beispielsweise Programme zur Qualitätsentwicklung von Ganztagsangeboten, zur Förderung von Migrantenkinder, zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, können nicht mehr von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden.

Dabei ist grundsätzlich gegen eine Entflechtung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder nichts einzuwenden, soweit sich diese bewährt und der Aufgabengegenstand nicht eine andere Lösung erfordert.

Nach Auffassung der DStGB hat sich die Entflechtung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder im Bildungsbereich nicht bewährt. Das Kooperationsverbot und die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung stehen der Weiterentwicklung eines zukunftsfähigen Bildungssystems entgegen. Der DStGB fordert vielmehr eine Aufhebung des derzeit verfassungsrechtlich normierten Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich. Der Bund sollte die Möglichkeit haben, sich im Bereich der Bildung, z.B. beim weiteren Ausbau von Ganztagschulen, der Sprachförderung oder der Schulsozialarbeit, finanziell zu engagieren. Dies gilt auch für die Umsetzung der inklusiven Bildung. Die grundsätzliche föderale Zuständigkeitsverteilung wird hierdurch nicht in Frage gestellt.

Völlig unstrittig hängen die Zukunft unseres Landes und gerade die Perspektiven der jüngeren Generationen davon ab, ob es gelingt, die Bildungschancen und die Bildungssituation in Deutschland weiter zu verbessern. Bildung ermöglicht jungen Menschen die Schaffung einer gesicherten Lebensgrundlage sowie das Erreichen eines



qualifizierten Berufes. Ein leistungsfähiges Bildungsangebot ist die Voraussetzung für die Sicherung des Fachkräftebedarfs und eine positive Standortentwicklung in Deutschland. Sozialpolitik im 21. Jahrhundert ist Bildungspolitik. Eine individuelle Förderung in der Schule trägt dazu bei, Armut und Sozialkosten zu sparen. Chancengerechtigkeit für junge Menschen in Deutschland ist nur dadurch zu erreichen, dass, egal wo sie aufwachsen, sie Zugang zu qualitativ guten Bildungsangeboten haben, die die individuelle Lernförderung sicherstellen. Die neuen bildungspolitischen Herausforderungen, der Bedeutungszuwachs frühkindlicher, integrativer und inklusiver Bildung, setzt eine Gesamtstrategie voraus, die auch finanziell ausreichend flankiert werden muss. Der notwendige flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen, ebenso wie der verstärkte dauerhafte Einsatz von Sozialarbeitern in den Schulen, um die Zahl der Schüler ohne oder unzureichenden Abschluss zu reduzieren, wird ohne finanzielle Unterstützung des Bundes kaum darstellbar sein. Mit Blick auf die schlechte Finanzlage vieler Länder ist eine nachhaltige Verbesserung der Bildung aus eigener Kraft kaum zu erwarten. Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und des demographischen Wandels wird es oftmals schwer genug sein, das bisherige Niveau zu halten.

Gute Bildung ist eine Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen nur gemeinsam bewältigen können. Viele Kommunen haben ihr Engagement in der Bildung weiter entwickelt. Der Aufbau der kommunalen Bildungslandschaft ist Beispiel für dieses Engagement. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass das Individuum mit seinen lebenslangen Bildungsbedürfnissen im Mittelpunkt stehen muss und nicht die Institution. Dabei ist es notwendig, nicht in Zuständigkeiten zu denken, sondern institutionelle Barrieren zu überwinden. Dafür müssten die Länder, die Kommunen und der Bund gemeinsam die Verantwortung übernehmen. Beispielsweise könnten die zahlreichen Bildungsprogramme von Bund und Ländern stärker gebündelt und anstelle von Parallelstrukturen besser mit den kommunalen Angeboten verzahnt werden. Auch dies spricht für eine Aufhebung des Kooperationsverbotes.

Das verfassungsrechtliche Kooperationsverbot führt nämlich derzeit dazu, dass Bund, Länder und Kommunen unkoordiniert an den unterschiedlichen Stellen des Bildungssystems tätig sind. Die Länder sind die Hauptakteure des deutschen Bildungssystems. Sie haben den bildungspolitischen Gestaltungsauftrag. Damit ist diejenige staatliche Ebene für den Bereich der Bildung zuständig, die finanzpolitisch schwach ausgestattet ist. Darüber hinaus ist die Finanzausstattung der einzelnen Länder sehr unterschiedlich. Wenn sich dieser Zustand als hemmend für die Stärkung des Bildungsstandortes erweist, dann muss das verfassungsrechtliche Kooperationsverbot für den Bildungsbereich aufgehoben werden.

Von daher ist die von der Bundesregierung im Gesetzentwurf geplante Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich ein richtiger, aber ein nicht ausreichender Schritt. Durch die Ergänzung des Art. 91b Abs.1 Satz 1 GG soll es Bund und Ländern lediglich ermöglicht werden, künftig neben der Förderung von Vorhaben auch eine Förderung von Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen zu ermöglichen. Das Schulwesen bleibt ausgeklammert, obwohl dort gerade die Grundlagen der Bildungsbiografien gelegt werden. Auch der Bundesrat hat festgestellt, dass eine solche Grundgesetzänderung den bildungspolitischen Herausforderungen nicht gerecht werde.

Trotz des Kooperationsverbotes finanziert der Bund weiter Bildungsprogramme und nutzt dabei Umweg-Finanzierungen. Das Konjunkturprogramm II und verschiedene Initiativen der Bundesregierung bzw. des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (z.B. Lernen vor Ort oder Lokale Bildungsbündnisse) zeigen, dass seitens des Bundes weiterhin versucht wird, Bundesmittel in den Bildungsbereich zu lenken. Projektförderungen und Anschubfinanzierungen sind nicht ausreichend, da nach deren Ende insbesondere die finanzschwachen Länder und Kommunen vor kaum überwindbare Probleme bei der Fortführung gestellt werden. Darüber hinaus laufen Projekte vielfach parallel und unabgestimmt zu bestehenden lokalen Bildungslandschaften. Mit Projektförderungen wird gerade nicht das Ziel einer nachhaltigen Qualitätsverbesserung des Schulwesens erreicht.

Durch eine Änderung des Grundgesetzes sollte das Kooperationsverbot abgeschafft und die Bildungsförderung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ausgestaltet werden. Auf der Grundlage einer Vereinbarung mit den Ländern sollte es dem Bund ermöglicht werden, dauerhaft Finanzhilfen im gesamten Bildungsbereich zu leisten. Dies bedeutet nicht die Abschaffung des Bildungsföderalismus, sondern ermöglicht eine bessere Bildungsinfrastruktur und hilft, die neuen Herausforderungen im Bildungswesen wie z.B. die Inklusion umzusetzen. Gleichzeitig könnten die Bildungsprogramme des Bundes und der Länder gebündelt und mit den kommunalen Bildungslandschaften verzahnt werden. Von daher ist auch zwingende Voraussetzung, dass die Kommunen verpflichtend bei einer Ausgestaltung der Bildungsförderung als Gemeinschaftsaufgabe und deren Umsetzung zu beteiligen sind.

Der DStGB begrüßt ausdrücklich, dass der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert hat, mit den Ländern in Gespräche einzutreten, um gemeinsam eine Grundgesetzänderung und eine angemessene Finanzausstattung zu beraten mit dem Ziel, nachhaltige und dauerhafte Verbesserungen auch im Bildungsbereich zu erreichen.