

Prof. Dr. Wolfgang Löwer
Institut für Öffentliches Recht,
Universität Bonn

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

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

am 19. März 2012

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung
des Ausschusses für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung
am 19. März 2012

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

I.

Für die verfassungsrechtliche Sensibilität ist zwischen den Themen „Schule“ und „Wissenschaft“ zu differenzieren.

1. Schulehalten ist eine Pflichtaufgabe (zwingende Staatsaufgabe) der Länder, die das Grundgesetz diesen zur Erfüllung überweist. Bei aller gesamtgesellschaftlichen Bedeutung schulden die Länder *diese* Aufgabenerfüllung *ihren Einwohnern*. Das erklärt auch das die Finanzierung erfassende Kooperationsverbot im gegenwärtigen Verfassungsrecht. Für *diese* Aufgabenerfüllung hat das Land in dem Sinne Geld zu haben, wie der Steuerbürger Geld zu haben hat für seine Steuerschuld. Wenn an der dieser Stelle nun tatsächlich zu beobachtenden ist, dass die Länder die Aufgabe in nur ungleichmäßiger Weise qualitativ erfüllen, scheint dies auf Schwächen in der Leistungsfähigkeit hinzudeuten, die offen-

bar trotz Finanzausgleich nicht ausgeglichen werden. Wenn eine Stärkung der Länderfinanzen in einer Reform des Länderfinanzausgleichs nicht zu finden ist (was politisch wahrscheinlich ausscheidet), muss in der Tat verfassungsreformatorisch neu nachgedacht werden.

2. Hochschulehalten ist kein landesbezogener Sachverhalt. Hochschulen werden nicht (nur) für die eigenen Landeskinder errichtet, Forschung ist schon gar nicht Zweckverfolgung im Interesse der Landesvolkswirtschaft.

Deshalb ist die Bundesfinanzierung von Forschungsvorhaben und die institutionelle Förderung von Einrichtungen außerhalb der Hochschule gelebte (und seit der Finanzverfassungsreform von 1969) und normativ zugelassene Bundesstaatspraxis. Von der Beteiligung des Bundes am Hochschulbau abgesehen, hat der Bund allerdings die Hochschulen, insbesondere in ihrer Lehrfunktion, institutionell nicht gefördert. Der Akzent der dauerhaften Hochschulförderung liegt in der Bereitstellung von Finanzmitteln für Forschungszwecke (unbeschadet dessen, dass die Neufassung des Art. 91 b GG nach der Föderalismusreform II es auch zulässt, dass der Bund, „Vorhaben der Lehre“ fördert.) Diese Verfassungslage weist den Ländern die Finanzierung der Lehrfunktion der Universitäten und Fachhochschulen als deren Aufgabe zu, während er sich an der Forschungsfinanzierung maßgeblich beteiligt. DFG- u. BMBF-Mittel übersteigen häufig ein Viertel des Haushaltsvolumens einer Universität.

3. Da die Themen verfassungsrechtlich unterschiedlich sensibel sind, sollen sie politisch möglicherweise nicht unnötig verknüpft werden. Wenn eine Lösung für einen Bereich eine verfassungsändernde Mehrheit erreichen kann, sollte sie in die Tat umgesetzt werden -

ggf. ohne Junktin zu anderen Änderungserfordernissen; im Vordergrund muss offenbar stehen, dass die Länder jede nur mögliche Unterstützung zur Optimierung ihrer Aufgabenerfüllung in diesen (Über-)Lebensfragen für die Zukunft erhalten.

Deshalb trenne ich im Folgenden zwischen Wissenschaft (II) und Schule (III).

II.

1. Das Problem der *Wissenschaftsmitfinanzierung* von Hochschulen besteht in der Wortlautengführung des Art. 91 b Abs. 1 lit. b) GG im Abgleich mit Abs. 1 der Vorschrift. Die ratio geht dahin, dass der Bund sich an der institutionellen Hochschulförderung soll nicht beteiligen dürfen, was über die Limitierung auf den Vorhabenbegriff signalisiert wird.

2. Die Formulierung in Art. 91 b) sind insgesamt nicht glücklich (s. Nr. 1: „Wissenschaftliche Forschung“ – soll es auch unwissenschaftliche geben?; Nr. 2: „Wissenschaft und Forschung“ = kumulative Erwähnung einer Teilmenge des Oberbegriffs); Forschungsförderung für Fälle von „überregionaler Bedeutung“; lässt sich die Bedeutung von Forschung räumlich radizieren?). Deshalb sollte eine Neuformulierung der Nr. 2 schlicht das Wort „Vorhaben“ streichen und stattdessen „Wissenschaft und Forschung“ in „Forschung und Lehre an Hochschulen“ verwandeln:

Damit wäre klargestellt:

Der Bund kann die Forschungsförderung in den bewährten Strukturen wettbewerblicher Art belassen; er mag auch die Exzellenz-Förderung fortsetzen wollen. Alles das

bleibt durch den Verzicht auf den „Vorhabenbegriff“ unberührt.

Der Bund kann auch „Vorhaben der Lehre“ fördern (etwa Exzellenzwettbewerb Lehre).

Er kann gerade in Richtung Lehre dann aber auch mehr tun und die Lehre institutionell fördern, indem z.B. der Mechanismus genutzt wird, der die Studiengebühren hat zum Erfolg werden lassen: Ein add-on zur vorhandenen Grundausstattung, das zur Verbesserung der Studienbedingungen und der Qualität der Lehre eingesetzt werden kann. Dann würde ein „Lehr-Zusatzbeitrag“ für besetzte Studienplätze gezahlt, den die Länder nach diesem Schlüssel an die Universitäten durchreichen müssten. Der Zusatzbeitrag dürfte unterschiedliche Studienplatzkosten in den Fächern abbilden.

Er kann auch seine Mittel alternativ oder zusätzlich für einen Kapazitätsaufwuchs einsetzen, soweit die Hochschulen sich dazu in der Lage sehen.

3. Die Idee, das Wort „Einrichtungen“ in den Text einzufügen geht in dieselbe Richtung, schafft aber neue Interpretationsprobleme. Ist die institutionelle Förderung der Hochschule erlaubt (s. oben 2.), wenn Einrichtungen an einer Hochschule gefördert werden sollen oder geht es dann eben doch nur um ein exzellentes Institut etc. (das sich ohnehin auch jetzt schon helfen kann)? Es geht insbesondere um eine Verbesserung auch der institutionellen Finanzierung – gerade in Bezug auf die universitären Alltagsbedingungen in der Lehre. Das Finanzierungsdefizit besteht in der Grundfinanzierung für die (Aus-)Bildungsaufgabe – nicht im Dargebot an Forschungsmitteln.

4. Das Tatbestandsmerkmal „überregionale Bedeutung“ entfaltet keine effektiv begrenzende Bedeutung (auch de constitutione lata hat die Klausel allenfalls die Funktion eines Bagatellvorbehalts); sie ist entbehrlich (aber letztlich auch unschädlich).

5. Bei dieser Lösung könnte die Finanzverfassung ansonsten (also Art. 104 b GG) unverändert bleiben. Das Thema Wissenschaftsförderung lässt sich im Rahmen des Abschnitts Gemeinschaftsaufgaben abschließend regeln.

III.

1. Das Thema Schule ist komplizierter, weil die Schulgesetzgebung Teil des Aufgabenkerns ist, der die Eigenstaatlichkeit der Länder ausmacht. Deshalb hatte die Föderalismusreform II gerade das jetzt so intensiv in Frage gestellte Kooperationsverbot etabliert. Man kann jetzt nicht so tun als sei es ein Unfall, dass dem Bund die Mitfinanzierung der Schulen vorenthalten wird; der Grund dafür liegt darin, dass der Bund im Zweifel über seine Finanzaufwendungen auch gestaltenden Einfluss auf das Landesschulsystem nehmen würde. Deshalb gesteht Art. 91 b Abs. 2 GG nur einen sachlich eingegrenzten Zusammenwirkenstatbestand zu und Art. 104 b Abs. 1 GG blockiert über das Tatbestandsmerkmal der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes Finanztransfers zur Unterstützung des Schulwesens.

Es ist immerhin noch erinnerlich, dass ein Ganztags-schul-Investitionsprogramm (BT Drs. 16/813 S. 19) in der Zukunft nicht mehr möglich sein sollte. Soweit solche Programme vor der Föderalismusreform gemeinsam be-

geschlossen worden sind, genießen sie nur noch transitorisch Schutz (Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG).

2. Was Art. 91 b Abs. 2 GG betrifft, empfiehlt der Bundesrat eine Ausdehnung der Zusammenwirkens-Befugnis in Richtung einheitlicher Bildungsstandards. Weshalb dafür die Mitbeteiligung des Bundes erforderlich sein soll, bleibt allerdings undeutlich; die Länder könnten sich jederzeit auf einheitliche Bildungsstandards verständigen, wenn sie denn die politische Kraft dafür aufbrächten.

Die Begründung der Bundesratsentschließung greift im Übrigen ein zukünftiges Interpretationsproblem auf (wenn die vorgeschlagene Fassung gewählt würde), ohne zu verdeutlichen, dass die Schlussfolgerung interpretatorischer Art keineswegs zwingend ist: Es soll über diesen vorgeschlagenen Normtext vereinheitlichter Bildungsstandards auch eine Kompetenz zur Entwicklung von bundesfinanzierten Förderprogrammen bewirkt werden können. Im Abgleich des Normtextes von Art. 91 b Abs. 1 GG mit einer expliziten Förderkompetenz und dem vorgeschlagenen Normtext von Abs. 2 ohne explizite Förderkompetenz ist diese Auslegung zweifelhaft.

Wenn dieser Weg, der etwa wieder zu einem Ganztags-schul-Investitionsprogramm usw. soll führen dürfen, gegangen werden soll, ist hier eine Klarstellung in Richtung einer Mitfinanzierungskompetenz geboten. Wenn dieser Weg eingeschlagen wird, ist allerdings nicht klar, weshalb zusätzlich Art. 104 b GG geändert werden soll.

3a) Die (zusätzliche) Änderung von Art. 104 b GG mit der Einfügung der neuen Nr. 4 ist verfassungssystema-

tisch überaus problematisch. Die Norm gibt dem Bund eine distributive (Allein-)Kompetenz (die auf die Zustimmung des Bundesrates, nicht der Länder (s. Art. 91 b GG), angewiesen ist).

Sie knüpft an die „unterschiedliche Leistungsfähigkeit in Bildung und Wissenschaft“ an – so als ob diese für das Schulehalten ein prägendes mit einem Land geborenes Merkmal sei, das für landespolitische Einwirkung unverfügbares Schicksal sei und für das der Bund deshalb die Chance haben soll, die Leistungsschwäche durch Geldtransfers zu beheben.

Schon die Prämisse, dass es solche „unterschiedliche Leistungsfähigkeit“ in gleichem Maße als prägendes Merkmal wie die „unterschiedliche Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ (Art. 104a Nr. 3 GG) geben soll, ist hochproblematisch, weil sie von einem auch empirisch für die Schule so nicht nachweisbaren Zusammenhang von Finanzaufwand und Schulqualität ausgeht.

b) Der Vorschlag eröffnet einen systemwidrigen Sonder-Finanzausgleich: Die Prämisse des Vorschlags lautet un-
ausgesprochen: Die Länder sind unterschiedlich leistungsfähig in Wissenschaft und Bildung, weil sie wirtschaftlich unterschiedlich leistungsfähig sind; deshalb soll mit Investitionsbeihilfen geholfen werden. Es ist aber Aufgabe des Finanzausgleiches der Art. 105 – Art. 107 GG, die Aufgabenerfüllungsfähigkeit der Länder herzustellen.

Wenn der Vorschlag es als Vorteil rühmt, dass so gezielt einzelne Länder gefördert werden dürfen, provoziert das geradezu die Gegenfrage, weshalb der Bund eine Unterausstattung einer in der Länderverantwortung

stehenden zwingenden Staatsaufgabe gezielt soll abhelfen dürfen. Die Unterausstattung ist schließlich Folge der Entscheidung eines jedes Landes, welche Finanzmittel es in welcher Höhe für welchen Staatszweck bereitstellt.

Solcher Sonder-Finanzausgleich könnte man sich dann vielleicht auch noch für andere Sachbereiche vorstellen (Polizei?).

Es wäre verfassungspolitisch nicht klug, ein solches Spielfeld zu betreten.

c) Deutlich vorzugswürdig wäre es aus meiner Sicht, die Lösung auch hier - wie ich sie für die Wissenschaft vorschlage - im Rahmen von Art. 91 b GG vorzusehen und eine sachlich limitierte Förderkompetenz zu schaffen, die unter der gemeinsamen Entscheidungsverantwortung des Bundes und der Länder steht.

IV.

Soweit bei dem jetzt diskutierten Vorschlägen darüber diskutiert wird, vom Einstimmigkeitserfordernis bei Förderprogramm-Entscheidungen zu einer *qualifizierten Mehrheit* überzugehen, sollte der Verfassungsänderungsgesetzgeber dem im Interesse der Gleichheit der Gliedstaaten, die das Bundesverfassungsgericht gerade für Verteilungsentscheidungen betont, nicht folgen. Die Mehrheitsoption will Veto-Positionen ausschließen - im Interesse qualifiziert mehrheitlich getragener Kompromisse. Im Parteienbundesstaat, in dem die Länder eigenständige politische Handlungsebenen mit je eigener politischer Legitimation sind, wahrt nur die Einstimmigkeit deren egalitäre Eigenstaatlichkeit (und damit

die Verantwortbarkeit solcher Entscheidungen gegenüber dem (Landes-) Volks.

Bonn, am 16. März 2012

gez. Prof. Dr. Wolfgang Löwer