



---

**Ausschussdrucksache 18(18)48 i**

31.10.2014

---

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

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 91b)“**

**BT-Drucksache 18/2710**

**am Montag, 3. November 2014**



Prof. Dr. Wolfgang Löwer  
Hobsweg 15, 53125 Bonn  
Tel. 0228/250692  
Fax. 0228/250414

dienstl. Institut für Öffentliches Recht  
Abteilung Wissenschaftsrecht  
Adenauerallee 44, 53113 Bonn  
Tel. 0228/739278  
Fax. 0228/733957  
[loewer@jura.uni-bonn.de](mailto:loewer@jura.uni-bonn.de)

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung  
des  
„Entwurfs eines Gesetzes  
zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91 b)“  
am 3. November 2014

**I.**

1. In der Ausgangslage ist zu konstatieren, dass die größere Zahl der Länder mit der Finanzierung der von ihnen eingerichteten Hochschulen überfordert sind. Die Aufwendungen pro Studienplatz sind zu niedrig,

- die Aufwendungen der Länder pro Studienplatz sind im Übrigen in einem Süd-Nord-Gefälle unterschiedlich hoch -

was sich insbesondere im zu geringen Personaldargebot für die Lehre zeigt.

Gerade in Zeiten, in denen die Abiturquote und in deren Folge die Zugangsquote zu den Hochschulen steigt und Abbruchquoten den Hochschulen ins Schuldbuch eingetragen werden, wäre ein nicht nur proportionaler Ausbau des Personalsbestandes geboten, sondern ein überproportionaler. Es müssen jetzt auch Lehrkräfte für Propädeutika, Brückenkurse etc. eingestellt werden, die sich solcher Studienanfänger annehmen, deren Hochschulreife

partiell fiktionalen Charakters ist. Die meisten Länder können sich an diesen Problemen finanziell nicht beteiligen. Ohne die Hochschulpakete wäre die Lage in der Lehre noch desaströser. Um nicht missverstanden zu werden. Darin liegt kein Vorwurf an die Länder, deren finanzielle Lage es eben auch nicht zulässt, *substantiell* mehr zu investieren. Wenn Nordrhein-Westfalen für diese Staatsaufgaben etwa jeden achten Steuergroschen aufwendet, muss man sich darüber klar sein, dass auch andere Staatsaufgaben finanziert werden müssen.

2. Die Unterfinanzierung trifft vor allem die Lehre. Der Staatszuschuss für den Universitätsbetrieb deckt die Personal- und die Raumkosten für den Lehrbetrieb sowie in einem sinkenden Rahmen die Sachkosten. Die Forschung wird weitgehend nicht mehr von den Ländern finanziert, sondern - nach Maßgabe der föderalen Finanzierungsregeln - ganz überwiegend mit Bundesmitteln. Etwa bei der Universität Bonn verhalten sich eingeworbene Drittmittel zum Staatszuschuss (ohne die Universitätsmedizin) wie 1 : 2. Wenn die Länder das System auskömmlicher finanzieren wollen, müsste das Hochschulsystem schrumpfen.

## II.

1. Die Stärken des deutschen Wissenschaftssystems in seiner Gesamtheit, die als solche selten wahrgenommen werden, weil sich die systematischen Player nach außen immer solitär präsentieren, um sich zu profilieren, beruht auf dem breiten Fundament der Hochschulen, die alle jedenfalls die wesentliche Leistung erbringen, den Studierenden *durch Wissenschaft* (wenn ich jetzt auf die Universitäten schaue) die Berufsbefähigung in akademischen Berufen zu vermitteln. In einem schmalen Sektor qualifizieren die Hochschulen auch Studierende zur

*Wissenschaft*. Das setzt voraus, dass alle Hochschulen forschungsfähig sind, was bislang durch die Breite der Forschungsförderung gesichert ist.

2. Nur auf eine so bereites Erdgeschoss kann die Belétage der Spitzenforschung überhaupt aufsetzen; auch die Industrieforschung ist auf Absolventen angewiesen, die durch Wissenschaft ausgebildet sind, damit die dort zu behandelnden Wissenschaftsfragen sachgerecht aufgegriffen werden können. „Exzellenz“ ist auf die Breite als Rekrutierungsraum für wissenschaftsfähiges Personal angewiesen (und stellt sich dann von ganz allein ein, wenn die Forschung aus den Universitäten für ihre Zwecke die erforderlichen Finanzmittel wettbewerblich erlangen kann).

### III.

1. Unter diesen Umständen ist die Mitfinanzierung des Bundes über das bisherige Maß hinaus offensichtlich unverzichtbar. Sie muss über den bisherigen Finanzierungsbeitrag für die Forschung hinaus ausgedehnt werden. Die Neufassung des Art. 91 b GG trägt dem Rechnung.

2. In der vergangenen Legislaturperiode hatte ich vorgeschlagen „Vorhaben“ aus Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 zu streichen, damit Hochschulen uneingeschränkt Fördersubjekte hätten sein sollen. Satz 1 der Neufassung ist im Blick auf die Systematik der Vorschrift ebenso zu lesen, so dass ich mich außer Stande sehe, diese Lösung zu kritisieren.

3. Als restringierendes Merkmal bleibt, dass die „überregionale Bedeutung als Fördervoraussetzung beibehalten wird. Wenn Einigung darin besteht, dass die Stärkung

der Lehrfunktionen der Hochschulen wie in den Hochschulpakten ein Fall von überregionaler Bedeutung ist, mag es dem Bund helfen, dieses Merkmals zu nutzen, um „kleinteilige“ Unterstützungsanliegen abzuwehren. Einen wirklich validen juristisch abgrenzbaren Inhalt hat die Einschränkung nicht.

4. Die Bindung universitärer Förderung an den gemeinsamen Willen der Länder ist föderalismuspolitisch nachvollziehbar. Kompetentiell sind Hochschulen das Spielfeld der Länder, so dass der „goldene Zügel“ des Bundesgeldes nur mit Zustimmung aller Länder wirksam werden kann. Zugleich ist die Einstimmigkeit der sichere Hafen für die föderale Gleichheit und die Neutralität der Förderentscheidungen des Bundes.

Die Schwäche des Einstimmigkeitsprinzips ist der Zwang zum Kompromiss, der häufig second best sein wird. Andererseits sind solche Beschlüsse im Allgemeinen gerade wegen des Kompromisscharakters im Allgemeinen auch nicht völlig unvertretbar.

Wenn die Verfassungsänderung nur um diesen Punkt zu haben ist, muss er gezahlt werden.

#### IV.

1. Der Bundsrat und die Anträge der LINKEN und der GRÜNEN erinnern daran, dass den Ländern auch die Finanzierung frühkindlicher und schulischer Reform-erziehung schwer fällt, was sicher richtig ist und fordern ein Ende des sog. Kooperationsverbotes.

2. Schule ist das Herzstück der Länderstaatlichkeit, ihr föderales proprium aus staatsrechtlicher Sicht. Damit ist es auch Sache der Länder ihren gestalteri-

schen Einfluss auf diesem Feld gesetzgeberisch wahrzunehmen. Damit fällt der Sachbereich auch in die originäre Finanzierungscompetenz der Länder.

Würde man den Bund in diesem Sektor die Mitfinanzierung ermöglichen, würde ihm dies die gestalterische Mitwirkung im Bereich des Landesschulrechts ermöglichen (wie diese im Hochschulrecht jetzt der Fall sein wird). Aus föderaler Sicht wäre dies ein „Eingriff“ von erheblicher Tiefe in das Kompetenzgefüge. Es gibt deshalb Gründe dafür, das so bezeichnete ‚Kooperationsverbot‘ beizubehalten.

5. Föderal ist es vielleicht vorzugswürdig nach Mitteln und Wegen der Bundesmitfinanzierung unterhalb der Schwelle des Kooperationsgebotes zu suchen. Die konditionierte Übernahme der Bafög-Kosten auf den Bund ist dafür ein gutes Beispiel.

Bonn, am 31. Oktober 2014

---

Prof. Dr. Wolfgang Löwer