



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

Wortprotokoll der 16. Sitzung

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technik- folgenabschätzung

Berlin, den 3. November 2014, 12:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus - Sitzungssaal E.300

Vorsitz: Patricia Lips, MdB (CDU/CSU)

Öffentliche Anhörung

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

Beratungsrelevante Vorlagen:

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grund-
gesetzes
(Artikel 91b)**

BT-Drucksache 18/2710

Federführend:

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenab-
schätzung

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Albert Rupprecht [CDU/CSU]
Abg. Dr. Ernst Dieter Rossmann [SPD]
Abg. Dr. Rosemarie Hein [DIE LINKE.]
Abg. Kai Gehring [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Antrag der Abgeordneten Dr. Rosemarie Hein, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Kooperationsverbot abschaffen - Gemeinschaftsaufgabe Bildung im Grundgesetz verankern

BT-Drucksache 18/588

Federführend:

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss Digitale Agenda
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Albert Rupprecht [CDU/CSU]
Abg. Dr. Ernst Dieter Rossmann [SPD]
Abg. Dr. Rosemarie Hein [DIE LINKE.]
Abg. Kai Gehring [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Antrag der Abgeordneten Kai Gehring, Katja Dörner, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kooperationsverbot kippen - Zusammenarbeit von Bund und Ländern für bessere Bildung und Wissenschaft ermöglichen

BT-Drucksache 18/2747

Federführend:

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Dr. Ernst Dieter Rossmann [SPD]
Abg. Albert Rupprecht [CDU/CSU]
Abg. Dr. Rosemarie Hein [DIE LINKE.]
Abg. Kai Gehring [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Stellungnahmen der Sachverständigen:

ADrs. 18(18)48 a	DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst
ADrs. 18(18)48 b	Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK)
ADrs. 18(18)48 c	Wissenschaftsrat (WR)
ADrs. 18(18)48 d	Dr. jur. Margrit Seckelmann, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
ADrs. 18(18)48 e	Prof. Dr. Max-Emanuel Geis, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
ADrs. 18(18)48 f	Prof. Dr. Hans Günter Henneke, Deutscher Landkreistag e.V.
ADrs. 18(18)48 g	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Hauptvorstand
ADrs. 18(18)48 h	Hochschulrektorenkonferenz (HRK)
ADrs. 18(18)48 i	Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Universität Bonn

Unangeforderte Stellungnahme:

ADrs. 18(18)49 a	Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen e. V.
------------------	---



Anwesenheitslisten

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)
Montag, 3. November 2014, 12:00 Uhr

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Table with 4 columns: Ordentliche Mitglieder des Ausschusses, Unterschrift, Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses, Unterschrift. Lists names of members and their signatures.

Stand: 3. November 2014
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)
Montag, 3. November 2014, 12:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Brase, Willi		Bätzing-Lichtenthaler, Sabine	.....
De Ridder Dr., Daniela		Bartels Dr., Hans-Peter	.....
Diaby Dr., Karamba		Castellucci Dr., Lars	.....
Esken, Saskia		Felgentreu Dr., Fritz	.....
Kaczmarek, Oliver		Gerdes, Michael	.....
Raatz Dr., Simone		Heil (Peine), Hubertus	.....
Rabanus, Martin		Kaczmarek, Gabriele	.....
Röspel, René		Reimann Dr., Carola	.....
Rossmann Dr., Ernst Dieter		Schlegel Dr., Dorothea	.....
Schieder, Marianno		Schulz (Spandau), Swen	.....
Spiering, Rainer		Wicklein, Andrea	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Gohlke, Nicole		Alpers, Agnes	.....
Hein Dr., Rosemarie		Golze, Diana	.....
Lenkert, Ralph	Tank, Azize	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Gehring, Kai		Ebner, Harald	.....
Mutlu, Özcan	Kotting-Uhl, Sylvia	.....
Walter-Rosenheimer, Beate	Wagner, Doris	.....

Stand: 3. November 2014
 Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32859 Fax: 030227-36339



Sachverständige

	Seite
Prof. Dr. Max-Emanuel Geis Lehrstuhl für Öffentliches Recht Institut für Staats- und Verwaltungsrecht Universität Erlangen-Nürnberg (FAU)	8, 21, 39
Prof. Dr. Horst Hippler Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK)	9, 28, 34, 40
Prof. em. Dr. Klaus Klemm Universität Duisburg-Essen	10, 22, 28, 34, 40
Prof. Dr. Wolfgang Löwer Institut für Öffentliches Recht Abt. Wissenschaftsrecht, Universität Bonn	12, 23, 35, 41
Thomas May Generalsekretär des Wissenschaftsrates (WR)	12, 36, 42
Prof. Dr. Joybrato Mukherjee Vizepräsident, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)	13, 29
Dr. Margrit Seckelmann, M. A. Regierungsdirektorin, Geschäftsführerin des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer	14, 24, 30
Marlis Tepe Vorsitzende der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)	16, 25, 31
Marco Tullner Kultusministerkonferenz (KMK) Staatssekretär, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt	17, 31, 37, 43



Ausschussmitglieder

Seite

CDU/CSU

Abg. Alexandra Dinges-Dierig	32
Abg. Dr. Thomas Feist	38
Abg. Dr. Stefan Kaufmann	26
Abg. Dr. Claudia Lücking-Michel	39
Abg. Albert Rupprecht	18

SPD

Abg. Oliver Kaczmarek	38
Abg. Martin Rabanus	26
Abg. René Röspel	32
Abg. Dr. Ernst-Dieter Rossmann	19, 39

DIE LINKE.

Abg. Nicole Gohlke	27
Abg. Dr. Rosemarie Hein	20, 33

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Kai Gehring	20, 27, 34, 38
------------------	----------------



Beginn der Sitzung: 12.00 Uhr

Vorsitzende **Patricia Lips**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, Kolleginnen und Kollegen, ich darf Sie sehr herzlich zu unserer Anhörung begrüßen. Montag, 12:00 Uhr, ist für manch einen eine kleine Herausforderung. Ich konnte auch schon vernehmen, welche Staus zu den Flughäfen heute waren, deswegen umso herzlicher noch einmal das Willkommen. Es geht heute um den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, speziell um Artikel 91b.

Ich begrüße die Sachverständigen, ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen. Parallel zu uns wurden folgende Ausschüsse eingeladen:

Der Innenausschuss, der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, der Ausschuss für Tourismus, der Ausschuss Digitale Agenda, der Haushaltsausschuss sowie der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die bei diesem Gesetz mitberaten. Gutachtlich tätig ist auch natürlich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung.

Wie immer zu Beginn möchte ich kurz die Sachverständigen vorstellen. Wir begrüßen Professor Dr. Max Emanuel Geis, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg. Wir begrüßen Professor Dr. Horst Hippler, Präsident der Hochschulrektorenkonferenz. Wir begrüßen Professor em. Dr. Klaus Klemm, Universität Duisburg-Essen. Herzlich willkommen auch Professor Dr. Wolfgang Löwer vom Institut für Öffentliches Recht, Abteilung Wissenschaftsrecht der Universität Bonn. Herrn Thomas May, Generalsekretär des Wissenschaftsrates. Professor Dr. Joybrato Mukherjee, Vizepräsident des Deutschen Akademischen Austauschdienstes. Frau Dr. Margrit Seckelmann, Regierungsdirektorin, Geschäftsführerin des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung aus Speyer, Frau Marlis Tepe, Vorsitzende der Gewerkschaft, Erziehung und Wissenschaft aus dem Hauptvorstand und, er ist noch nicht da, Herr Marco Tullner von der

Kultusministerkonferenz, Staatssekretär, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt. Ich hoffe, er trifft dann auch noch einigermaßen rechtzeitig ein. Vielen Dank, meine sehr geehrten Damen und Herren, dass Sie der Einladung gefolgt sind und auch für die Abgabe von Stellungnahmen.

Zur Strukturierung der Anhörung wie immer am Anfang, für den einen oder anderen ist es jetzt schon mehrfach gehört worden, aber ich sage es trotzdem, weil wir auch immer wieder neue Personen hier im Raum haben: Gemäß einer interfraktionellen Vereinbarung werden die Sachverständigen die Gelegenheit haben, ein 5MinutenStatement abzugeben. Sie können fünf Minuten, Sie müssen aber nicht. Der Aufruf wird dann in alphabetischer Reihenfolge erfolgen. Die Fragerunden werden nach einer interfraktionellen Vereinbarung grundsätzlich wie folgt gestaltet: Ein Mitglied jeder Fraktion stellt pro Fragerunde maximal zwei Fragen, entweder eine Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Das Fragerecht für eventuell anwesende Abgeordnete, die nicht Mitglieder dieses Ausschusses sind, richtet sich nach dem Kontingent der jeweiligen Fraktionen. Das muss dann intern abgesprochen sein. Das Ende der Anhörung ist für 15:00 Uhr vorgesehen. Es wird ein Wortprotokoll erstellt, und die Anhörung wird im Hauskanal übertragen und ist danach im Internet über die Mediathek des Bundestages abrufbar. Ich weise auch darauf hin, dass Einzelteile der Anhörung in der Presse zitiert oder als Originalton verwendet werden können.

Wir behandeln heute die Bundestagsdrucksache 18/2710. Hierbei handelt es sich um den Gesetzentwurf der Bundesregierung. Ferner die Drucksache 18/588. Hier geht es um einen Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kooperationsverbot abschaffen, Gemeinschaftsaufgabe Bildung im Grundgesetz verankern“ sowie um die Drucksache 18/2747, ein Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Kooperationsverbot kippen, Zusammenarbeit von Bund und Ländern für bessere Bildung und Wissenschaft ermöglichen“. Diese drei Bundestagsdrucksachen liegen vor. Hinzu kommen



die Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen. Alle Vorlagen liegen auch vor dem Sitzungssaal noch einmal zur Information aus. So, und um weiter keine Zeit zu verlieren, würde ich vorschlagen, wir steigen ein in die Sitzung. Wie gesagt zu Beginn eine kurze Einführung pro Sachverständiger, und ich würde Ihnen, Herr Professor Geis, gleich das Wort erteilen.

Sachverständiger **Prof. Dr. Max-Emanuel Geis** (Universität Erlangen-Nürnberg): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Abgeordnete, verehrte Kolleginnen und Kollegen. Ich möchte jetzt aus Zeitgründen auch nicht einfach mein Statement vorlesen, das haben sie alle gelesen, hoffe ich. Nur ein paar Punkte will ich vielleicht noch sagen. Zum einen sind wir ja schon mehrfach mit der Sache in der vergangenen Legislaturperiode befasst gewesen. Die Argumente haben sich eigentlich nicht geändert, nur die Köpfe partiell, und von daher denke ich, ist es gut und wichtig, dass jetzt – ich sage es etwas zugespitzt – eine Fehlentwicklung der Föderalismusreform wieder auf das richtige Gleis gesetzt wird. Denn dieses Kooperationsverbot hat in den letzten Jahren doch sehr geschadet, vor allem den Hochschulen. Und auch für die Dogmatik, meine ich, ist es wertvoll, wenn hier wieder nachgebessert wird. Denn wir ersparen uns die vielen Umgehungsstrukturen, die es ja auch in der Vergangenheit gegeben hat, um dann eben doch zu versuchen, einen Teil der Geldströme über irgendwelche Kanäle in die Hochschulen zu leiten.

Das ist ein Weg zur verwaltungsrechtlichen Transparenz. Auch die Auslegung des Begriffes „vorhabenbezogene Förderung“ entfällt dadurch. Die Regelung bezieht sich meiner Ansicht nach richtigerweise auf die Bereiche Hochschulen und Wissenschaft. Wie ich schon vor zwei Jahren an dieser Stelle gesagt hatte, würde ich dringend davon abraten, das im Rahmen eines Gesamtkonzepts „Bildung“ mit zu integrieren, ganz einfach deswegen, weil aus zeitlichen Gründen die Diskussionen ad infinitum gehen, bis man da auf einen grünen Zweig kommt. Und auch dogmatisch unterscheidet sich der Wissenschaftsbereich und der Bildungsbereich doch von den kompetenziellen

Grundlagen her grundlegend, so dass man sie nicht dividieren sollte. Und man sollte insbesondere auch keine Blockade durch ein politisches Junktim versuchen. Das ist sicherlich der Vorteil der Großen Koalition, die jetzt die Verfassungsmehrheit hat. Das ist sozusagen die staatsrechtliche Brille, die verwaltungsrechtliche Brille, die ich jetzt aufsetze. Es hat mich ja an zwei Stellen stutzig gemacht. Zum einen, ich habe es in meiner Stellungnahme auf Seite 2 zitiert. Es ist ja ausdrücklich das Anliegen, dass sich der Bund in Verbindung mit den Ländern in Zukunft stärker finanziell engagieren will. Das ist ja eigentlich die Geschäftsgrundlage dieser Verfassungsänderung.

Und dann steht in den üblichen Textbaustellen: Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Das habe ich jetzt nicht verstanden. Vielleicht entspricht das aber politischer Gepflogenheit. Entweder war das ein redaktionelles Textversehen, oder es würde bedeuten, es ist quasi ein geheimer Vorbehalt, dass auch diese Änderung kostenneutral erfolgen soll. Und dann heißt es natürlich, dass an anderer Stelle automatisch wieder eingespart werden soll, so dass man im Grunde dann doch wieder eine Verlagerung des Mangels auf andere Fördermöglichkeiten hat. Das ist umso erstaunlicher, als wir gerade am Donnerstag diese Übereinkunft der Wissenschaftsminister hatten, die Zusammenarbeit im Bereich der großen Pakte voranzutreiben. Irgendwo wird es vermutlich nicht ganz ohne finanzielle Auswirkungen gehen können, sage ich mal ganz vorsichtig.

Der andere Punkt ist die Aussage in der Begründung auf Seite 7: Da heißt es, ich zitiere: „Insbesondere Kooperationen zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen unterliegen nicht der Zustimmung aller Länder, so lange die Förderung der Hochschulen nicht im Vordergrund steht.“ Und nach der Erfahrung wird sich alsbald um die Formulierung, was jetzt im Vordergrund steht, Streit entwickeln. Ist es numerisch gemeint, prozentual, also 50+x ist der Vordergrund, oder ist es inhaltlich gemeint, also schwerpunktmäßig? Dann stellt sich natürlich die



Frage, wer beantwortet es, der Bund oder das jeweilige Land, und gibt es dann Möglichkeiten, Insellösungen für einzelne Kooperationen, von den die anderen vielleicht gar nichts erfahren sollen, zu finden. Also diese Formulierung „im Vordergrund stehen“, das müsste zumindest diskutiert werden, wie das auszugestalten ist.

Es gibt ja immer im Verwaltungsrecht die Möglichkeit, um diese 50-Prozent-Grenze herum zu kreisen. Ich denke da an Felder aus ganz anderen Gebieten. Wenn ich die Frage zum Beispiel bei Kommunalunternehmen betrachte, ob die nun 49 Prozent haben oder 51 Prozent, ob es dann öffentliche Unternehmen sind, ob Grundrechtsbindung besteht und so weiter. Oder im Nebentätigkeitsrecht bei den Beamten, wo es um die Frage geht, ob die beim Unternehmen tätig sind, das weniger als 50 Prozent im Anteil der öffentlichen Hand steht, um die Frage zu klären, ob Ablieferungspflicht besteht für Vergütungen. Das ist also im Grunde immer diese Frage des Schwerpunktes, des Gewichts und der Frage, ob es dann vielleicht als Juniorpartnerschaft ausgestaltet ist, um die gemeinsame Zustimmung zu vermeiden.

Ein letzter Satz. Aus meiner Erfahrung ist es aber gerade bei diesen Kooperationen so, dass sich eigentlich Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen durchaus auf Augenhöhe als gleichgewichtig sehen, also gefühlt jetzt 50 Prozent ausmachen, und dann stellt sich natürlich sofort wieder die Frage, ob es dann nur geht, wenn alle zustimmen. Danke!

Vorsitzende **Patricia Lips**: Herr Professor Hippler.

Sachverständiger **Prof. Dr. Horst Hippler** (Hochschulrektorenkonferenz): Ja, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren, im Namen der Hochschulrektorenkonferenz danke ich Ihnen für die Einladung zu dieser Anhörung. Allgemein kann ich zu dem Novellierungsvorschlag zu Artikel 91b Grundgesetz sagen, dass die Mitgliedshochschulen der HRK in den letzten Wochen immer wieder betont haben, wie sehr sie es begrüßen, dass die Bundesregierung nun ihren

Worten hat Taten folgen lassen und den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung in den Bundestag eingebracht hat. Die Lockerung des Kooperationsverbots erscheint uns als der notwendige erste Schritt, um die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verbesserung der Grundfinanzierung aller Hochschulen durch die Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes zu schaffen. Die Stärke des deutschen Hochschulsystems ist die Qualität und insbesondere die Exzellenz in der Vielfalt. Der vorliegende Vorschlag ist ein wesentlicher Schritt zur Stärkung der Hochschulen und der Wissenschaft insgesamt. Er ermöglicht eine dauerhafte und strategische finanzielle Unterstützung der Hochschulen auch durch den Bund. Auf diese Weise können künftig zentrale bildungspolitische Ziele verfolgt werden, für die den Ländern allein die Finanzkraft fehlt.

Im Speziellen will ich zu der vorgelegten Fassung des Artikels 91b Grundgesetz noch Folgendes anmerken: Nachdem bereits die letzte Bundesregierung auf Vorlage des BMBF im Jahr 2012 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikels 91b vorgelegt hat, hatte der Senat der Hochschulrektorenkonferenz nach einer sehr anregenden Diskussion mit dem hier heute auch anwesenden Professor Löwer diese Bestrebung begrüßt, aber seinerzeit eine andere sprachliche Fassung zur rechtssicheren und eindeutigen Zielerreichung vorgeschlagen. Und der Vorschlag lautete, durch die Streichung des Wortes „Vorhaben“ und eine Umwandlung des Begriffspaars „Wissenschaft und Forschung“ in „Forschung und Lehre an Hochschulen“, die neu zu schaffenden institutionellen Fördermöglichkeiten der Lehre klarer zu formulieren. In dem nunmehr vorgelegten Änderungsvorschlag der Bundesregierung wird dieser Vorschlag des HRK-Senats dankenswerterweise berücksichtigt, so dass die Hochschulrektorenkonferenz die vorgelegten Änderungen wirklich begrüßt. Nichtsdestotrotz möchte ich an dieser Stelle auch noch einmal darauf hinweisen, dass wir es aufgrund der Erhebung bei unseren Mitgliedshochschulen gegenwärtig für nicht hinreichend garantiert halten, dass die Entlastung der Länderhaushalte durch das stärkere Engagement des Bundes bei der Finanzierung der Leistungen nach



dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und bei der Finanzierung des Aufwuchses der Budgets der außeruniversitären Forschungseinrichtungen in erforderlichen Maßen von den Ländern zur Verbesserung der Grundfinanzierung der Hochschulen genutzt wird. Es sollte in diesem Bereich transparent ausgewiesen werden, in welchem Umfang die Länder den Hochschulen Zusatzmittel aufgrund der Entlastungen im BAföG-Bereich zur Verbesserung der Grundfinanzierung zukommen lassen. Also ich denke, das ist ein ganz wichtiger Punkt für alle Hochschulen.

Die Einigung der Wissenschaftsministerinnen und -minister in der GWK in der letzten Woche hat die HRK als einen wichtigen Schritt zu klaren Perspektiven für die Hochschulen begrüßt, und wir sind sehr froh, dass der Hochschulpakt gesichert zu sein scheint. Dabei war es wichtig, dass der Pakt auf die aktuellen prognostizierten Zahlen von Hochschulanfängerinnen und -anfängern in den kommenden Jahren zugeschnitten wurde. Wichtig für uns ist auch, dass eine Nachfolge für die Exzellenzinitiative geplant wird, dass ein grundsätzliches Einvernehmen dann erzielt wurde, und die Exzellenzinitiative hat sehr deutlich gezeigt, welche Erfolge durch eine leistungsorientierte Förderung ohne planerische Vorgaben in der Politik erreicht werden können.

In diesem Kontext hat die Hochschulrektorenkonferenz allerdings wiederholt darauf hingewiesen, dass die Erfolge bei der Einwerbung von Drittmitteln die Grundausrüstung der Hochschulen zunehmend überfordern. Denn die derzeitige Höhe der Programmpauschale reicht nicht aus. Wir begrüßen, dass der Bund-Länder-Streit über die Finanzierung der Programmpauschale erst einmal beigelegt wurde und eine Aufstockung von 20 auf 22 Prozent, also jetzt eine 90/10 Finanzierung, vorgesehen ist. Trotzdem möchte ich darauf hinweisen, dass die tatsächlichen Kosten einer Programmpauschale in der Höhe von 40 bis 70 Prozent liegen und auf Dauer dieser Kompromiss nicht befriedigend ist. Die nunmehr geplante Lockerung des Kooperationsverbotes eröffnet dabei die Möglichkeit, mit Hilfe der finanziellen Unter-

stützung der Hochschulen durch den Bund zu gewährleisten, dass die Hochschulen ihre Einwerbungserfolge im Drittmittelbereich nicht mit Leistungseinschränkungen in anderen Handlungsfeldern erkaufen müssen. Vielen Dank!

Vorsitzende **Patricia Lips**: Wir danken sehr herzlich. Herr Professor Klemm.

Sachverständiger **Prof. em. Dr. Klaus Klemm** (Universität Duisburg-Essen): Ich muss mich entschuldigen, dass ich keine schriftliche Stellungnahme abgegeben habe. Die Einladung hat mich aus Gründen, die ich nicht weiß, am 23. Oktober mit der Bitte, bis 24. Oktober eine Stellungnahme abzugeben, erreicht, und auch ein Emeritus, der vielleicht etwas mehr Zeit hat, schafft es nicht, innerhalb von 24 Stunden einschließlich Postweg eine schriftliche Stellungnahme abzugeben, deshalb habe ich es nicht gemacht.

Mündlich: Zu dem Gesetzesentwurf, zu den Teilen, die er regelt, nämlich Wissenschaft, Forschung, Lehre, das finde ich ja auch sehr wichtig. Zu dieser Trias habe ich so gut wie gar nichts Kritisches anzumerken. Ich begrüße die Korrektur einer Fehlentwicklung, die viele in den letzten Jahren beklagt haben. Zwei kurze Anmerkungen dazu: Mich hat auch irritiert, dass er keine finanziellen Auswirkungen haben soll. Ich habe eigentlich gedacht, darum ging es, aber da bin ich irgendwie auf dem falschen Dampfer gewesen.

Zweitens ein Satz, den ich gerne korrigieren möchte, im Einleitungstext. Unter Problem und Ziel der Vorlage steht: „Die Hochschulen bilden mehr als 50 Prozent eines Altersjahrgangs aus.“ Das ist schlicht falsch, das wird immer wieder behauptet, das ist schlicht falsch. Wir haben im Augenblick eine Studienanfängerquote von 57,5 Prozent, und das wäre mehr als die Hälfte. In diesen 57,5 Prozent sind aber 100.000 Bildungsausländer, das sind Menschen, die ihre Studienberechtigung im Ausland erworben haben und hier zum Studieren – Gott sei Dank, für unsere Wirtschaft – hinkommen. Die kann man aber nicht gegenüber dem Altersjahrgang herausziehen, und wenn man dann noch den G8- und G9-Effekt herauszieht, Hessen und Nordrhein-Westfalen sind in dem Jahr



G8/G9 gewesen, haben wir eine Studienanfängerquote von 45 Prozent. Das ist auch eine große Minderheit. Dass gesagt wird, inzwischen studieren mehr Leute, als dass sie ins Duale System gehen, ist schlicht falsch. Das wollte ich gern hier auch noch einmal korrigierend sagen. Das ist für mich deshalb wichtig in diesem Zusammenhang, weil wir mit dem Gesetz eine begrüßenswerte Gesetzesinitiative haben, die eine, wenn auch starke, Minderheit unserer heranwachsenden jungen Leute tangiert.

Wir machen wieder einmal eine Politik, oder wenn das hier umgesetzt wird, haben wir wieder eine Politik zu beobachten, die die oberen Etagen gut stellt oder besser stellt, während sie das Fundament nach wie vor außen vorlässt. Architekten stärken ihr eigenes Fundament, bevor sie oben was drauf machen. Hier ist es umgekehrt, oben wird stabilisiert, unten bleibt es schwach. Das finde ich ein großes Manko, auf das ich jetzt noch einmal eingehen möchte.

Ich nenne fünf Bereiche, wo zu wenig bis gar nichts passiert, wenn da die Länder nicht finanziell gestärkt werden. Wir sind im Vorschulbereich immer noch unterhalb des 35-Prozent-Ziels. Und wenn wir die Übererreichung in den neuen Ländern herausnehmen, in den westlichen Ländern sind wir deutlich noch unter 30 Prozent bei der Ausstattung mit Krippen, und da waren einmal 35 Prozent angesagt, und 35 Prozent ist nicht bedarfsdeckend.

Im Ganztagsbereich liegt die Nachfrage bei 70 Prozent der Schüler allgemeinbildender Schulen. Wir liegen im Augenblick bei 32 Prozent. Auch da sind erhebliche Anstrengungen - ich habe mal gerechnet - von 5 Milliarden Euro erforderlich, um auf 70 Prozent zu kommen. Das habe ich im Rahmen einer Tagung hier im Haus der SPD-Fraktion mal vorgerechnet. Im Inklusionsbereich haben wir zurzeit eine Quote von 28 Prozent mit explosionsartiger Steigerung. Die Kosten, die wir bei einer sehr konventionellen Rechnung haben, liegen bei 0,7, wenn wir die Entwicklung, wie sie jetzt läuft, finanzieren wollen, und da sind noch nicht die Kosten für Sozialarbeiter eingerechnet, wo jetzt

viel ausläuft. Wir haben im Bereich Ausbildungsgarantie und ich meine, da steht was im Koalitionsvertrag, im Bereich Ausbildung für alle, vom Statistischen Bundesamt haben wir im Moment die Information, dass 21.000 Leute überhaupt keine Ausbildung haben und 60.000, die sich bewerben, haben eine Alternative im Schulsystem, im Übergangssystem gefunden. Wir haben also über 80.000 Leute, die immer noch einen Ausbildungsplatz suchen und bisher keinen haben. Da braucht man viel Geld, muss man viel Geld in die Hand nehmen, wenn man wirklich alle ausbilden will.

Und ein ganz aktuelles Problem: Nordrhein-Westfalen stellt in diesem Schuljahr 5.700 Schulplätze für die Kinder aus Flüchtlingsfamilien bereit, mit erheblichen Kosten. Wenn man das hochrechnet, kommen wir zu erheblichen Kosten. Ich könnte das fortsetzen, ich wollte nur einige Schlüsselbereiche nennen, wo wir angesichts der Schuldenbremse, die ja nun alle Länder - und ich halte es für sinnvoll - verpflichtet, angesichts dieser Schuldenbremse wohl nicht erwarten können, dass die Politik in den Ländern umgesetzt wird, die nötig wäre. Und welche Folgen das hat, kann man am Ganztagsprogramm sehr gut zeigen. Da gab es ja von 2002 bis 2009 ein Programm mit Bundesmitteln. Wenn man die Entwicklung von 2002 bis 2009 und 2009 bis 2012 nach dem Auslaufen des Programms sieht: In den Jahren 2002 bis 2009 hatten wir im Jahr eine durchschnittliche Wachstumsquote von 2 Prozent, einen Aufwuchs von jährlich 2 Prozent an neuen Ganztagsplätzen, korrigiert um die Demographie. Und von 2009 bis 2012 schrumpfte das rapide mit fallender Tendenz, jetzt nur noch 1,3 Prozent. Wir werden mit dem Wachstum niemals auch nur annähernd in die Bedarfsdeckung kommen.

Nach alledem finde ich, dass der Gesetzentwurf ein Schritt in die richtige Richtung ist, aber eben nur ein Schritt oder ein Sprung, der nicht weit genug geht, zu kurz gesprungen. Ohne Bildung, Schulbildung, vorschulische Bildung kommen wir nicht dahin, wo wir hinkommen müssen. Danke sehr!



Vorsitzende **Patricia Lips**: Herr Professor Löwer, Sie sind der Nächste.

Sachverständiger **Prof. Dr. Wolfgang Löwer** (Institut für Öffentliches Recht, Abt. Wissenschaftsrecht, Universität Bonn): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten. Mit Blick auf die Uhr, 5 Minuten, ich sehe mich außerstande, die Regelung zu kritisieren. Herr Kollege Hippler hat hier ebenfalls weitgehend erwähnt, was ich vor dem Durchgang vorgeschlagen habe. Also, was soll ich daran kritisieren?

Über drei Dinge ist zu reden: Erstens steht da nach wie vor „überregionale Bedeutung“, das ist verfassungsrechtlich nicht soweit eingrenzbare, dass das eine ernste Restriktionsnorm wäre. Aber es gibt dem Bund die Chance, Unsinnigkeiten mit dem Argument zurückzuweisen.

Der zweite Punkt ist, dass es dann das Einstimmigkeitserfordernis auslöst. Es kann klug sein, Verfassungsbegriffe nicht zu eng zu fassen, damit sie dem, was beabsichtigt ist, auch Raum lassen, nämlich einem Konsensprozess, einem Aushandlungsprozess über das, was geschehen soll. Insofern habe ich keine Bedenken, dass die Beteiligten sich auf der Basis dieser Formel entsprechend streiten werden, ohne dass das deshalb verfassungsgerichtlich ausgetragen werden würde. Dann wäre es ja wichtig, dass die Rechtsbegriffe einigermaßen präzise sind, weil man sonst das Bundesverfassungsgericht ermächtigt und nicht die Politik. Aber hier werden sich die Beteiligten schon einig.

Der dritte Punkt ist die Einstimmigkeitsregelung. Das ist nie schön, weil die Einstimmigkeit unter Umständen nicht immer zu sinnvollen Kompromissen führt. Aber es ist wahrscheinlich der föderale Preis der Sicherung der Neutralität und Gleichheit der Beteiligung der Bundesglieder, der Länder an diesen Fördermaßnahmen, also dass man darum wahrscheinlich nicht herumkommt.

Bleibt also ein eigenständiger Punkt im Anschluss an das, was eben Herr Professor Klemm gesagt hat: Wollen wir gleich noch die Verfassung auch in Richtung einer Finanzierungskompetenz des Bundes für die Schule öffnen? Das ist natürlich auch

im Kern eine verfassungspolitische Frage. Aus staatsrechtlicher Sicht, mehr habe ich ja nicht zu sagen, ist anzumerken, dass die Mitfinanzierung bei den Hochschulen die Struktur des Föderalismus nicht verändert, während die Öffnung für die Schulen mit entsprechenden Mitbestimmungsregeln, die ja unvermeidlich verbunden sind für den Bund, die Struktur des Föderalismus dann doch nicht unerheblich verändern würde. Das stellt die Nöte, die Belange, die erwähnt worden sind, natürlich nicht in Abrede. Aber vielleicht wäre eine Neuordnung der Finanzströme zwischen Bund und Ländern die richtigere Lösung, um ein solches Problem in den Begriff zu kriegen, als die Kompetenzordnung zu ändern. Zumal dahinter ja auch noch die Vorstellung steht, „der Bund hat es ja“, was so auch keine dauerhafte feststehende Tatsache ist. Arme Länder machen noch keinen reichen Bund. Also von daher ist das Argument „Ändern wir die Verfassung und die Nöte sind geklärt“, nur halb richtig, denn die Nöte könnten verschoben werden, und damit ist auch niemandem gedient. Also meine Empfehlung wäre, die Finanzströme zwischen Bund und Ländern, die überdacht werden müssen, zu ändern. Und im Übrigen, wenn wirklich der Bund etwas finanzieren will, wird er solche Trickmechanismen, wie er sie gerade beim BAföG gefunden hat, auch zugunsten der Schulen finden. Vielen Dank!

Vorsitzende **Patricia Lips**: Wir haben zu danken. Sie haben es sicher gemerkt an der Reaktion zwischen drin: Sie haben einen Satz gesagt, der wird mit Sicherheit vielen Bundestagsabgeordneten in der Zukunft in Erinnerung bleiben. So, Herr Thomas May bitte.

Sachverständiger **Thomas May** (Wissenschaftsrat): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten. Ich kann Ihnen eine Kurzfassung anbieten, die lautet: Der Wissenschaftsrat unterstützt diese Initiative zur Reform des Artikels 91b so, wie sie jetzt vorgelegt ist, ohne Einschränkung. Schon deshalb, weil wir uns damals 2003 noch gegen die Absicht, die Änderung umzusetzen, die jetzt neuerlich korrigiert werden soll, ausgesprochen haben, dem Bund



nicht nur auf der vorhabenbezogenen Ebene, sondern eben auch institutionell die Möglichkeit zu geben, gemeinsam mit den Ländern im Bereich der Hochschulen – und nur für die kann ich hier sprechen, weil dem Wissenschaftsrat für die Schule das Mandat sowie die Kompetenz fehlen – etwas zu unternehmen. Dem stimmen wir ohne Einschränkung zu. Wir sind der Meinung, dass die Länder auf Dauer in Anerkenntnis ihrer unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit gleichwohl damit überfordert sein werden, ihr Wissenschaftssystem, wenn ich so sagen darf, aus jeweils eigener Kraft zukunftssicher und nachhaltig zu finanzieren. Und die Intensität, in der sich der Bund gemeinsam mit den Ländern dankenswerterweise auf der Grundlage einer Vielzahl befristeter, aber gemeinschaftlich getragener und finanzierter Pakte dazu entschlossen hat, an vielen Stellen ja auch genau das zu tun, was man auf der Grundlage einer Gemeinschaftsaufgabe eben auch tun kann, nämlich zusammen dieses System zu stabilisieren und nach vorne zu bringen, zeigt ja auch, dass es hierfür einen politischen und einen realen Bedarf gibt. Insofern würde ich mich gerne der Formulierung von Herrn Löwer anschließen, wenn ich das darf, und sagen, ich sehe mich außerstande Ihren Vorschlag hier zu kritisieren und würde Sie im Gegenteil nachhaltig ermutigen wollen, in diese Richtung voranzugehen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank für Ihre Stellungnahme. Nun Herr Professor Mukherjee.

Sachverständiger **Prof. Dr. Joybrato Mukherjee** (Deutscher Akademischer Austauschdienst): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bedanke mich sehr für die Möglichkeit, aus Sicht des DAAD, einer Mitgliedsorganisation der deutschen Hochschulen und ihrer Studierendenschaften, den Gesetzesentwurf einzuordnen. Wir begrüßen, auch ich kann es zu Beginn kurz machen, den erneuten Vorstoß von Bund und Ländern, das sogenannte Kooperationsverbot im Wissenschaftsbereich aufzuheben. Es ist ein längst überfälliger Schritt. Auch der DAAD

hat, wie Andere, bereits 2006 vor der Föderalismusreform auf mögliche negative Auswirkungen für die Hochschul- und Wissenschaftslandschaft insgesamt hingewiesen. Viele Befürchtungen haben sich bestätigt. Die Länder sind nicht mehr durchgehend in der Lage, die finanzielle Grundausstattung ihrer Hochschulen angemessen zu sichern. Mit der Exzellenzinitiative, den Hochschulpakten I und II, dem Pakt für Forschung und Lehre sind natürlich wichtige zusätzliche Einnahmequellen für die Hochschulen entstanden, allerdings, wie wir alle wissen, nur zeitlich befristet. Es muss deshalb darum gehen, mit der Grundgesetzänderung den Weg für eine langfristige und nachhaltige Verbesserung der Grundfinanzierung der Hochschulen sowie für die Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland insgesamt freizumachen. Den Hochschulen, wie ja alle Wissenschaftsorganisationen inzwischen nicht müde werden, richtigerweise zu betonen, kommt eine Schlüsselrolle in der Wissenschafts- und Forschungslandschaft Deutschlands zu. Sie sind der Garant für eine gute Ausbildung und schaffen durch innovative Forschung neues Wissen. Sie tragen unmittelbar zur Innovationsfähigkeit Deutschlands im globalen Kontext bei. Wir stehen vor einer ganzen Reihe von Herausforderungen an den deutschen Hochschulen. Meine Vorredner und auch Nachredner haben und werden ja auf eine Reihe von Herausforderungen hinweisen oder haben dies bereits getan. Ich möchte mich als Vertreter des DAAD auf die internationale Komponente hier beschränken.

International sehen sich die deutschen Hochschulen in zunehmender Konkurrenz zu anderen alten, aber auch zunehmend neuen, Wissenschaftsnationen. Aufstrebende Bildungsnationen wie China, Brasilien, Indien und Russland haben ihre Ausgaben für den Wissenschafts- und Hochschulbereich in den letzten Jahren massiv erhöht. Um Ihnen eine konkrete Zahl als Beispiel zu nennen: Brasilien. Allein für sein nationales Stipendienprogramm „Wissenschaft ohne Grenzen“, mit dem Auslandsaufenthalte von Studierenden und Wissenschaftlern in den Bereichen der Life Sciences, der Natur- und Ingenieurwissenschaften gefördert werden können, hat die brasilianische Regierung



insgesamt 1,4 Mrd. Euro bis 2015 bereitgestellt.

Die deutschen Hochschulen müssen in diesem Wettbewerb bestehen und eigene Internationalisierungsaktivitäten vorantreiben. Bisher steht Deutschland insgesamt gut da. Es ist, wie jüngst eine Studie der OECD gezeigt hat, das drittbeliebteste Zielland weltweit für ausländische Studierende nach den USA und Großbritannien. Und auch in der internationalen Forschungszusammenarbeit steht Deutschland als Partner hoch im Kurs. Diese Erfolge dürfen aber nicht gefährdet werden. Schon heute haben aber viele Hochschulen Probleme, am DAAD-Programm überhaupt noch teilzunehmen, schlichtweg, weil sie die Kosten für akademisches und administratives Personal, Gebäude und Infrastruktur kaum mehr decken können. Es gibt bereits erste Hochschulen, die davon absehen, weitere Stipendiaten, vom DAAD gefördert, überhaupt anzunehmen.

Die Hochschulen können ohne eine langfristige und nachhaltige Finanzierung ihren Funktionen und den Herausforderungen, insbesondere auch im internationalen Wettbewerb, kaum mehr gerecht werden. Sie brauchen vor allem Verlässlichkeit und Planungssicherheit in ihrer Grundfinanzierung, sonst drohen sie zukünftig international abgehängt zu werden. Es muss deshalb oberstes Ziel der Politik sein, das Verhältnis zwischen Grund- und Projektfinanzierung in der Hochschullandschaft wieder in eine richtige Balance zu bringen. Anstelle von zeitlich und thematisch begrenzten Projekten brauchen die Hochschulen die Option einer auf Dauer angelegten institutionellen Förderung. Die im Gesetzestext getroffene Formulierung „in Fällen von überregionaler Bedeutung“ darf deshalb nicht dazu führen, dass nur wenige Hochschulen in den Genuss einer besseren finanziellen Ausstattung kommen. Spitzenförderung und Breitenförderung schließen sich nicht aus, sondern sind in der Wissenschaftsförderung eng miteinander verbunden und befruchten sich gegenseitig. Wenn das Einstimmigkeitsprinzip, das im Gesetzestext vorgesehen ist, dazu dienen soll, diese Balance zwischen Spitzenförderung und Breitenförderung richtig zu finden, dann ist auch diese Formulierung zu begrüßen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank an Sie. Frau Dr. Seckelmann.

Sachverständige **RD'n Dr. Margrit Seckelmann** (Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren, für die Einladung und die Möglichkeit, hier meine Stellungnahme vorzutragen. Ich möchte gerne ein paar grundlegende Worte machen, mich dann konkret zum Gesetzentwurf äußern und in einem dritten Schritt etwas kurz zum Verfahren sagen.

Erstens habe ich grundsätzlich den Eindruck, dass Einstimmigkeit besteht, dass das ein guter Schritt in die richtige Richtung ist. Aber nur ein Schritt. Über den zweiten Teil besteht keine Einstimmigkeit, aber über den ersten. Ich finde die Formulierung grundsätzlich sehr sinnvoll, zumal ich auch selbst in der Stellungnahme am 28.11. in diesem Rahmen betont habe, wie sinnvoll ich den Vorschlag von Professor Löwer finde, sofern man nicht aus den Augen verliert, dass es um ein grundlegendes Ziel geht. Wir müssen uns erst einmal klar werden, was ist überhaupt das Ziel? Das Ziel ist, ein gerechtes, inklusives und zukunftsfähiges Bildungs- und Wissenschaftssystem zu schaffen. Wenn wir dieses Ziel im Auge haben, ist es, wie gesagt, ein richtiger Schritt in die richtige Richtung, was Sie vorschlagen. Aber ich möchte noch einmal in Erinnerung rufen, dass es eben keine Spitze ohne Breite gibt, wie auch Professor Mukherjee eben zurecht anmerkte. Es geht letztlich um ein breit angelegtes, chancengerechtes und angemessen ausgestattetes Bildungssystem von Anfang an, das die Grundlagen dafür legt, dass in Deutschland Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Spitzenforschung betreiben können. Es geht also darum, nicht nur von außen Leute einwerben zu können für die Spitzenforschung, sondern die Spitzenforschung fängt unten an. Der aktuelle Nobelpreisträger, Herr Professor Hell, ist ja das beste Beispiel dafür, dass man jemanden integrieren kann, dass er ein deutsches Abitur gemacht hat, an deutschen Universitäten studiert, promoviert und habilitiert hat, sogar Rufe aus dem Ausland ablehnen konnte, auch einmal kurz im Ausland war. Das ist das Beispiel dafür,



dass es möglich ist. Und dieses Beispiel sollten wir weiter im Auge behalten. Und sein Beispiel zeigt auch, dass die Mobilität zwischen universitärer und außeruniversitärer Forschung gegeben sein muss. Und diese wird in der Tat verbessert durch den vorliegenden Gesetzesentwurf.

Guter und anschaulicher Unterricht an Schulen und Hochschulen, gut ausgestattete Klassenzimmer, Hörsäle und Forschungslabore sind die besten Investitionen, die ein hochentwickelter Industriestaat zur Zukunftssicherung aufwenden kann. Deswegen brauchen wir eine gemeinsame Anstrengung von Bund und Ländern. Es geht tatsächlich um eine gemeinschaftliche Aufgabe, die nur durch Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften gelöst werden kann. Daher ist es äußerst sinnvoll, die Überakzentuierung der Entflechtung, die in der Föderalismusreform vorgenommen wurde, rückgängig zu machen, zumindest punktuell rückgängig zu machen, wie Herr Professor Geis auch zurecht sagte. Fritz Scharpf sagte mal, es gehe darum, der Verflechtungsfalle zu entgehen. Arthur Benz hat zurecht gesagt, in der Föderalismusreform ist man in die Entflechtungsfalle getappt. Und dies gilt es punktuell zu korrigieren.

Insofern denke ich auch, dass es sinnvoller ist, die klare Funktion zur Ordnung des Grundgesetzes, die auch bleiben soll, durch punktuelle Kooperationsmöglichkeiten schlau zu machen. Sie kommt stärker in Gefahr, wenn man auf die genannten Umgehungstatbestände setzt. Insofern ist es sehr sinnvoll, Ihren Vorschlag zu haben.

Ich komme kurz zu Einzelfragen: Ich finde es besonders sinnvoll, diese Trennung zwischen universitärer und außeruniversitärer Forschung aufzugeben, die teilweise auch nur aus der Gesetzgebungsgeschichte zu erklären ist. Und es ist erneut zu begrüßen. Was mir aber nicht so richtig einleuchtet ist, letztlich führen Sie die Abgrenzung zwischen hochschulischer und nichthochschulischer Forschung durch die Hintertür ja wieder ein, wenn Sie nach Satz 2 des neuzufassenden Absatzes 1 von Artikel 91b Grundgesetz Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betref-

fen, nennen, die dann der Zustimmung aller Länder bedürfen sollen, wenn sie sich nicht auf Forschungsbauten oder Großgeräte beziehen. Das halte ich in der Tat für zweifelhaft. Ich kann insofern Herrn Professor Geis nur zustimmen, was bedeutet denn „im Vordergrund stehen“? Das ist völlig unklar. Es ist auch völlig unklar, wer genau so eine Vereinbarung festlegt, was soll diese Vereinbarung sein? Müssen das Staatsverträge sein, Verwaltungsabkommen? Wer stellt das denn überhaupt fest? Hierzu enthält die Gesetzesbegründung keine Aussage.

Zweitens ist mir auch nicht ganz klar, vielleicht liegt es an mir, welche Hochschulen eigentlich gemeint sind. Sind Universitäten gemeint, sind kirchliche Hochschulen gemeint, sind Fachhochschulen gemeint? Das hätte ich gerne etwas klarer in der Gesetzesbegründung. Und schließlich ist mir nicht ganz klar, warum der Begriff der Forschungsbauten noch einmal wieder auftaucht, wo doch allgemein Einigkeit besteht in der Wissenschaft darüber, dass dieser Begriff äußerst unklar ist. Warum nimmt man ihn also wieder auf, wenn auch die Gesetzesbegründung diesen Begriff nicht positiv, sondern nur negativ definieren kann in Abgrenzung zu Bauten der studentischen Fürsorge wie Wohnheime oder Mensen?

Insofern möchte ich dafür plädieren, die Sätze 2 und 3 des geplanten neuen Absatzes von Artikel 91b Grundgesetz ersatzlos zu streichen. Denn dafür spricht auch, dass wir ein intelligentes Bildungs- und Wissenschaftssystem brauchen, das zeitnah auf neue Entwicklungen reagieren kann. Und das Erfordernis der Zustimmung aller Länder beschwört nur Blockadesituationen herauf. Würde die Bestimmung gestrichen, lebten wir nicht im rechtsfreien Raum. Man sieht es an der KMK, dass sie durchaus in der Lage ist, selbst Quoren zu definieren, die auch sehr differenziert sind. Das sieht man in der Geschäftsordnung. Da gibt es eben Möglichkeiten. Bei haushaltswirksamen Entscheidungen ist das Einstimmigkeitsprinzip erforderlich, bei anderen Fragen eben nicht.

Ähnlich überholt scheint mir das Kriterium der überregionalen Bedeutung zu sein. Hierzu ist schon sehr viel vorgetragen worden. Ich möchte



Herrn Professor Löwers Argument eher umdrehen, gerade weil es eben zu diesen Aushandlungsprozessen kommt, und weil es letztlich ja, wahrscheinlich vom Bundesverfassungsgericht, festgestellt werden muss, ist es ein Begriff, der mir persönlich zu vage ist und den ich plädieren würde aufzugeben.

Und nun zum Schluss nochmals: In der Gesetzesbegründung steht auch, es sollen Kooperationen in der universitären Lehre möglich sein. Das ist sehr, sehr zu begrüßen, aber warum nicht einen Schritt weitergehen und das Wissenschafts- und Bildungssystem durch Kooperationsmöglichkeiten insgesamt intelligenter machen?

Noch ganz kurz zum Verfahren: Also die Verbindung jetzt mit der BAföG-Novelle ist so ein bisschen – der Engländer würde sagen „fishy“. Also Bildung und Wissenschaft sind hoch komplex, und man sollte sich die Sache nicht zu einfach machen, sondern das lieber klar trennen und klar nachdenken. Ich ende insofern mit Albert Einstein: „Man muss die Dinge so einfach wie möglich machen, aber nicht einfacher.“ Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Sehr schön. Frau Marlis Tepe, Sie haben das Wort.

Sachverständige **Marlis Tepe**

(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren, ich bedanke mich im Namen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft ganz herzlich, dass wir an dieser Anhörung teilnehmen dürfen. Sie haben unsere Stellungnahme erhalten und wissen, dass wir uns dafür aussprechen, diese Grundgesetzänderung jetzt dazu zu nutzen, es umfänglich zu ändern und umfänglich Fehler aus der Föderalismusreform zu korrigieren. Das heißt, wir sprechen uns dafür aus, das Kooperationsverbot auch für die Bildung aufzuheben, einen verfassungsrechtlichen Rahmen zu schaffen, der jede gewollte Kooperation von Bund, Ländern und Gemeinden in der Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungspolitik ermöglicht. Weil das alles zusammenhängt. Es ist hier ja auch schon gesagt worden. Nur wenn der Grundstock gut gebildet ist und wir uns dafür

stark gemacht haben, können wir auch in Forschung und Hochschule gut sein.

Den vorliegenden Gesetzentwurf, das ist unser Vorschlag, durch Streichung der Formulierung „überregionale Bedeutung“ so zu fassen, dass man nicht schon am Tage nach der Grundgesetzänderung über die Auslegung diskutiert.

Bildung, Wissenschaft und Forschung in Deutschland brauchen konkrete Hilfen, verbindliche Strukturen und eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern. Mit der BAföG-Übernahme und der Entlastung der Kommunen sind erste Schritte auf den Weg gebracht worden, die Länder um 6 Mrd. Euro bis 2017 zu entlasten. Sie wissen alle, dass die GEW deutlich mehr fordert. Wir schätzen den zusätzlichen Investitionsbedarf im Bildungswesen auf über 50 Milliarden Euro jährlich. 1,5 Mrd. im Jahr sind natürlich nichts.

Ich komme aus Schleswig-Holstein, wie manche von Ihnen wissen, und ich kann Ihnen sagen, dass die 6 Milliarden Euro BAföG jetzt schon dazu geführt haben, dass Stellenstreichungen im Schulbereich nicht vorgenommen wurden und mehr Lehrkräfte eingestellt wurden. Das ist ein positiver Schritt, aber er macht auch deutlich, dass die Bundesländer sehr selbständig entscheiden können. Die strukturellen Probleme sind offenkundig. Es ist keineswegs gesichert, dass die Mittel in allen Ländern im vollen Umfang dem Bildungswesen zugutekommen. Es gibt Streit darüber, ob die Verwendung für Kitas statt für Schulen oder Hochschulen im Sinne der Vereinbarung ist. Die Länder sehen sich damit konfrontiert, dass der Bund ihnen entgegenhält, man könne aus den 6 Milliarden doch alles finanzieren, was man sich wünsche. Aber das ist nicht wahr.

Wir erleben, dass Bildungsinstitutionen untereinander in einen Verteilungskampf geraten sind, dass sich Bund und Länder ausspielen, vor allem aber, dass die dringenden Probleme im Bildungswesen nicht angegangen werden, nicht angegangen werden können, weil das Geld fehlt, weil intransparente Finanzierungswege nicht zu einer verlässlichen und nachhaltigen Bildungsfinanzierung führen.



Mehr Qualität in Kitas und Ganztagschulen, der Ausbau der Schulsozialarbeit und die Großbaustelle „inklusive Bildung“ bleiben auf der Strecke. Für mich steht fest, ohne Kooperationsverbot wäre es möglich, eine gemeinsam verantwortete, zielgerichtete Politik auf den Weg zu bringen. Die verfassungsrechtliche Möglichkeit zu schaffen, besser kooperieren zu können, kostet im ersten Moment nichts. Sie kann aber im zweiten Moment alles bedeuten, weil sie die Möglichkeit schafft, auf aktuelle Probleme zu reagieren und für zukünftige Probleme Optionen für eine gemeinsame Lösung zu ermöglichen.

Begreifen Sie sich als Ermöglicher von Politik. Dass wir acht Jahre nach der Föderalismusreform hier diskutieren, belegt das ausdrücklich.

Meine Damen und Herren, unsere Vorstellung von einem konstruktiven verfassungsrechtlichen Rahmen – manche sagen von einem Kooperationsgebot – bedürfte weitgehender Änderungen des Artikels 91b. Wenn ich aber heute das Gefühl dafür bekommen möchte, etwas erreicht zu haben, würde mir ein einziges Wort genügen, das Sie einfügen. Fügen Sie „Bildung“ ein, stellen Sie Wissenschaft und Forschung ein Wort voran: Bildung, Wissenschaft und Forschung, das wäre für uns der richtige Weg. Diese kleine Änderung könnte bessere Zukunftschancen für das ganze Bildungswesen schaffen. Dankeschön.

Vorsitzende **Patricia Lips**: So, und zum Abschluss dieser Runde, Herr Tullner. Ich hatte Sie auch in Abwesenheit schon begrüßt. Wir freuen uns, dass Sie noch eintreffen konnten, für die Kultusministerkonferenz aus Sachsen-Anhalt in diesem Fall.

Sachverständiger **Marco Tullner** (Kultusministerkonferenz): Liebe Frau Lips, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, gestatten Sie sie mir, dass ich meine beiden Landsfrauen Uda Heller und Frau Dr. Hein noch einmal ausdrücklich begrüße. Die Ehre ist natürlich ganz meinerseits, dass ich sozusagen zum ersten Mal hier im Bundestag etwas Fachliches beitragen darf. Und als Nichtjurist dann noch zur Verfassungsänderung vortragen zu dürfen, gibt mir selber eine Aura, von deren Wirkung ich im Laufe

des heutigen Tages wahrscheinlich noch nachhaltig profitieren kann.

Und ich will auch in Würdigung dessen, dass wir das ja schriftlich niedergelegt haben, jetzt nicht den Text hier vorlesen, den man mir aufgeschrieben hat. Ich spreche ja für eine sehr komplexe Organisation, die Kultusministerkonferenz. Wenn wir da immer zusammen sind, sind es ja manchmal bis zu 32 Kolleginnen und Kollegen, die sich in den Interessen dann bündeln, und den Ausfluss dieser komplizierten Interessenwägung finden Sie ja in dem Papier niedergelegt. Wir sind uns natürlich bewusst, dass Politik immer die Kunst des Möglichen ist, und deswegen sehen Sie uns alles in allem – das kann ich ja auch in Würdigung der Bundesratsstellungnahme durchaus bekräftigen – in einer positiven Grundstimmung. Ich glaube, wenn wir die internationale Konkurrenzfähigkeit des deutschen Bildungssystems in den Blick nehmen, hier einen Schritt vorankommen, dann sehen Sie uns ganz auf Ihrer Seite. Und ich möchte das auch noch einmal ausdrücklich sagen, da ich ja, so ein bisschen flapsig formuliert, so eine Art Mechatroniker aus dem Maschinenraum des gelebten exekutiven Bildungsföderalismus bin und man da ja auch immer mit dem BMBF, das ich an der Stelle, gar nicht herabwürdigen will. Aber ich möchte ausdrücklich auch Ihnen einmal Dank sagen, für das, was Sie in den letzten Jahren gerade auch für die Bildungsfinanzierung und für die anderen Dinge geleistet haben. Das ist eine gemeinsame Anstrengung, und die Erfolge können sich ja durchaus sehen lassen. Und da ich selber einmal Parlamentarier war, weiß ich, wie die Exekutive alles überlagert. Deswegen möchte ich diesen Dank hier ausdrücklich auch noch einmal dokumentieren. Zumal ich ja gelesen habe, es wird auch noch protokolliert, und damit glaube ich, haben wir das auch ein Stück weit verewigt.

Im Übrigen würde ich jetzt einfach darauf vertrauen, dass wir jetzt über Fragen und Diskussionen den weiteren Themenkomplex noch abarbeiten und bedanke mich für die Aufmerksamkeit.



Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Und wir steigen dann auch ein in die Abgeordnetenrunde. Ich betone noch einmal für diejenigen, die zum ersten Mal da sind: Jeder Abgeordnete, der sich jetzt im Laufe der Zeit meldet, wird am Ende zwei Fragen stellen. Entweder zwei an einen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige. Aufmerksamkeit ist damit von großem Vorteil, man weiß es ja nicht. So, der Kollege Rupprecht von der CDU/CSU-Fraktion hat das Wort.

Abg. **Albert Rupprecht** (CDU/CSU): Vielen Dank. Meine zwei Fragen werden sich an Professor Geis und Professor Löwer richten. Ich bedanke mich zunächst dafür, auch wenn es noch weiterreichende Wünsche gibt, dass zumindest der Kernbaustein, den wir heute behandeln, dass der, wenn ich das jetzt richtig verstehe, in Gänze hier Zustimmung findet. Mit Nuancen, wo wir über einzelne Punkte vielleicht noch reden sollten, aber das zumindest ein ganzes Stück Rückendeckung guten Mut macht, dass wir Zweidrittelmehrheiten auch in den zuständigen Gremien bekommen werden.

Ich möchte, bevor ich zur Frage komme, noch einmal eine Einordnung abgeben, was für uns Kooperation ist als Unionsfraktion. Kooperation heißt aus unserem Verständnis, dass nicht jeder alles macht. Weil wir das für hochgefährlich erachten, und ich kann Ihnen aus 12 Jahren Deutscher Bundestag jetzt auch im Bildungsbereich, im Forschungsbereich Ihnen genügend Beispiele geben, wie schwierig das ist, wenn jeder alles macht, wie dann Verantwortlichkeiten hin und her geschoben werden, Hochschulpakt oder die BAföG-Milliarden usw. Deswegen ist das nicht die Vorstellung von Kooperation. Kooperation heißt für uns schon nach wie vor, dass wir gemeinsam Ziele formulieren und dass es trotzdem auch noch Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten und Aufgaben gibt. Und deswegen versuchen wir das bei dieser Verfassungsänderung auch zu adressieren. Und deswegen sagen wir, wenn der Bund sich engagiert, muss es mehrwertig sein.

Nochmal eine Einfügung. Rein haushalterisch, wir haben im Bund seit 2005 den Etat für Bildung und

Forschung verdoppelt. Das ist substantiell. Trotzdem muss jeder wissen, dass es im Vergleich zu dem, was die Länder oder was wir alle miteinander ausgeben für Bildung, dass das natürlich nur ein Bruchteil ist und deswegen das nie, auch wenn wir das nochmal verdoppeln würden, nie das ersetzen kann, was die Länder leisten und auch in Zukunft leisten müssen. Und da dürfen Sie uns auch nicht aus der Verantwortung entlassen, weil das ein Irrweg wäre. Und deswegen sagen wir nochmal, die Verantwortlichkeit von den Ländern darf nicht weg, sondern wir nehmen zusätzliche Verantwortung auf uns. Und deswegen der Versuch zu definieren, wo, wenn der Bund sich engagiert, es Mehrwert bringt. Der Versuch ist, es über den Begriff der überregionalen Bedeutung zu definieren, weil wir trotzdem der Meinung sind, Subsidiaritätsprinzip ist ein vernünftiges Prinzip, und wir versuchen, diesen Begriff der überregionalen Bedeutung eben auch nochmal mit weiteren Begriffen zu hinterlegen, wenn es um Exzellenz, wenn es um internationale Sichtbarkeit geht und die anderen Begrifflichkeiten und Sätze, die auch in der Gesetzesbegründung mit enthalten sind. Das ist uns außerordentlich wichtig, nicht weil wir uns vom Acker machen wollen, sondern weil wir glauben, dass wir nur dadurch auch wirklich einen Mehrwert für das gemeinsame Anliegen formulieren.

Und daraus leitet sich jetzt auch meine Frage ab. Sie hatten ja beide das Thema „überregionale Bedeutung“ angesprochen. Man kann unterschiedlicher Meinung sein, wenn man aber die Meinung teilt, dass es mehrwertig sein muss, wenn der Bund sich engagiert, und das Subsidiaritätsprinzip ernst zu nehmen ist, ist der Begriff „überregionale Bedeutung“ mit der Gesetzesbegründung ausreichend definiert, ausreichend präzise, ist er operationalisierbar, ist er vielleicht hier auch justitiablel, wohlwissend, dass das außerordentlich schwierig ist? Oder gibt's da noch Ergänzungen, wo Sie sagen, so könnte man das, wenn man die Intention verfolgt, das unterstellt, das noch besser hinbekommen?



Vorsitzende **Patricia Lips**: Das war jetzt die gleiche Frage an zwei praktisch? Gut. Also Herr Professor Geis, Sie haben zunächst das Wort. Entschuldigung, wir machen die Runde erst durch.

Damit Kollege Dr. Rossmann.

Abg. **Dr. Ernst-Dieter Rossmann** (SPD): Sie haben sicherlich alle Verständnis dafür, dass es eine Vorbemerkung geben muss. Die Vorbemerkung für die SPD-Seite sieht so aus, dass, Frau Tepe, Herr Klemm, einer uns unser bildungspolitisches Verständnis Grundgesetzermöglichungsverfassung sehr klar ausgedrückt haben. Wir teilen das. Umgekehrt müssen wir sehen, Wähler haben entschieden, Machtverhältnisse haben entschieden, in den Koalitionsverhandlungen sind wir nicht zu einem Ergebnis gekommen. Danach haben die drei Parteivorsitzenden nachgelagerte Koalitionsvereinbarungen geführt, mit einem Ergebnis, was jetzt vorliegt. Und insoweit ist das für uns, um eine knappe andere Einschätzung zu geben als der Koalitionspartner, eben sehr wohl so, dass wir jetzt über eine Verfassung sprechen, bei der es auch kein Kooperationsgebot gibt, sondern, so wie es hier formuliert ist, Bund und Länder können zusammenwirken. Und das meint Kooperationsmöglichkeit, sie können zusammenwirken, sie müssen nicht zusammenwirken. Und dieses würden wir allerdings sehr gerne auch auf alle Bildungsbereiche in der Souveränität von Bund wie Ländern ausgedehnt wissen wollen, und wollen es nicht gerne abhängig gemacht sehen vom sogenannten Katastrophenparagrafen. Eine Besonderheit dieser Verfassung, dass man die Bildungsinvestition dann fördern kann, 104b, wenn es eine gewaltige unvorhergesehene Katastrophe oder anderes Dramatisches gegeben hat. Das finden wir, ist einer Verfassung in der Gesamtaufgabe Bildung nicht recht würdig, dass es einen Katastrophenparagrafen für eine solche Möglichkeit der Kooperation geben muss. Soweit die unterschiedlichen Positionen und gleichzeitig auch unsere Einschätzung.

Herr Professor Löwer, dass wir von schwarz-gelb zu schwarz-rot in Bezug auf die Wissenschaft, die Hochschulen, die Lehre zu einer besseren Formu-

lierung gekommen sind, dieses erkennen wir ausdrücklich an, aber jetzt komme ich dann zu den zwei Fragen. Die eine Frage, Herr Professor Löwer, geht nochmal darauf hin, ob das, was uns aufgefallen ist in der Stellungnahme des Wissenschaftsrates, wo sehr stark immer auf das Wettbewerblische abgehoben ist, oder in Bezug auf die Nachfrage von Frau Seckelmann, die nochmal gefragt hat, können denn auch wirklich alle Hochschulen gefördert werden, ich Sie jetzt fragen möchte, ob der von Ihnen maßgeblich mit vorbereitete, jetzige Text es möglich macht, alle Hochschulen zu fördern, auch Fachhochschulen? Ob es auch möglich ist, sie ohne Wettbewerbsverfahren zu fördern, oder Sie können es vielleicht anders ausdrücken, was ist eigentlich durch die von Ihnen jetzt mit inspirierten Formulierung ausgeschlossen? In der freiwilligen Kooperation von Bund und Ländern in der Förderung von Hochschulen in Wissenschaft und Lehre. Ist irgendetwas ausgeschlossen, wenn sich souveräne Partner von Bund und Ländern hierzu finden? Das ist uns deshalb eine sehr wichtige Aussage, weil sie ja auch in einem Protokoll steht, und weil sich am Ende dieses ja decken muss. Und vielleicht können Sie dort auch die Begründung mit heranziehen, ob die Begründung des Grundgesetzartikels eigentlich etwas ausschließt in der freiwilligen Kooperation von Bund und Ländern, was den Gegenstand Wissenschaft, Forschung und Lehre angeht.

Und die zweite Frage geht an Frau Tepe. Die GEW hat ja auch sehr profunde Vorstellungen in Bezug auf Hochschulentwicklung. Unsere Fraktion denkt schon länger darüber nach, dass es eigentlich einen Pakt für den wissenschaftlichen Nachwuchs geben sollte. Was wäre so wichtig daran? Und was könnte man auch aus dieser Verfassungsänderung heraus gestalten, wenn es um einen zusätzlichen Pakt für die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses für die Innovation von Wissenschaft an Hochschulen geben sollte?

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Das Wort hat die Kollegin Frau Dr. Hein von der Fraktion DIE LINKE., die sitzt hinter Ihnen.



Abg. **Dr. Rosemarie Hein** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank für die Eingangsstatements. Ich kann mein Eingangsstatement sehr kurz halten, weil wir einen entsprechenden Antrag vorliegen haben, den Sie gelesen haben. Ich würde mich gerne nur noch auf einen Begriff beziehen, der hier in der Runde schon eine Rolle gespielt hat, bei meinem Kollegen Herrn Rupperecht, der da meinte, eine Kooperation müsste Mehrwert bringen. Und ich will zumindest mal die Frage stellen, inwiefern denn Bildung, also eine Kooperation im Bereich der Bildung, keinen Mehrwert bringen soll, wenn es denn auf einem anderen Gebiet geht? Also das möchte ich ein bisschen in Frage stellen. Ansonsten glaube ich, kann ich mir die Argumentation zu unserem anderen Standpunkt sparen, weil er aufgeschrieben ist. Ich hätte zwei Fragen, eine an Professor Klemm, eine an Frau Tepe.

Professor Klemm, Sie haben ähnlich wie Frau Tepe vorhin auch deutlich gemacht, welche Aufgaben in der Bildung derzeit alle nur unzureichend finanziert werden, und nun höre ich immer, die Koalitionsfraktionen und die Bundesregierung und zumindest beim Landkreistag in der Stellungnahme liest sich das ganz ähnlich, dass ja doch eine ganze Menge Geld da sei, und im Übrigen auch durch Entscheidungen in den letzten Jahren weiter nach unten gegeben worden sei, nicht nur die BAföG-Milliarde, sondern eben auch aus anderen Bereichen. Und Sie sagen, das Geld reicht nicht. Auf der anderen Seite gibt es natürlich eine ganze Reihe Projekte, Bildungsfinanzierungen, die vom Bund aus gestartet werden aus den unterschiedlichsten Ministerien, die alle irgendwo in den Ländern und Kommunen landen, aber in der Regel nicht in der Schule und auch nicht immer in der Bildung, obwohl das Bildungsprojekte sind. Wir nennen das „Umwegsfinanzierung“, und meine Frage an Sie wäre, warum glauben Sie denn trotz all dieser Aussagen, dass es nicht ausreichend ist, wie die Bildung derzeit durch den Bund finanziert wird?

Vorsitzende **Patricia Lips**: An wen war die Frage?

Abg. **Dr. Rosemarie Hein** (DIE LINKE.): Die war an Professor Klemm.

Die zweite Frage an Frau Tepe bezieht sich auf eine andere Argumentationslinie, die auch hier eine Rolle gespielt hat, aber auch aus den Stellungnahmen schon zu lesen war, dass man mit einer Aufhebung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich sozusagen an der Länderhoheit in der Bildung kratzen würde. Und ich würde Sie bitten, mal Ihre Meinung darzustellen, ob Sie das teilen, und inwiefern da an der Länderhoheit gekratzt wird oder eben aber auch nicht; inwiefern eine Kooperation möglich ist, ohne die Länderhoheit in der Bildung in Frage zu stellen. Das wären meine beiden Fragen.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Und zum Abschluss dieser ersten Runde der Kollege Gehring von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Kai Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank an die Sachverständigen erstmal für ihre schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen. Ich möchte eingangs auf den GRÜNEN-Antrag aufmerksam machen. Darin haben wir ja nochmal sehr deutlich gemacht, dass die Einführung des Kooperationsverbotes 2006 im Rahmen der Föderalismusreform aus unserer Sicht ein schwerer Fehler gewesen ist, dass wir es sehr wichtig finden, festzuhalten, dass dieser Verfassungsänderungsvorschlag jetzt halbherzig ist, da das Kooperationsverbot eben nur zur Hälfte und nicht in Gänze abgeschafft wird. Uns ist wichtig, dass es zu dauerhaften institutionellen und strategischen Kooperationsmöglichkeiten für den Wissenschaftsbereich und eben auch für den Bildungsbereich kommen kann und dass wir auch der festen Überzeugung sind, dass eine Bildungsrepublik eine Ermöglichungsverfassung braucht. Sie braucht allerdings keine Barrieren, keine Umgehungstatbestände oder verfassungsrechtliche Tricks oder gar Katastrophenparagraphen. Deshalb ist wichtig, das Kooperationsverbot jetzt im Wissenschaftsbereich zu kippen, das ist überfällig, ein erster Schritt. Aber kleiner Widerspruch zu Herrn Hippler: Die GWK-Beschlüsse waren ja offensicht-



lich jetzt auch unter der derzeitigen Verfassungslage möglich. Entscheidend ist doch jetzt, was ab dem 01.01.2015 mit diesen neuen Verfassungsmöglichkeiten dann wirklich passiert. Und das ist sicherlich auch nicht kostenneutral zu haben, und das Thema „Wissenschaftlicher Nachwuchs“ und „Verlässliche Karriereperspektiven“ ist uns da seit Jahren ein Anliegen. Deshalb geht es heute sicherlich um die ganz konkrete Formulierung dieses Verfassungsänderungsvorstoßes der Bundesregierung. Die gilt es nochmal besser zu beleuchten, und wir bedauern in dem Zusammenhang, dass das natürlich Teil eines Kopplungsgeschäftes zwischen Bundesregierung und Bundesrat ist. Es ist bereits angesprochen worden. Es ist verbunden worden mit der Aussage und Ansage, die BAföG-Entlastung für die Länder gibt es nur, wenn diesem Verfassungsänderungsvorschlag so zugestimmt wird, und deshalb ist das schade, dass wir nicht beide Reformvorhaben hier sachgerecht und adäquat hintereinander beraten können und voneinander unabhängig. Da ist auch viel Zeitdruck aufgebaut worden. Wir machen heute die Anhörung und übermorgen die abschließende Beschlussfassung hier im Bundesbildungs- und Forschungsausschuss, aber wir wissen aus anderen Gesetzgebungsverfahren der letzten Jahre, wo ein politischer Wille ist, da ist auch ein Weg, innerhalb von ein bis zwei Tagen dann noch Änderungen vorzunehmen.

Was ich sehr interessant fand, war, dass viele Sachverständige sich auf dieses Kriterium und die Formulierung der überregionalen Bedeutung bezogen haben.

Frau Seckelmann hat von einem schwammigen und kontextabhängigen Kriterium gesprochen. Mich würde auch nochmal sehr interessieren, in wie weit dieses Kriterium der überregionalen Bedeutung sachgerechten Kooperationsvereinbarungen entgegensteht? Und ich möchte deshalb sowohl an Frau Seckelmann als auch an Herrn Geis die Frage stellen:

Was glauben Sie eigentlich, wie lange würde eine verfassungsgerichtliche und verfassungsrechtliche Klärung dieser Definition von „überregionaler Bedeutung“ eigentlich brauchen? Und was glauben

Sie, inwieweit stellt dieser Passus eigentlich eine Förderung der Lehre in Frage? Denn bei Lehre finde ich es nicht einfach, die überregionale Bedeutung zu formulieren, und wir wollen ja keine Einfallstore für den Bundesrechnungshof in Zukunft schaffen, deshalb die Frage: Wie geht das mit der Lehre? Und wie lange, glauben Sie, würde eine verfassungsgerichtliche Klärung überregionaler Bedeutung brauchen?

Vorsitzende **Patricia Lips:** So, vielen Dank. Wir kommen jetzt zur Beantwortung der Fragen, und da würde ich auch wieder vorschlagen nach dem Alphabet. Herr Professor Geis, Sie hatten eine Frage vom Kollegen Rupprecht und jetzt zum Schluss vom Kollegen Gehring.

Sachverständiger **Prof. Dr. Max-Emanuel Geis** (Universität Erlangen-Nürnberg): Die man zum Teil verbinden kann, Frau Vorsitzende. Es betrifft den Begriff der Überregionalität. Schon wieder ein bisschen Zeit gespart. Zum einen denke ich, der Begriff ist schon sinnvoll, denn wenn man vom Grundkonzept des Grundgesetzes ausgeht, dass ja zunächst mal die Länder für sich verantwortlich sind, das geht manchmal ein bisschen verloren, Art. 30, Art. 70 – das zieht sich wie ein roter Faden durch die Verfassung, dann zeigt sich, dass also alle Kooperationen untereinander im Grunde schon einen besonderen Tatbestand erfordern, insofern meine ich in der Tat, dieser Mehrwert muss gegeben sein bei aller Streitigkeit, wie jetzt der Mehrwert anzusetzen ist, ob das jetzt drei Bundesländer oder die Hälfte oder mehr sind. Es sollte auf jeden Fall, ich sage es mal negativ, nicht so sein, dass es in der Tat nur für den Bereich eines einzelnen Bundeslandes gilt. Denn das würde in der Tat die Entscheidung des Grundgesetzes konterkarieren. Von daher denke ich, kann man das auch mit dem Subsidiaritätsprinzip, das Sie ja erwähnt haben, untermauern. Zunächst einmal sind eben die Länder in dem Bereich an der Gestaltung beteiligt. Und erst, wenn es eben diesen Ausnahmetatbestand gibt, wenn dieser Mehrwert entsteht, dann kommt die Kooperation mit dem Bund zustande. Sie haben es aber auch inhaltlich verstanden. Ich verstehe das so: Sie wollen quasi, wenn Sie Geld geben, wollen Sie mitgestalten, das



ist also quasi eine neue Variante des alten Themas „wer zahlt, schafft an“. Das ist auch gar nicht von vornherein, sagen wir mal, illegitim. Also kein Mensch verlangt, dass man quasi nur zur Melkkuh wird. Die Frage ist hier sozusagen der graue Mittelbereich. Wie weit geht dieses Mitgestalten? Wenn das Kooperationsaushandlungsprozesse sind, wo also die Partner in etwa gleich stark sind, dann denke ich, ist dagegen nichts zu sagen, dann sind ja auch die Kräfteverhältnisse ausgewogen, und die Prozesse laufen entsprechend ausgewogen. Schwierig wird es dann, wenn sich Übergewichte ergeben. Und wir haben natürlich auch in der bundesrepublikanischen Geschichte Fälle gehabt, wo sich Bundesförderungen im Schwerpunkt auf eine Seite neigen, also auch was die Gestaltungsbefugnis betrifft. Aus meiner Sicht war das zum Beispiel die Finanzierung der Deutschen Zentren für Gesundheitsforschung über die Helmholtz-Gemeinschaft. Also nicht ganz „hasenrein“ in dem Punkt, weil sich da sehr deutliche Schwergewichte zu Lasten der Hochschulen ergaben. Und ich denke, da muss man letztlich Mechanismen entwickeln, um diese Ausschläge von vornherein zu unterbinden oder zumindest auf dem Monitor zu haben. Ich hoffe, damit habe ich Ihre Fragen abgedeckt.

Überregionale Bedeutung in der Lehre, das lässt sich schon begründen. Gerade in der Lehre ist das ja auch so, dass da also verschiedene Konzepte entwickelt werden, und diese Konzepte insgesamt dienen sollen, die Lehre in Deutschland im internationalen Vergleich voranzubringen. Also kann man schon sagen, dass eben bestimmte Konzepte als Vorbild dienen können, die in einem Bundesland vielleicht entwickelt worden sind, die man aber dann durchaus übertragen kann. Von daher lässt sich ja überregionale Bedeutung also durchaus konstruieren. Es soll nicht so sein, meine ich, dass also schlicht der Mangel im Bundesland durch Bundesmittel einfach abgegolten wird. Da wäre die Lösung, die Herr Löwer vorgeschlagen hat, also durch die Korrektur der Finanzströme, die ehrlichere, meine ich.

Es ist ja im Grunde keine große Schwelle, wenn da ein gutes Konzept entwickelt wird, dann ist es

natürlich auch für andere Bundesländer interessant. Wir reden jetzt natürlich immer von der wissenschaftlichen Lehre.

Die zweite Frage, die Sie gestellt haben, da muss ich tatsächlich völlig passen. Ich kann mich da nicht ins Bundesverfassungsgericht reinversetzen, und auf Meer ist man in Gottes Hand oder in sonst irgendeines Wesens. Man weiß nicht, wie weit die Prozesstaktik oder der Bundesverfassungsrichter gehen würde in so einem Prozess. Sehr schnell oder sehr langsam durchzuziehen, das hängt auch von der Tagesform ab. Also das ist eine reine Spekulation.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Herr Professor Klemm, Sie hatten eine Frage von der Kollegin Dr. Hein.

Sachverständiger **Prof. em. Dr. Klaus Klemm** (Universität Duisburg-Essen): Ich möchte zunächst vorweg stellen, ich vertrete nicht die Ansicht, dass generell mehr Geld ins Bildungssystem zu einer generell besseren Bildung führt. Also dieser Automatismus existiert nicht. Ich denke, es gibt viele Bereiche, wo mehr Geld schön ist, aber überhaupt nichts verbessert. Ich habe mich deshalb bewusst bei den Beispielen, die ich genannt habe, auf Punkte konzentriert, wo entweder völlig neue Aufgaben, die bis dahin nicht gesehen wurden, hinzugekommen sind oder wo neue Herausforderungen bestehen. Das will ich nochmal verdeutlichen.

Es ist nicht lange her, da wurden Mütter, die ihre Kinder im Kleinkindalter, im U3er-Bereich, in die Krippe schicken wollten, als Rabenmütter diffamiert. Das ist nicht lange her. Ich erinnere mich nach der ersten PISA-Studie, ich war damals im Beirat, an Podiumsdiskussionen, wo mir auf die Forderung, wir brauchen mehr Ganztagschulen als Konsequenz der PISA-Ergebnisse und der Ungleichheitsbefunde, wo mir gesagt wurde, Ihr wollt ja nur die Kinder aus den Familien reißen und in irgendwelche sozialistische Einheitsschulen schicken. Da war das ein Kampf um ganz andere Themen. Das Thema „Inklusion“ ist durch einen Beschluss Bundesrat, Bundestag durch den



Beitritt zur UN-Konvention als bundesweites Aufgabenfeld neu hinzugekommen. Das sind Bereiche, gerade im letzten Bereich, wo alle drei, Bund, Land und Kommunen mit neuen kostenwirksamen Herausforderungen konfrontiert sind. Und in diesen Bereichen, das ist eigentlich der Kern meiner Antwort, in diesen Bereichen sind zu den immer schon bestehenden Aufgaben, die bisher schlecht oder recht, manchmal gut, manchmal nicht so gut, mit dem Geld, das da war, gelöst werden können, sind wirklich neue ausgabenintensive Aufgabenstellungen hinzugekommen.

Und den zweiten Bereich, wo die Herausforderungen ganz andere sind: Wir haben uns bis vor einigen Jahren leisten können, ökonomisch leisten können, dass 10, 15 Prozent eines Altersjahrgangs, das ist die Größenordnung, überhaupt keine Berufsausbildung haben. Das war für die Leute schlimm und war von daher schon eine Provokation. Aber inzwischen können wir uns das demographisch nicht mehr leisten, 15 Prozent ohne Ausbildung ins Erwerbsleben zu lassen. Deren Arbeitsplätze sind entweder in Pakistan oder sind wegrationalisiert. Wir haben da ein neues Problem, das in der Schärfe bisher nur ein sozialpolitisches, ein Gleichheitsproblem war, jetzt aber auch ein ökonomisches Problem ist: Nicht-Ausbildung wird zur Wachstumsbremse der Ökonomie. Insofern haben wir neue Aufgabenfelder, die jetzt auch neue zusätzliche Ressourcen brauchen. Ich stimme zwar dem Kollegen zu, dass ein kooperativer Föderalismus nicht automatisch mehr Geld bringt, das wird dadurch nicht vermehrt. Das kann man am Beispiel „Inklusion“ nochmal deutlich machen: Vielleicht würde durch eine Kooperationsöffnung so eine Inklusionsgesetzgebung, wie wir sie initiiert haben durch Deutschlands Beitritt, den ich begrüße, würde zwischen den drei Ebenen Bund, Land, Kommunen etwas gründlicher diskutiert und etwas gründlicher daraufhin analysiert, wer da was zahlen muss. Wir haben jetzt in allen 16 Bundesländern Konnexitätsdebatten zwischen Land und Kommunen, die schwer zu lösen sind, und wo keiner weiß, wo das Geld herkommen soll. Das wäre im Kontext besser diskutierbar.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Dann käme jetzt Professor Löwer, Sie hatten Fragen von den Kollegen Rupprecht und Dr. Rossmann.

Sachverständiger **Prof. Dr. Wolfgang Löwer** (Institut für Öffentliches Recht, Abt. Wissenschaftsrecht, Universität Bonn): Vielen Dank. Ja Herr Rupprecht, ich muss nochmal betonen, was wir hier machen, ist die Einräumung einer Finanzierungskompetenz an den Bund, eine Finanzierungsbefugnis. Dieser Befugnis entsprechen zunächst keine Einsprüche von irgendjemandem. Das heißt, der Bund muss erstmal bereit sein, Geld in die Hand zu nehmen, um dann darüber zu reden, für welche Zwecke es ausgegeben wird. Und wenn Sie dann als Bund die Maxime haben, nur dort, wo Mehrwert erzielbar ist, ist das völlig legitim, weil es ist Ihre Entscheidungsmaxime, die Sie aus meiner Sicht auch mit dem Begriff „überregionale Bedeutung“ verbinden können. Nur, da es keine Anspruchspositionen gibt, werden Sie irgendwelche Ansinnen, von denen Sie meinen, Sie würden sie lieber nicht finanzieren, einfach nicht bedienen. Darin liegt auch kein verfassungsrechtliches Problem, weil eine einseitige Finanzierungsbefugnis des Bundes nicht mit den Ansprüchen korrespondiert. Es kann doch gar keinen Streit geben, der nach Karlsruhe gelangt, weil entweder Finanzierungsvorhaben scheitern, dann haben Sie keinen Anspruchsteller, weil keine Ansprüche eingeräumt sind, oder es besteht Übereinkunft über die Finanzierung: Da haben Sie keinen, denn wo kein Kläger ist, ist auch kein Richter. Also Karlsruhe wird man damit nicht beschäftigen können. Es sei denn, irgendein Land mit geänderter Regierungsmehrheit wird irgendwann mal die Ungerechtigkeit der Verteilung beklagen, der die Vorgängerregierung zugestimmt hat. Ob man dann im Bund-Länder-Streit die Antragsbefugnis bejahen würde, weiß ich nicht genau, ist schwierig. Also Streit in Karlsruhe findet nicht statt, und sich auf den Mehrwert zu stützen, ist schon okay, das heißt auch zum Beispiel nicht, dass nicht ein einzelnes Bundesland irgendwann Destinatär sein könnte. Selbstverständlich hat die Förderung der Universität des Saarlands beispielsweise auch überregionale Bedeutung wegen der Ausstrahlungswirkung nach Frankreich. Da fällt uns doch



immer was ein, um das, was wir bezahlen wollen, zu begründen. Überlegen Sie mal, dass Sie die Hochschulpakete beschlossen haben, lesen Sie mal die Präambel zu den Hochschulpaketen, da wird Ihnen verfassungsrechtlich ganz schummrig. Sie wissen ganz genau, da alle sich darüber einig sind, und das Geld nützlich ist, wird doch keiner, auch kein Systemteilnehmer, sagen, nein, das Geld nehme ich nicht, das Geld ist ja verfassungswidrig, das will ich gar nicht.

Das habe ich mal bei Herrn Koch erlebt, als es um die Finanzierung der Bologna-Studiengänge über die HRK ging. Aber als er mit der einstweiligen Anordnung gescheitert war, hat er auch lieber das Geld genommen. Ich meine, wenn die Geldtransferzahlungen dann laufen, dann gibt es auch keine Beschwerden mehr. Die Hochschulpakete hätten wir eigentlich verfassungsrechtlich nicht machen können, aber da sie nötig waren, haben wir sie gemacht, und wir sollten auch nicht verfassungsrechtlich darüber streiten.

Ein bedeutungsvoller Punkt, Herr Abgeordneter Dr. Rossmann, ist natürlich, wir haben ja noch nie Schwierigkeiten gehabt, die Forschung zu finanzieren. Wir haben für alle Forschungszwecke immer Geld gehabt, das war auch richtig so. Das Problem liegt ja doch in der Leistungsfähigkeit des Systems, darauf ist heute verschiedentlich hingewiesen worden. Das steht auch in meiner Stellungnahme, dass die Lehre das Feld ist, auf dem mehr investiert werden muss. Und natürlich hat die Ertüchtigung der Lehre in der Medizin, wo für jeden Studienplatz sagen wir 2.000 „Bundes-Euro“ dazugetan werden, überregionale Bedeutung. Also auch für die Lehre gilt, ihre Ertüchtigung hat überregionale Bedeutung. Die wird natürlich, anders als die Forschungsdinge, immer eher so aussehen wie die Hochschulpakete. Aber jetzt können wir sie auch verfassungsrechtlich unbedenklich machen, was bisher nur mit dem gewissen Bauch-, wenn man Verfassungsrechtler ist, mit bestimmtem Bauchgrimmen gemacht worden ist.

Also Herr Dr. Rossmann, im Prinzip ist nichts ausgeschlossen, aber was ausgeschlossen ist, be-

stimmt der Bund, weil er in der Situation gewissermaßen auf dem Geldsack sitzt und hat die Habenichtse vor sich. Und wenn die Habenichtse sagen: „Ich will Dein Geld nicht“, dann muss er intensiv verhandeln.

Das ist ja eine polemische Zuspitzung. Ich meine, nur dann können also diejenigen, die es nehmen sollen, die können dann über die Konditionen verhandeln. Von daher entstehen keine Probleme in diesem System. Es entstehen politische, aber keine rechtlichen Probleme. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Das Schöne an Anhörungen ist, dass wirklich alle mit am Tisch sitzen. Da kann man trefflich diskutieren. Frau Dr. Seckelmann, Sie hatten eine Frage von Herrn Gehring.

Sachverständige **RD'n Dr. Margrit Seckelmann** (Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer): Vielen Dank. Um gleich zu dem letzten Punkt zu kommen, der ja auch gerade von Professor Löwer behandelt wurde: Also mir persönlich ist so eine „Radio-Eriwan-Lösung“ nicht so recht. Also ich hätte es gerne klar. So nach dem Motto „Wo kein Kläger, da kein Richter“, ist schwierig. Ich denke, die Verfassung soll den Rahmen setzen für den schlimmstmöglichen Fall, und da kann ein Bund-Länder-Streit auch entstehen, um das kurz zu beantworten. Wenn eine einstweilige Anordnung kommt, kann das schnell sein. Die Frage ist nur, will man schon in der einstweiligen Anordnung darauf eingehen, präjudiziert man das schon, sonst kann es natürlich lange dauern. Das hierzu.

Zweitens, überregionale Bedeutung. Jetzt gehe ich mal ins Jahr 2006 zurück. Damals hatte, bevor es geändert wurde, das Kriterium der überregionalen Bedeutung eine Aussagekraft. Als die Verfassung geändert wurde, ist es meines Erachtens einfach stehengeblieben und hat keine große Aussagekraft mehr gehabt, Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung. Denn, so sagen auch Professor Oebbecke und Professor Germelmann: Diese Aussage „überregionale Bedeutung“ wird durch die drei Tatbestände in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz relativiert. Wenn



man das jetzt wieder reaktiviert, wenn man jetzt die neue Formulierung nehmen würde, hat es wieder eine Bedeutung, aber es ist gleichwohl das Problem dieser Aushandlungsprozesse. Und da würde ich sagen, dass diese eben nach konkreter Situation ganz unterschiedlich betrachtet werden können. Zum Beispiel würde mir derzeit jeder zustimmen, dass die Syrologie von überregionaler Bedeutung ist. Das hat allerdings vor dem Jahr, sage ich mal 2012, keiner so gesehen. Und was ist denn 2016? Oder 2020? Das wissen wir doch noch gar nicht. Und insofern wären mir persönlich klarere Regelungen, die nicht so sehr Interpretationsspielraum lassen, lieber.

Dann kurz zu den Modellversuchen in der Lehre, die sind eben seit 2006 ja auch nicht mehr möglich, also in der Schule nicht mehr möglich, weil man es eben geändert hat. Man hat die Bildungsplanung rausgenommen. Das waren Sachen von überregionaler Bedeutung im Schulbereich, aber die sind jetzt eben nach dem aktuellen Grundgesetzstand nicht mehr möglich, weil nur noch Bildungsberichterstattung möglich ist. Was sehr, sehr schade ist. Wenn ein Land das für andere mal eingeführt hat, fand ich das persönlich sehr sinnvoll, und jetzt geht das eben nur auf Länderebene.

Und noch zu etwas Anderem, weil das immer wieder angesprochen wurde, dieses Kooperationsgebot und Art. 91b GG. Hier muss man differenzieren zwischen Art. 91a GG und Art. 91b GG. Art. 91a GG ist eine pflichtige Gemeinschaftsaufgabe, hier müssen Bund und Länder kooperieren, aber über diesen Fall sprechen wir gar nicht. Das ist eine absolute Ausnahme zu Art. 83 GG, der Trennung der Gebietskörperschaften und Kompetenzen. Wir sprechen über Art. 91b GG, und da dürfen Sie kooperieren. Insofern halte ich diese Möglichkeit für persönlich sehr sinnvoll, und die rührt auch nicht die Länderkompetenzen an, und die stellt auch das Subsidiaritätsprinzip nicht in Frage. Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips:** Und zum Abschluss noch Frau Marlis Tepe, Sie hatten Fragen vom Kollegen Dr. Rossmann und Kollegin Dr. Hein.

Sachverständige **Marlis Tepe**
(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft):

Dr. Rossmann hat nach der Bedeutung für den wissenschaftlichen Nachwuchs gefragt, wenn Art. 91b geändert wird. Ich will da kurz einmal an zwei, drei Daten erinnern. Im Jahr 2000 gingen auf ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis an den deutschen Universitäten vier befristete, im Jahr 2010 war das Verhältnis schon 1:9, also auf ein unbefristetes Verhältnis neun befristete, das heißt, 90 Prozent derjenigen, die in der Hochschule arbeiten. Das ist aus dem Bundesbericht wissenschaftlicher Nachwuchs von 2013.

Das ist eine Situation, die in Europa einmalig ist, und dazu kommt, dass die Vertragslaufzeiten immer kürzer geworden sind. Unter einem Jahr haben 53 Prozent der befristet Beschäftigten, ein bis zwei Jahre 36 Prozent und über zwei Jahre nur 11 Prozent. Der vorherige Art. 91b konnte ja nur Vorhaben finanzieren und hat deswegen Projekte von kurzer Zeit finanziert. Für uns ist deswegen wichtig, dass jetzt das Wort „Vorhaben“ gestrichen ist in dem Vorschlag, so dass dann der Bund und die Länder gemeinsam aktiv werden können. Sie können auch bei den Universitäten eine aktive Vergabepolitik planen, damit der wissenschaftliche Nachwuchs noch besser gefördert werden kann. Also wir sehen, dass dieses eine gute Möglichkeit ist, den wissenschaftlichen Nachwuchs in der Universität zu halten. Im Grunde genommen ist die wissenschaftliche Arbeit zurzeit nur interessant, wenn man den Aufstieg zur Professur schaffen kann, und da gibt's nur wenige Stellen. Ansonsten hat man keine Daueraufgaben, und das kann sich der Hochschulstandort Deutschland nicht leisten. Deswegen ist es richtig, dass das Wort „Vorhaben“ gestrichen worden ist.

Die andere Frage war von Frau Dr. Hein, ob an der, also ich habe es mir so aufgeschrieben, ob an der Länderhoheit gekratzt wird. Die Schulgesetze und die Hochschulgesetze machen die Länder immer noch selbst, unabhängig davon, was wir hier jetzt als Kooperation in Art. 91b beschließen. Und deswegen muss man, glaube ich, nicht die Angst haben, dass hier Bildungspolitik über einen Kamm geschoren wird, sondern dass man sich



aber auf wesentliche Dinge einigt. Wenn wir uns darauf geeinigt haben, dass z. Bsp., ich sage mal, der Grundstein, das wissen alle Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler genau, der wird in den ersten drei Lebensjahren von Menschen gelegt, und wenn jetzt dieser Rechtsanspruch ausgebaut worden ist, dann ist jetzt der nächste Schritt eigentlich, dass da auch Qualität hin muss, und darüber müsste man sich dann verständigen. Ich sage mal, die Art und Weise, wie dann in der einzelnen Kita erzogen wird, oder wie in der Grundschule unterrichtet wird, das muss gar nicht gemeinsam beschlossen werden. Sondern man muss sagen, wir brauchen im Moment dies und jenes, und aus meiner Sicht ist für mich beim nationalen Bildungsbericht nochmal ganz drängend geworden, dass Deutschland es nicht geschafft hat, unsere Zuwanderinnen und Zuwanderer hier so zu integrieren, wie es wünschenswert wäre. Zwar haben sie inzwischen bessere Bildungsabschlüsse und mehr Zugang zu den Universitäten, aber wesentlich weniger als alle anderen. Und das müssen wir verändern, in dem wir uns da gemeinsam entscheiden. Und ich denke, wenn wir so ein Kooperationsverbot auch für Bildung aufheben würden, also wenn man es jetzt ergänzen würde, würde es bedeuten, dass den Ländern, die ja sehr unterschiedlich sind, ich sage mal, von Schleswig-Holstein nach Bayern oder von Ost nach West, das ist ja auch noch sehr unterschiedlich in der Kultur, zwar nicht so in der Gesetzgebung, aber in der Unterrichtskultur. Also es würde keine Vorschriften nach sich ziehen.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Wir kommen zu einer weiteren Fragerunde der Abgeordneten. Und ich erteile dem Kollegen Dr. Stefan Kaufmann von der CDU/CSU das Wort.

Abg. **Dr. Stefan Kaufmann** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen, zunächst an Professor Hippler und dann an Herrn Tullner.

Herr Hippler, Sie haben ja aufgrund Ihrer Tätigkeit am KIT sehr umfangreiche Erfahrungen mit der bisherigen Gesetzeslage und auch deren Grenzen. Können Sie uns vielleicht beispielhaft einige konkrete Möglichkeiten nennen, die sich durch

die vorgeschlagene Neuregelung insbesondere in der Zusammenarbeit zwischen außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Hochschulen ergeben. Also einfach, um etwas auch zu illustrieren, was jetzt zukünftig möglich sein wird.

Herr Tullner, bei Ihnen möchte ich gerne den Blick auf Absatz 1 Satz 2 der vorgeschlagenen Neuregelung richten. Ist es angesichts der nach dem Gesetzentwurf fortbestehenden Grundverantwortung der Länder für die Hochschulen und auch vor dem Hintergrund des Zieles einer internationalen Sichtbarkeit des Wissenschaftssystems tatsächlich zweckmäßig, dass Vereinbarungen, die mit dem Schwerpunkt die Hochschulen betreffen, der Zustimmung aller Länder bedürfen? Sie haben das ja auch in Ihrer Stellungnahme noch einmal gesagt und auch hier noch einmal betont. Danke sehr.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Für die SPD-Fraktion der Kollege Rabanus.

Abg. **Martin Rabanus** (SPD): Vielen Dank. Ich hätte auch zwei Fragen. Eine Nachfrage noch an Herrn Professor Klemm und eine Frage an Herrn Professor Mukherjee.

Herr Professor Klemm, Sie haben es ja eben vielleicht in Teilen schon beantwortet. Sie haben vorhin ausgeführt, dass Sie es richtig fänden, den Bildungsbereich im Grundgesetz mit zu erfassen. Herr Kollege Rossmann hat auch gesagt, dass wir das als SPD durchaus auch so sehen. Sie haben eben gesagt, der Vorteil einer solchen weiteren Öffnung sei ein Stück weit ein psychologischer. Ich formuliere es einmal in meinen Worten. Ein psychologischer, weil, wenn das da steht, dann ist das eine positive Verstärkung, dass man über die einzelnen Ebenen hinweg ernsthaftere Debatten führt. Mich würde das noch ein bisschen genauer interessieren, wo sie die positiven Effekte sehen, wenn der Bereich Bildung tatsächlich im Grundgesetz mit erfasst ist.

Die zweite Frage an Professor Mukherjee. Sie sind hier natürlich als Vizepräsident des DAAD, aber Sie haben natürlich auch die Jacke eines Universitätspräsidenten ja auch immer ein Stück weit mit an. Sie haben vorhin ausgeführt, dass Sie mit den



Formulierungen auch leben können, wenn sichergestellt sei, dass das richtige Verhältnis – so hatten Sie es, glaube ich, formuliert – zwischen Spitzenförderung und Breitenförderung sichergestellt sei. Da interessiert mich natürlich, was ist denn das richtige Verhältnis und insbesondere auch vor dem Hintergrund, wo sind denn die Rolle von Bund und von Ländern, und wie verzahnt man das mit länderspezifischen Instrumenten? Ich sage einmal: Verhandlungen über den Hochschulpakt in Hessen. Wie greift das in einander?

Vorsitzende **Patricia Lips:** Kollegin Gohlke.

Abg. **Nicole Gohlke** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ja, wenn man sich so die Wortbeiträge der Kollegen Rupperecht und Dr. Rossmann anhört, dann glaube ich, kann man schon ein Stück weit sagen, dass das, was hier jetzt vorliegt, eben der kleinste gemeinsame Nenner der derzeitigen Regierungskonstellation ist. Die SPD will offenkundig deutlich mehr, sie betont das ja auch, will perspektivisch die Aufhebung des Kooperationsverbotes für den gesamten Bildungsbereich. Der Union reicht es völlig aus, was hier vorliegt. Sie meint sozusagen, die Lockerungen im Wissenschaftsbereich, darüber solle man nicht hinausgehen. Für mich und für uns ist natürlich jetzt die Frage: Ist das jetzt schon der Schritt in die richtige Richtung oder nicht?

Und gestatten Sie mir da eine Zwischenbemerkung. Als ich jetzt vorhin den Worten von Herrn Professor Löwer gelauscht habe, da klang das ein ganz kleines bisschen ernüchternd, da klang es nämlich ein ganz klein bisschen so, als ob wir im Wesentlichen so weitermachen wie bisher, nur mit weniger Bauchschmerzen. Ich weiß nicht, ob das dann schon als der ganz große Wurf zu bezeichnen ist, wie das hier so anklingt. Ich finde, man muss das an der Stelle tatsächlich noch einmal ausmachen, das ist auch Ziel meiner Fragestellung: Wie schaut es jetzt für den Hochschul- und Wissenschaftsbereich aus? Ist das, was vorliegt, hält das sozusagen den Erwartungen und den Hoffnungen stand, die auch hier vielfach von vielen Sachverständigen geäußert wurden? Nämlich, ist das hier so der Einstieg in eine langfristige, auskömmliche Grundfinanzierung aller

Hochschulen in der Breite? Und deswegen beziehen sich auch meine zwei Fragen auf die zwei Formulierungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung, bei denen ich zumindest die Einschränkungen in der künftigen Finanzierung der Hochschulen vermute. Das eine ist schon das angesprochene Einstimmigkeitsprinzip, da wäre meine Frage an Frau Tepe: Halten Sie dieses Quorum für politisch sachdienlich, oder sehen Sie da nicht auch möglicherweise die Gefahr, dass die Vereinbarungen dann auch da wieder lediglich zum kleinsten gemeinsamen Nenner führen, anstatt eben sich auf den Weg zu bedarfsorientierten Lösungen zu machen?

Und die andere Frage zum Kriterium der überregionalen Bedeutung. Da würde ich Professor Klemm fragen: Sie haben in Ihrem Eingangsstatement ja ein Stück weit auf das Auseinanderklaffen in den Prioritäten zwischen Hochschulbereich, Wissenschaftsbereich und anderen Bildungsbereichen angespielt. Wie beurteilen Sie das jetzt für den Bereich der Hochschulen, wenn man sich da noch einmal das Kriterium „überregionale Bedeutung“ vornimmt? Also unser Verdacht, das haben wir ja auch schon mehrfach artikuliert, ist eben, dass es ein Stück weit nur die Verstetigung der Exzellenzinitiative ist. Was uns einfach nicht ausreichend wäre, weil es uns eben tatsächlich um die Förderung in der Breite geht. Und da eben die Frage, teilen Sie diesen Verdacht, dass das ein Stück weit auch hier zu einem weiteren Auseinanderklaffen im Hochschulbereich kommen könnte und sich diese Tendenz fortsetzen und verstetigen wird?

Vorsitzende **Patricia Lips:** Und Kollege Gehring für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Kai Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir wissen ja, dass die Vorlage der Bundesregierung die Bestimmung enthält, Vereinbarungen, die den Schwerpunkt Hochschule betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Die Kultusministerkonferenz dagegen – also sozusagen als Schwesterorganisation der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz – hat sich ja in ihrer Geschäftsordnung 2005 selbst eine Ordnung abgestufter Mehrheitserfordernisse gegeben. Deshalb möchte



ich erstens Frau Seckelmann fragen, ob Sie die Festlegung der Abstimmungsquoren für die Hochschulbereiche in der Verfassung als notwendig erachten. Oder ob es nicht besser wäre, das der GWK zu überlassen, und welche Abstimmungsproblematiken sich aus der Formulierung „im Schwerpunkt Hochschule“ ergeben.

Und ich würde gerne Herrn Tullner fragen: Hätten Sie die Abstimmungsquoren Ihrer Kultusministerinnen- und Kultusministerkonferenz gerne auch in der Verfassung klar und fest fixiert?

Vorsitzende **Patricia Lips**: So, dieses Mal fangen wir an mit Professor Hippler. Sie hatten eine Frage von Dr. Stefan Kaufmann.

Sachverständiger **Prof. Dr. Horst Hippler** (Hochschulrektorenkonferenz): Ja, aus meiner Erfahrung am KIT. Ich denke, für solche engen Verbünde – Karlsruhe ist ja nun auch eine Einrichtung geworden und eine legale Einrichtung geworden mit einer gemeinsamen Mission, Großforschung und gleichzeitig Lehre und Forschung zu betreiben – dafür war es sehr wichtig, dass man hochqualifiziertes wissenschaftliches Personal aus einer außeruniversitären Einrichtung in die Lehre einer Hochschule einbinden kann. Ich glaube, das ist etwas ganz, ganz Spannendes. Hinzu kommt aber, dass man im Moment ja, obwohl man eine Einrichtung ist, eine Mission hat, aber zwei Haushalte führen muss, mit dem Hinweis, dass keine hoheitlichen Aufgaben des Landes durch Bundesmittel unterstützt werden. Das macht es im Moment sehr, sehr diffizil, zumal das Ziel ist, dass Praktika stattfinden in der gemeinsamen Einrichtung, die eben auch auf den Großforschungsbereich zugreifen. Und dass man heutzutage eigentlich möchte, dass junge Leute in ihrem Studium sehr früh mit in die Forschung eingebunden werden. Und da ist dann die Frage, wie teilt man das auf? Das macht die ganze Sache in Karlsruhe im Moment sehr, sehr kompliziert. Ich hoffe, das würde sich dann ändern und besser werden.

Ich denke einmal, was für die Zukunft dann auch für andere Zusammenarbeit sehr wichtig ist, das wäre dann der Weg in die Richtung gemeinsame

Nutzung von Infrastrukturen oder auch gemeinsame Beschaffung von Infrastrukturen. Das müsste dann eigentlich sehr viel leichter werden. Und das wäre ein Riesenschritt – glaube ich – für die deutsche Wissenschaftslandschaft, dass eben Hochschulen und außeruniversitäre Einrichtungen gerade in diesem Bereich gemeinsam Infrastrukturen nutzen und gemeinsames Personal auch nutzen. Und insbesondere auch Neubeschaffung von Infrastruktur, diese gemeinsam zu betreiben, das wäre ein Riesenschritt und das würde – glaube ich – ein ganz großer Weg nach vorne.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Professor Klemm mit Antworten für Herrn Rabanus und Frau Gohlke.

Sachverständiger **Prof. em. Dr. Klaus Klemm** (Universität Duisburg-Essen): Zunächst zu der Frage von Herrn Rabanus. Ich möchte das am Beispiel „Inklusion“ machen, vielleicht auch deshalb, weil ich da zurzeit am meisten involviert bin. Ich bin nicht sicher, ich habe es nie nachgeguckt, ich möchte aber annehmen, dass bei dem Beitritt Deutschlands zur UN-Kommission 2009, dass bei dem Beitritt im Bundestag in der Gesetzesvorlage stand: Kostenkonsequenzen – keine. Würde ich vermuten. Ich habe es nie nachgelesen. Tatsächlich ist aber da etwas verabschiedet worden – noch einmal, ich begrüße das – es ist etwas verabschiedet worden in Ihrem Hause, das unglaubliche Konsequenzen für die Ausgaben auf Landes- und auf kommunaler Ebene hatte und hat. Wenn wir eine Regelung hätten, die zwar nicht einen Automatismus produziert, wenn der Bund etwas verabschiedet, dann hat das die und die Kostenfolgen, die aber nicht ausschließt, dass dann die Länder zum Bund sagen: „Jetzt wollen wir auch Geld dafür.“ Nach dem Konnexitätsprinzip, nach dem Übertragenden. Dann wäre wahrscheinlich dieser Beitritt Deutschlands nicht nur im Bundestag abends um 22.00 Uhr irgendwann mit zu Protokoll gegebenen Reden erfolgt, sondern es hätte wahrscheinlich eine etwas gründlichere Debatte darüber gegeben, die dem späteren Prozess ganz fraglos gutgetan hätte. Insofern ist das ein bisschen mehr als Psychologie. Das ist schon ein starker Anreiz, fast ein starker Druck, durch



solche Fragen, welche Konsequenzen hat das im Bildungsbereich auf die darunter liegenden Ebenen Land und Kommune.

Ein zweites Beispiel, wo es mehr um die Ebene Land und Kommunen geht: Wir hören aus allen Schulen, das ist ein zentrales Thema, dass über die Inklusion die Zahl der Integrationshelfer, vor allen Dingen für die Förderschwerpunkte geistige Entwicklung und körperlich-motorische Entwicklung, dass die Zahl der Integrationshelfer in der inklusiven Schule im Vergleich zur Förderschule deutlich ansteigt. Das ist eine Situation, wo der Bund über Sozialgesetzgebung VIII und XII den rechtlichen Rahmen schafft. Wo auf kommunaler Ebene dann die Entscheidungen fallen: Kriegt dieses Kind, dieses einzelne Kind mit Förderbedarf einen Integrations- oder Sozialhelfer dazu, den das Land zahlen muss, oder wo das Land jetzt konfrontiert wird mit Zahlungen? Da haben wir wieder so ein Beispiel, wo durch alle drei Ebenen hindurch unglaubliche Verflechtungen sind, die über eine Kooperationsöffnung – nicht über ein Kooperationsgebot – stärker in den Fokus der gründlicheren Debatte und der Analyse auf den verschiedenen Ebenen und des gemeinsamen Analysierens führen könnte. Ich kann das nicht beweisen, aber es gibt gute Gründe dafür. Wenn ich sehe - gerade konkret beim Inklusionsprozess in verschiedenen Bundesländern, ich bin da relativ gut drin – wie jetzt erst die Verflechtungen zwischen den drei Ebenen. Vielen deutlich werden, dann wünschte ich mir, dass das über eine solche Einbeziehung von Kooperationsmöglichkeiten vorher erfolgt wäre.

Zu der zweiten Frage: Gibt es innerhalb der Hochschulen eine Polarisierung? So habe ich Sie verstanden. Ich finde zunächst einmal, dem wirkt ein klein bisschen entgegen – das begrüße ich ausdrücklich – dass die Lehre jetzt einbezogen wird in diese Möglichkeit. Aber es bleibt bei der Exzellenzinitiative eine Folge, die ein bisschen in die Tendenz gehen kann. Ich spreche nicht gegen die Exzellenzinitiative. Ich möchte nur einen Effekt aus meiner eigenen, Jahre zurückliegenden, Tätigkeit in der Hochschule aufzeigen. Ich bin seit sie-

ben Jahren im Ruhestand. Aber aus den Kontakten, die ich noch heute habe und auch was ich beobachte, was ich belegen kann: Wir haben durch die Konkurrenz der Hochschulen untereinander, in die Exzellenzinitiative hineinzukommen, in vielen Hochschulen einen sehr starken Druck auf die Kolleginnen und Kollegen, die Hochschullehrenden, Drittmittel einzuwerben und in Projekte hineinzugehen, die die bisher nicht so hatten. Dies führt dazu, das könnte ich mit Namen und Zielvereinbarungen belegen, dass bei der Aufgabenbeschreibung von Lehrenden bei der Frage, wann werden sie auch in ihren Besoldungen besser gestellt, dass das Einwerben von Drittmitteln einen hohen Stellenwert bekommt. Das geht nach vielen meiner Beobachtungen zulasten der Qualität des Kümmerns um den normalen Studenten und die normale Studentin. Ich kenne Zielvereinbarungen, in denen steht: „Du musst in den nächsten Jahren im Durchschnitt jährlich so und so viel Euro Drittmittel einwerben, sonst kriegst Du das, was wir Dir jetzt zusagen, in der Berufsvereinbarung wieder entzogen.“ Das führt dazu, und das sagen mir auch Kollegen: „Ich muss mehr Zeit und mehr Kraft in Drittmittel investieren, zum Teil auch in Projekte, von deren wissenschaftlichem Wert ich nicht unbedingt überzeugt bin, die aber zählen. Ich muss mehr Kraft investieren, und das geht dann wiederum auf Kosten der Lehre.“ Es gibt einen Aspekt, Einbeziehung der Lehre, wo ich denke, es ist eine Konzentration auf die gesamte Hochschule nötig, einschließlich der ordentlichen Studenten, die aber nicht unbedingt Spitze sind. Diese Fokussierung, dieses Drängen in Drittmittelinwerbung, was ich inzwischen fatal finde, konterkariert die Verstärkung der Lehre.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Herr Professor Mukherjee, auch an Sie ging eine Frage des Kollegen Rabanus.

Sachverständiger **Prof. Dr. Joybrato Mukherjee** (Deutscher Akademischer Austauschdienst): Vielen Dank. Das Thema „Breite versus Spitze“, das ist natürlich ein potentiell abendfüllendes Programm. Ich glaube, das richtige Verhältnis in der Ausgestaltung von zukünftigen Formaten jetzt schon zu bestimmen, ist schlicht nicht möglich.



Aber ich glaube schon, dass es richtig ist, sich die Frage zu stellen, wie kann man Gewähr dafür leisten, dass eben nicht nur eine Breitenförderung passiert. Denn diese Befürchtung gibt es ja, dass mit der Gießkanne jetzt Bundesgeld verteilt wird und dann vielleicht ein Mehrwert gar nicht mehr erreicht werden kann. Auf der anderen Seite gibt es natürlich auch die Befürchtung – auch solche Ideen lagen ja mal in der Luft – es gibt dann nur noch ein, zwei, drei Bundesuniversitäten, die bekommen massiv Bundesgeld, und die Breite, das Fundament interessiert niemanden mehr. Vor dem Hintergrund halte ich es – also wenn diese Befürchtungen auch dadurch zerstreut werden können, dass man zu einem Einstimmigkeitsprinzip, zu einem solchen Instrument kommt, wie es im Moment angelegt ist - dann würde ich das, wie ich eben sagte, vor diesem Hintergrund begrüßen wollen.

Sie haben mich eben in meiner Primäridentität als Präsident einer Uni angesprochen. Jede Uni in Deutschland im Jahre 2014 ist ja eine Manifestation eines wie auch immer gearteten Verhältnisses zwischen Spitze und Breite. Zwei Exzellenzprojekte haben wir an der Uni. Wir sind an drei der Gesundheitsforschungszentren beteiligt, sind sogar Sitz von einem der sechs.

Auf der anderen Seite haben wir aber natürlich eine breite Verantwortung für 30 000 Studenten und für 7 000 Erstsemester in diesem Semester alleine. Und natürlich haben wir auch eine Verantwortung für die Region und ihre Entwicklung. Und wir sind eine Volluniversität, die natürlich nicht nur Spitzenfächer hat, sondern ein gesamtes Portfolio.

Also was ich damit sagen will ist, jede Universität versucht im Moment ja auch für sich in ihrem Portfolio Spitze und Breite auszutarieren. Und ich denke, auf einer übergeordneten Ebene wird man das nach der 91b-Änderung auch im Zusammenspiel der Bundes- und Landesinstrumente hinbekommen müssen.

Sie haben auf Hessen angespielt. Ich glaube, es ist völlig klar, und das denke ich, ist auch die Mei-

nung aller hessischen Hochschulpräsidenten, natürlich muss das Land Hessen primär verantwortlich bleiben für die Grundfinanzierung seiner staatlichen Hochschulen. Das ist völlig unbenommen, dafür gibt es Instrumente, die auch in Hessen wie in anderen Bundesländern geprägt worden sind. Aber es gibt darüber hinaus dann doch Fälle, wenn man so will, von überregionaler Bedeutung, von Dingen, bei denen Bund und Länder besser als bisher miteinander auch langfristig zusammenwirken sollten. Ich denke an so etwas wie den Qualitätspakt Lehre, HSP 2020 für den Studierendenaufwuchs, auch die Exzellenzinitiative. Das sind ja bislang alles befristet ausgelegte Mittel mit unterschiedlicher Breitenwirkung. Auch die Exzellenzinitiative ist bislang kein Spitzenförderinstrument allein. Es sind 45 Universitäten in Deutschland, die gefördert werden. Das ist fast die Hälfte aller Universitäten. Natürlich sieht man den Breiteneffekt stärker beim Qualitätspakt Lehre, HSP 2020 und anderen Programmen. Überregionale Bedeutung spielt also hier mit hinein. Und ich glaube, man kann schon auch an andere Ziele denken, die man dann zwischen Land und Bund miteinander ausgestalten kann. Eben wurde das Thema „prekäre Beschäftigungsverhältnisse“ angesprochen. Auch ein Thema, das darf ich vielleicht an dieser Stelle sagen, das allzu hastig bei uns Hochschulen abgeladen wird. Das eigentliche Problem sind nicht die prekären Beschäftigungsverhältnisse, das eigentliche Problem sind die prekären Mittel. Und wenn wir jetzt einen Weg finden, wie wir aus prekären Mitteln auch langfristig verlässliche Mittel für die Hochschulen machen können, dann haben wir ein Instrument auch an das Thema „prekäre Beschäftigungsverhältnisse“ heranzukommen.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Frau Dr. Seckelmann zur Frage von Herrn Gehring.

Sachverständige **Dr. Margrit Seckelmann** (Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer): Es ging genauer gesagt um zwei Punkte, nämlich die Frage der Regelung in der Geschäftsordnung und die andere Frage: Was bedeutet „im Schwerpunkt“?



Kommen wir erst zur Geschäftsordnung. Oder umgekehrt die Frage, muss ein gewisses Quorum in der Verfassung geregelt werden? Nein, das muss es nicht. Es sei denn, man will ganz festlegen und außer Streit stellen, dass es eben ein bestimmtes Zustimmungserfordernis gibt. Nach anderen verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ergeben, sind wesentliche Fragen durch Gesetz zu regeln. Frage: Was muss in die Verfassung davon? Hier handelt es sich meines Erachtens nicht um eine wesentliche Frage. Und man kann ja auch nicht sagen, wie ich eben schon sagte, dass die KMK im rechtsfreien Raum agiert. Sie werden mir da zustimmen. Die KMK hat es auch mit einer Geschäftsordnung hinbekommen, und die Geschäftsordnung ist auch sehr intelligent, nämlich sie unterlegt haushaltswirksame Entscheidungen dem Einstimmigkeitsprinzip und stuft andere Fragen ab. Es gibt da verschiedene Quoren für verschiedene Fragen. Und ich denke, da kann man auch von der KMK lernen, dass das möglich ist. Es handelt sich ja auch um Akteure in der GWK, von denen man jetzt nicht annehmen muss, dass da die Anarchie eingeführt wird.

Zum anderen die Abstimmung: Was betrifft im Schwerpunkt Hochschulen? Da kann ich eigentlich auf die eingangs formulierten Worte von Herrn Professor Geis verweisen. Es werden wohl 51 zu 49 Prozent sein, aber es gibt Umgehungstatbestände. Da kann ich nur sagen, das ist ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für Verfassungsrechtler. Dazu kann man wunderbare Dissertationen vergeben. Aber die Frage ist, sollte man das nicht vielleicht dann eben doch herausnehmen, weil es eben diese Schwierigkeiten gibt? Vielen Dank.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Frau Tepe, Ihnen hat Frau Gohlke eine Frage gestellt.

Sachverständige **Marlis Tepe**

(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft):

Ja, Frau Gohlke, Sie haben mir die Frage zur Einstimmigkeit gestellt. Wir als Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft haben uns in dieser Frage eher zurückgehalten und haben gesagt, aus unserer Sicht reicht diese Gesetzesänderung ja nicht. Hinter der Gesetzesänderung müssen Menschen

stehen und Abgeordnete stehen aus Bund und Ländern, die gemeinsam etwas erreichen wollen. Und daher war für uns nicht so sehr die Frage, ist die Einstimmigkeit nötig, oder reichen andere Verfahren? Sondern die Frage des Werbens dafür, dass alle gemeinsam mehr für Bildung, Wissenschaft und Forschung tun müssen. Ich kann Ihnen da keine weitere Antwort geben und keine Hilfe bieten.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Herr Tullner für Herrn Dr. Kaufmann und Herrn Gehring noch einmal.

Sachverständiger **Marco Tullner**

(Kultusministerkonferenz): Die Frage ging ja in dieselbe Richtung, deswegen erlaube ich mir, das einmal zusammenzufassen und mit einer Vorbemerkung zu versehen, dass die hohe Reputation, die die KMK in diesem Raum genießt, offenbar von der Kenntnis geprägt ist, dass man noch nicht so richtig intensiv bei den Sitzungen dabei war.

Was will ich damit sagen? Also, Geschäftsordnung hin oder her, ich würde jetzt die KMK nicht überhöhen, indem man sozusagen verfassungsrechtliche Dimensionen damit verbindet. Will aber gleichzeitig doch natürlich ernsthaft darauf antworten. Weil ich natürlich ein Stück weit für die Gemeinschaft meiner Kollegen, die Sie jetzt alle geistig hinter mir sehen, hier mit antworten muss. Das ist immer sehr schwierig. Aber das, was Herr Professor Mukherjee gesagt hat, trifft den Kern schon ganz gut. Aus den intensiven Diskussionen habe ich jedenfalls keine große Bereitschaft erkennen lassen, dass rein fiktiv gesehen der Bund mit dem Land Berlin über irgendwelche Lösungen verhandelt. Was will ich damit sagen? Auf der einen Seite können wir natürlich beklagen, dass der kleinste gemeinsame Nenner sozusagen jetzt nicht die Welt von heute auf Morgen verrückt, aber ich wäre schon damit zufrieden, dass wir hier Veränderungen herbeiführen wollen, aber doch nicht alles über Bord werfen wollen. Und ich glaube, die geübte Praxis – Herr Dr. Kaufmann, das war ja auch ein bisschen der Sinn Ihrer Frage -, wie sich Bund und Länder in der Vergangenheit in nicht ganz einfachen Aushandlungsprozessen, aber am Ende doch immer am Willen um Einigung, am Willen, kleine Veränderungen herbeizuführen,



orientiert haben, das würde ich jetzt nicht so ganz negativ fassen. Und wir sollten uns gegenseitig ein Stück weit Vertrauen zumuten, dass die Ländergemeinschaft in der Lage ist, diese strategischen Dinge in den Blick zu nehmen, wie Herr Rupprecht das für den Bund ja, glaube ich, auch sehr eindringlich formuliert hat. Am Ende geht es darum, dass wir das deutsche Bildungssystem auch mit Blick auf die internationalen Dimensionen in die Perspektive bringen. Und da fällt mir – und damit will ich dann auch schließen – eine Erfahrung, die ich auch für die KMK machen durfte – noch ein: Dass ich bei der Bologna-Konferenz in Bukarest mit dem Vorgänger von Herrn Staatssekretär Müller, dem Herrn Braun, damals saß, und wir haben uns beide dauernd gezankt, wer jetzt zuerst für Deutschland die Stellungnahme abgeben kann. Das sind so Geschichten, wo ich sage, da können wir diese Balance zwischen Bund und Ländern, glaube ich, ein Stück weit vielleicht neu überdenken. Aber bei diesen strategischen Fragen sollten Sie der Ländergemeinschaft und dem Bund Vertrauen entgegenbringen, dass wir das gemeinsam auch in dieser Einmütigkeit hinbekommen.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Wir kommen zu einer weiteren Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen. Und ich gebe Frau Dinges-Dierig von der CDU/CSU das Wort.

Abg. **Alexandra Dinges-Dierig** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich werde auch keine Vorrede halten, weil ich denke, davon hatten wir schon eine ganze Menge. Jedoch eine Bemerkung Herrn Tullner gegenüber. Als ehemaliges Mitglied der KMK habe ich reichhaltig KMK-Sitzungen genossen, und ich muss sagen, die Sitzungen waren trotzdem alle immer von dem gemeinsamen Willen getragen, etwas zu erreichen, wie groß oder klein es auch immer ist. Und ich denke, darauf können wir auch hier, wenn es um diese Veränderung des Art. 91b geht, ein Stück weit darauf bauen, denn hier geht es tatsächlich darum, Bund und Länder näher zusammenzubringen, und das ist auch notwendig.

Ich hätte eine Rückfrage zunächst einmal an Herrn Professor Löwer. Sie hatten vorhin ausgeführt,

dass es auch bisher im Grunde genommen noch kein großes Problem war, gewisse Zweckbindungen bei Geldausgaben in gewisser Weise zu erreichen. Ich versuche es, jetzt einmal ganz allgemein zu beschreiben. Heißt das, jetzt mit Änderung des Art. 91b, wenn ich Sie richtig verstanden habe, würde dieses einfacher werden? Das heißt, es wäre durchaus legitim und ganz regulär möglich, Bundesgelder mit einem qualitativen Zweck oder einer Zweckbestimmung zu hinterlegen? Ist das so? Habe ich Sie richtig verstanden?

Daran schließt sich meine zweite Frage an: Wenn wir jetzt die letzten Wochen sehen und die Verwendung der BAföG-Gelder einmal als Beispiel nehmen, wäre es dann auch möglich gewesen, mit einer anderen Konstruktion eine Zweckbindung des Bundes zu erreichen?

Die zweite Frage an den Wissenschaftsrat, an Herrn May: Der Forschungs- und Wissenschaftsstandort Deutschland hat ja in den letzten 10, 15 Jahren einen unheimlichen Schwung bekommen, was ja auch der Wissenschaftsrat immer wieder betont hat. Und auch andererseits betont hat, dass so ein bisschen die Befürchtung besteht, wie können wir das langfristig auch halten? Und deshalb meine Frage: Inwiefern stärkt aus Sicht des Wissenschaftsrates der jetzt vorliegende Gesetzentwurf diesen Prozess? Okay, Dankeschön.

Vorsitzende **Patricia Lips**: René Röspel hat das Wort für die SPD.

Abg. **René Röspel** (SPD): Vielen Dank. Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Tullner und eine andere an Herrn Löwer.

An Herrn Tullner: Ich habe mit großer Freude Ihre Stellungnahme oder die der KMK gelesen, wo Sie ja sehr gut begründet ausbauen, warum die frühkindliche Bildung schon sehr wichtig ist: Über Schule, Schulsozialarbeit eben für eine erfolgreiche wissenschaftliche Karriere oder hervorragende Abschlüsse. Und sie daher plädieren, das deutsche Bildungssystem auch anders aufzustellen. Kulminierend fast im Satz des vorletzten Absatzes, dass im Sinne einer verbesserten systematischen Förderung des Bildungssystems die Bundesregierung – ich vermute, es müsste sich um



den Bundestag handeln in der Formulierung – deshalb die gesetzlichen Voraussetzungen für eine auskömmliche und dauerhafte Finanzierung der öffentlichen Bildungsausgaben schaffen sollte. Gehe ich davon aus und kann ich daraus lesen, dass die KMK tatsächlich der Auffassung ist, dass der Bund eine größere Aufgabe im Bereich der Finanzierung des Bildungssystems übernehmen sollte? Jedenfalls, um ein solches Bildungssystem auch sinnvoll zu gestalten?

Und meine Frage an Herrn Professor Löwer: Was den besonderen Teil der Begründung anbelangt und das ganze Thema „überregionale Bedeutung“, so ist ja in der Begründung vermerkt, dass die überregionale Bedeutung voraussetzt, dass es eine Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus gibt und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext. Und wenn ich einmal, ohne Germanist zu sein, das könnte Herr Professor Strohschneider wahrscheinlich besser, dann lese, dass Ausstrahlungskraft oder vermute, dass Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus bedeutet, dass all das erst einmal gilt, was über ein Bundesland hinaus Auswirkungen hat. Und von Bedeutung ist nach sprachlicher Einschätzung etwas, was Sinn macht oder wichtig ist. Die überregionale Bedeutung ist dann erfüllt, wenn es eine Maßnahme ist, die Auswirkungen in mehr als einem Bundesland hat und für die Bundesrepublik Deutschland wichtig oder sinnvoll ist, dann ist das Kriterium der überregionalen Bedeutung erfüllt. Und insofern kann man das hineinschreiben oder nicht. Jedenfalls darf es nicht nur für ein Bundesland gelten. Und wenn dann noch drin steht in der Begründung, dass es auch für diejenigen Standorte und Regionen Chancen eröffnen soll, deren Entwicklungspotentiale noch ausbaufähig sind - wenn ich meinen Kindern sage, in diesem Bereich des Zeugnisses seid ihr aber noch ausbaufähig, bedeutet das nicht unbedingt, dass sie da exzellent sind – ist insofern das tragende Kriterium, dass es nicht an ein Bundesland geht und für Deutschland wichtig, bedeutend oder sinnvoll ist.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Die Kollegin Dr. Hein.

Abg. **Dr. Rosemarie Hein** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Auch bei mir noch einmal zwei Fragen: Bei der einen an Herrn Tullner kann ich anknüpfen an das, was René Röspel eben gefragt hat. Auch ich war relativ überrascht und angetan von der Stellungnahme der KMK. Zumal ja immer – wir reden seit vielen Jahre darüber, wie man mit diesem Kooperationsverbot umgehen kann und umgehen muss – und es war immer der Punkt, dass am Ende herauskommt, naja, die Länder wollen nicht. Nun habe ich sowohl die Debatte im Bundesrat gelesen als auch diese Stellungnahme, und sage, okay, also schlimm muss das mit den Ländern jetzt nicht sein, und deshalb wage ich die Frage, und Sie wissen ja, meine Fragen sind mitunter etwas hintergründig, ob die Kultusministerkonferenz vielleicht mit dem Vorschlag von Frau Tepe gut leben könnte, eben dieses Wort „Bildung“ in die Gesetzesänderung einzufügen. Wäre ja mal ein Weg.

Und die zweite Frage würde ich gerne nochmal an Professor Klemm stellen. Ich gehe mit Ihnen sehr mit, wenn Sie sagen, dass die Verbesserung der Situation im Bildungsbereich nicht allein eine Frage des Geldes ist, das sehe ich ganz genauso. Es ist auch eine Frage des Geldes, aber nicht nur. Die meisten Debatten, die wir zurzeit in der Öffentlichkeit über dieses Kooperationsverbot haben, speisen sich aber aus den sehr tief empfundenen Disparitäten zwischen der Bildungssituation in den Ländern, das heißt, wie werden bestimmte Abschlüsse anerkannt, wie kann ich einen Bildungsweg fortsetzen? Welche Bedingungen habe ich, um in den ein oder anderen Bildungsgang zu kommen und so weiter und so fort. Das treibt die Leute so auf der Straße um. Die werden sich mit dem, was wir hier debattieren, herzlich wenig beschäftigen, und es wird ihnen auch vergleichsweise egal sein. Ich habe Sie jetzt so verstanden, dass die Disparitäten, die jetzt schon entstanden sind, und es gibt sie ja, dass die durch eine Grundgesetzänderung überhaupt nicht zu lösen sind. Das würde ich im Übrigen auch so sehen. Die Frage wäre aber, wer ist denn dafür zuständig? Wie gesagt, meine Fragen sind manchmal ein bisschen hintergründig.



Vorsitzende **Patricia Lips**: Wir haben Sie aber alle verstanden. Alles gut. Herr Gehring bitte.

Abg. **Kai Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja der erste Fragenkomplex zum Thema „Hochschulbau“ mit einer Frage an Herrn Hippler. Im Entwurf der Bundesregierung wird in der Begründung ja Folgendes festgehalten:

Zitat: „Die Finanzierung des allgemeinen Hochschulbaus bestimmt sich bis 2019 weiterhin ausschließlich nach Art. 143c GG.“

Inwieweit halten Sie eigentlich diesen Ausschluss im Bereich des jetzt zu novellierenden Artikels 91b für angemessen? Sollte das nicht besser gestrichen werden, um eine Kooperationsmöglichkeit im Hochschulbaubereich jetzt auch zu öffnen angesichts des doch riesigen Bedarfs an Sanierung und Modernisierung und bezüglich von Neubauten?

Der zweite Fragenkomplex. Wir haben das Thema „Ausfinanzierung und Notwendigkeit von Inklusion und Ganztagschulprogramm“ ja bereits angesprochen. Jetzt finde ich das nochmal sehr interessant, dass ja auch im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Herbst 2013 zahlreiche bildungspolitische Vorhaben angekündigt sind, zum Beispiel Bildungsketten, zum Beispiel lokal verankerte Netzwerke von Beratung und Informationsangeboten für Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Studierende und Weiterbildungsinteressierte, auch der Aufbau einer flächendeckenden Jugendberufsagentur, um nur einige Beispiele zu nennen. Da würde ich von Herrn Löwer gerne wissen, können Sie bestätigen, dass diese Vorhaben nur dann umsetzbar sind, wenn dafür neue Umgehungswege in der Verfassung gefunden werden?

Vorsitzende **Patricia Lips**: Wir beginnen wieder mit Professor Dr. Hippler.

Sachverständiger **Prof. Dr. Horst Hippler** (Hochschulrektorenkonferenz): Herr Gehring, vielen Dank für die Frage, das ist ja fast eine Steilvor-

lage. Also Hochschulbau ist etwas, was die Hochschulen schon lange beschäftigt, und geschätzt fehlen zurzeit in zahlenmäßiger Größenordnung 40 Mrd. Euro plus minus irgendwas, weil keiner so genau weiß, was da jetzt auf uns zukommt. Und es geht gar nicht unbedingt um den Neubau, es geht im Wesentlichen um Sanierung. Und Neubau ist natürlich auch ein Thema, aber Neubau hat auch ein anderes Problem, weil das dann natürlich die Infrastrukturkosten wiederum erhöht, und eigentlich Infrastruktur dann wieder mit angepasst werden muss. Also für die Hochschulen ist es, glaube ich, wichtig, je schneller man was ändern kann, desto besser. Und für uns ist eigentlich wichtig, dass was getan wird. Wir sind auch damit zufrieden, wenn man eine Perspektive hat, dass was getan wird, weil vorher hatten wir überhaupt keine Perspektiven, und jetzt haben wir eine Perspektive, und deshalb bin ich eigentlich ganz froh, dass da überhaupt etwas drinsteht, dass der Hochschulbau eine gemeinsame Aufgabe ist, und insofern ist das für mich ein erster wichtiger Schritt. Aber je schneller man da was machen kann, desto besser wäre das. Und das trifft eigentlich flächendeckend auf ganz Deutschland zu. Wobei man sagen muss, dass einige Hochschulen, die etwas neuer sind, nicht glauben müssen, dass die besser sind. Das hängt wirklich davon ab, wie gebaut worden ist, und was da gebaut worden ist, und wie sie gewachsen sind, und wie klein sie sind. Und da denke ich, alles, was da getan werden muss, sollte getan werden. Insbesondere auch nicht nur Universitäten, auch Fachhochschulen platzen aus allen Nähten, also auch da muss was getan werden, und da muss einiges investiert werden.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Herr Professor Klemm für Frau Dr. Hein.

Sachverständiger **Prof. em. Dr. Klaus Klemm** (Universität Duisburg-Essen): Ich würde sagen, man kann nicht generell sagen, dass die vielfältigen Disparitäten zwischen den Bundesländern, die wir beobachten, dass die über eine verstärkte Kooperation und über mehr Geld aus der Welt zu schaffen sind. Ich will das an zwei Beispielen zeigen. An einem Beispiel, wo Geld gar nicht so



furchtbar relevant ist, und einem Beispiel, wo es relevant ist:

Das erste, wo es nicht so relevant ist, ist vor allen Dingen ein Neue-Länder-alte-Länder-Thema. Wir haben in den neuen Ländern in der Regel Quoten ohne Hauptschulabschluss, die liegen bei 10 Prozent und höher bis 11 Komma in Mecklenburg-Vorpommern, während sie in den alten Ländern bei 4 bis 6 Prozent, in den Stadtstaaten etwas höher liegen. Wenn man das jetzt vergleicht mit den Befunden der Überprüfung der Mindeststandards für den Hauptschulabschluss, dann erfüllen in Sachsen, wo die Ohne-Hauptschulabschluss-Quote bei 10 Prozent liegt, erfüllen dort nur 1,5 Prozent nicht die Mindeststandards für die Hauptschule. In Nordrhein-Westfalen, wo die Ohne-Hauptschulabschluss-Quote etwa bei 5 Prozent liegt, erfüllen aber 7 bis 8 Prozent der Schüler nicht die Mindeststandards. Das ist eine massive Disparität. Die kriege ich auch nicht mit 50 Cent aus der Welt und schon gar nicht mit 500 Millionen, die kriege ich mit gar nichts aus der Welt. Da stimmen die Standards nicht, das ist eine Herausforderung an die KMK, pardon, zu schauen, wie man da nicht nur die Bildungsstandards überprüft, sondern sagt, das muss dann irgendwann mal zusammengeführt werden.

Zweites Beispiel, das hängt nicht direkt mit dem heutigen Gesetzgebungsvorgang zusammen. Im Rahmen der Föderalismusreform ist die Bundesbeamtenrahmengesetzgebung für Beamtengehalt, oder so ähnlich hieß das Teil, abgeschafft worden. Die Gehaltshöhen in den Stufen A 12, A 13, A 14 regeln die Länder jetzt unabhängig und frei von einer Bundesregelung. Das wird in den nächsten Jahren, das beginnt jetzt, massiv dazu führen, dass die „Mangelware“ MINT-Lehrer, also Mathematik-, Informatik-, Naturwissenschafts- und Techniklehrer bundesweit noch zunimmt. Im Augenblick wird der Mangel im Osten stärker, weil da mehr in den Ruhestand gehen. Pädagogen mögen das Wort nicht so gerne. Das beginnt jetzt schon, dass die finanzstarken Länder die höheren Beamtenbesoldungen zahlen, die klaffen inzwischen erheblich in der A 13-Eingangsbesoldung um 700, 800 Euro von dem höchsten zum niedrigsten Land,

dass die finanzstarken Länder die Mathematik- und Physiklehrer aus den finanzschwachen Ländern abkaufen. Da kann sich jeder vorstellen, welche Länder die Lehrer nicht mehr kriegen, und welche Länder die Lehrerversorgung besser hinkriegen. Da ist eine ungleiche Ressourcenverteilung, die unmittelbar Disparitäten steigert.

Vorsitzende **Patricia Lips:** So, Herr Professor Löwer. Es sind drei: Kollegin Dinges-Dierig, Kollege Röspel und Kollege Gehring.

Sachverständiger **Prof. Dr. Wolfgang Löwer** (Institut für Öffentliches Recht, Abt. Wissenschaftsrecht, Universität Bonn): Frau Dinges-Dierig, also durch die Streichung des Wortes „Vorhaben“ werden die Zwecke universeller, die der Bund fördern kann. Und die Restriktionen, wo er nicht förderwillig ist, laufen legitimatorisch natürlich über die „überregionale Bedeutung“. Wenn es das nicht gäbe, müsste der Bund gewissermaßen noch freihändiger begründen, weshalb er nicht will oder will. Da es sich hier jetzt um eine ordentliche Mitfinanzierungskompetenz des Bundes handelt, der also eine Befugnis hat, kann er seinen Förderentscheidungen auch mehr Verbindlichkeit verleihen, als er es etwa kann, wenn er sagt, ich übernehme die BAföG-Kosten voll, aber ich habe diese und jene Erwartung. Ich kann nicht den Gesetzgebungsakt bedingt ausgestalten mit verbindlichen Lasten für Dritte. Hier wird er das Geld entweder unmittelbar über Zuwendungsbescheide laufen lassen, eher wahrscheinlicher mit der Zwischenschaltung der Länder die Zuwendungsbescheide erlassen, und damit ist jede Verbindlichkeit für die Förderentscheidung gegeben. Im Übrigen hatten wir das beim Hochschulpakt auch. Das Geld, das wir nicht verausgabt haben, also die Co-Finanzierung des Bundes, mussten Universitäten auch zurückzahlen. Also das geht schon, dass man da Verbindlichkeit erreicht. Die Zwecke werden jedenfalls universeller. Und das führt, Herr Röspel, natürlich auch zu der Antwort an Sie.

Sie haben die ganze Formulierungskraft der Begründung, die Gott sei Dank nicht das Gesetz ist, aufgeboten, um eine Frage zu stellen. In abstracto ist das einerseits lyrisch einfach sowas zu schrei-



ben, andererseits müssen die Konkretheiten entschieden werden. Mein Lieblingsbeispiel ist der letzte Keltologe in Deutschland, den hat meine Universität. Hat das nicht überregionale Bedeutung, wenn wir diesen Lehrstuhl am Leben erhalten? Könnte der Bund die Finanzierung kleiner Fächer zum Beispiel übernehmen, weil Wissenschaft, wenn sie ein bestimmtes Niveau hat, nie nur regionale Bedeutung hat? Das gibt's gar nicht, dass Wissen nur regionale Bedeutung hat. Worauf soll sie sich denn eigentlich beziehen die Ausstrahlungskraft, also die Ausstrahlungskraft erstmal als so eine Art Bedeutungskriterium? Das muss irgendwie reizvoll sein, sich dem Thema zuzuwenden, und von daher ist meiner Meinung nach die Ausgrabung eines Schlachtfeldes im Teutoburger Wald zwar ein höchst regionales Ereignis, hat aber Ausstrahlungskraft für die Frage, wo ist das nun gewesen usw.

Man darf auch nicht verfassungsrechtlich übersehen, all das ist mit ganz starken Einschätzungsprärogativen versehen, die in dem Fall allein beim Bund liegen. Weil der zunächst einmal entscheidet, wie viel Geld will ich überhaupt für die Aufgabe ausgeben. Und zweitens, was sind aus meiner Sicht denn Zwecke, die wir verfolgen sollten? Und dann geht das in die politische Interaktion mit den Ländern. Natürlich sind bei der Ausstrahlungskraft Fachhochschulen vielleicht schwieriger zu erfassen. Wenn jetzt eine Fachhochschule in Sachsen-Anhalt sagen würde, ich richte jetzt einen Studiengang für Geburtshelferinnen ein, die bisher keiner akademischen Ausbildung unterliegen, dann hätte dieser Studiengang zweifellos Ausstrahlungswirkung auf die ganze Bundesrepublik. Also es liegt tatsächlich an den Konkretheiten. Die abstrakten Vokabeln sind immer ganz nett, aber das sind Dinge, die entscheiden sich gewissermaßen konkret.

Herr Gehring, mit Verfassungsumgehungen im Förderbereich muss man immer rechnen, wenn alle einig sind. Es gibt eine einzige förderrechtliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Städtebauförderungsgesetz, aber das war ein einseitiges Förderungsprogramm des Bundes, bei dem er die Gleichheit der Gliedstaaten verletzt

hat. Eine einzige Entscheidung, und die war bei nicht konsensuellem Verhalten. Und da liegt eben auch die, wenn auch lästige, Kraft der Einstimmigkeit. Sie sichert die Neutralität des Bundes, sie sichert den Minderheitenschutz, weil wir auch im Bundesrat parteipolitische Verteilungen haben können, die sehr wohl zwei Drittel, ein Drittel ausmachen können. Sie sichern die Neutralität und Gleichheitsgerechtigkeit um den Preis der vielleicht nicht optimal sachgerechten Entscheidung, sondern eine Entscheidung, die in der Optimalität wegen des Konsenscharakters Abstriche hinnehmen muss. Nichts ist umsonst.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Das ist wohl wahr. Herr May mit einer Frage der Kollegin Dinges-Dierig.

Sachverständiger **Thomas May**

(Wissenschaftsrat): Vielen Dank. Sie haben mich gefragt, inwieweit die jetzt zur Beratung anstehende Grundgesetzreform geeignet sein könnte, diesen positiven Prozess der letzten Jahre zu stabilisieren. So habe ich das zumindest verstanden, und ich würde vielleicht versuchen, dazu vier Anmerkungen zu machen. Und hoffe natürlich, dass mir da Herr Professor Löwer nicht ans Knie tritt, wenn sich rausstellt, dass das alles rechtlich gar nicht so funktioniert. Das muss ich mit ihm dann danach besprechen.

Der erste Punkt, den ich gern nochmal machen würde, den hat Herr Professor Hippler aufgerufen. Der hängt mit meiner eigenen persönlichen Vergangenheit zusammen, wenn ich das sage. Ich habe nämlich eine als Rahmenplaner, sprich Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau im Wissenschaftsrat in den 90er Jahren, und ich habe eine als Kanzler einer großen Universität. Und in beiden Fällen ist mir nachdrücklich deutlich und in Erinnerung geblieben, wie schwierig und wie problematisch es ist, wenn die Länder alleine den Bauunterhalt, den Sanierungsbedarf und den Neubaubedarf aus eigener Kraft finanzieren müssen, weil es keine Grundlage gibt, auf der der Bund institutionell in die Mitfinanzierung dieser Kosten eintreten kann. Herr Tullner ahnt, wovon ich rede, vermute ich mal. Und insofern wäre mein erster Punkt die Stabilisierung der Infrastruktur,



baulich apparativ. Ihr Erhalt und ihre Weiterentwicklung ist auf jeden Fall ein großer Schritt nach vorn auf der Grundlage dieser veränderten grundgesetzlichen Rahmenbedingungen, erster Punkt.

Mein zweiter Punkt wäre, ich lebe persönlich in dem Gefühl, sehen Sie es mir nach, dass es in Deutschland eine differenzierte Landschaft unterschiedlich leistungsstarker Hochschulen gibt. Dass wir aber in der Summe ein System haben, dass für sich sehr leistungsstark ist. Und mir käme es darauf an, die Basis und das Fundament dessen, was wir in den Hochschulen vor allen Dingen haben, die außeruniversitären Einrichtungen lasse ich jetzt einmal raus, diese Basis zu stabilisieren. Und ich glaube, in den Finanzierungsanforderungen dieses Stabilisierungsprozesses kommt ein veränderter Art. 91b den Ländern und dem Bund entgegen. Wir tun also etwas dafür, die „normalen“ Hochschulen, ich nenne das jetzt mal so, auf eine vernünftige Leistungsfähigkeit hin zu stabilisieren.

Wir haben aber mit einem veränderten Art. 91b auch die Option, und das wäre mir auch wichtig, das wäre mein dritter Punkt, an ausgewählten Standorten, auch besonders leistungsstarken Standorten, nicht weil die besonders schön sind, sondern weil die Rahmenbedingungen, unter denen sie dort angesiedelt sind, das auch ermöglichen, und in Richtung Spitzenhochschulen weiterzuentwickeln.

Ich glaube, dass wir künftig vielleicht ein Stück weit Abstand nehmen sollten von der Fokussierung auf den einzelnen Hochschulstandort. Und dass das Thema „Region“ und die Frage regionaler Verbundbildung unterschiedlicher institutioneller Akteure es verdienen würden, etwas stärker in den Blick genommen zu werden. Ich würde denken, dass eine Veränderung des Art. 91b in der Richtung, in der Sie es jetzt hier erörtern, geeignet sein könnte, ein Instrument an die Hand zu geben, das das Thema „Ausbau und Stärkung regionaler Wissenschaftsakteure“ oder eines regionalen Verbundes als eines Leistungsverbundes, der nicht nur den einzelnen Hochschulstandort in den Blick nimmt, sondern in diesem Sinne auch „überregionale Bedeutung“ zum Gegenstand einer

gemeinschaftlichen Finanzierung macht. Das wird einfacher, wenn Sie diese Grundgesetzreform in der Form vorantreiben, wie Sie es jetzt hier erörtern.

Und mein vierter und letzter Punkt wäre: Ich habe im Wissenschaftsrat sowie an der Uni gelernt, dass die Befristung der segensreichen Pakte, Vereinbarungen und sonstigen Verträge, die der Bund mit den Ländern in Richtung auf Wissenschaft, Forschung und deren Förderung abgeschlossen hat, dass diese Befristung immer auch die Befristung von Arbeitsverhältnissen und den Anteil, sage ich jetzt mal, drittfinanzierter Mittel im Verhältnis zum Grundhaushalt der jeweiligen Institutionen betroffen hat. Aus diesem Befristungsstand resultiert eben auch Vieles, was hier schon kritisch auch von Frau Tepe vorgetragen worden ist. Wir haben einen zu hohen Anteil an drittfinanziertem Personal an den deutschen Hochschulen. Und ich würde denken, dass, wenn es uns gelingt, über einen Art. 91b eine Relativierung des Befristungsumfangs hinzubekommen, weil Bund und Länder gemeinschaftlich bestimmte Dinge dauerhaft und institutionell finanzieren und nicht nur als Projekt finanzieren, dass wir auch etwas für die Attraktivitätsverbesserung des deutschen Wissenschaftssystems tun. Es ist für sich genommen ohnehin, nach meinem Eindruck jedenfalls, ein sehr attraktives System.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Und nochmal Herr Tullner für die Kollegen Röspel und Kollegen Dr. Hein.

Sachverständiger **Marco Tullner** (Kultusministerkonferenz): Herr Röspel, erstmal vielen Dank für die Präzisierung: Natürlich muss es Bundestag heißen, da war wieder der exekutive Bildungsföderalismus, oder die Perspektive darauf.

Was Sie zu dem Thema, was wir ja alles so schön aufgeführt haben, zum Thema „Inklusion und Bildung in der Schulperspektive“ sagen, da war ich geneigt, das Eingangsstatement Ihres Kollegen Dr. Rossmann in den Blick zu nehmen. Er hat es beschrieben, wie man sich am Anfang Aushandlungsprozesse zumutet, und am Ende gibt es ein



Ergebnis, mit dem man mehr oder weniger zufrieden ist. Was will ich damit sagen? Auch die KMK lebt ja durchaus von unterschiedlichen Perspektiven, was die Schulleiter und die Hochschulleiter angeht. Und dann gibt es ja auch gewisse inhaltliche politische Grundlagen, die auch durchaus disparat sein können. Am Ende finden Sie diesen Kompromiss, wie er sich hier niedergeschlagen hat. Sie werden sicher zur Kenntnis genommen haben, dass es kein Plädoyer ist, die Grundgesetzänderung hier mit Erweiterungen zu versehen, es ist aber durchaus eine, wie Sie schon richtig eingeschätzt haben, durchaus deutliche Würdigung der Themen, die sich auch so ein bisschen aus dem Koalitionsvertrag ableiten, wenn ich mal das Thema „Initiative Bildungsketten“ hier hervorheben darf.

Und liebe Frau Hein, wir kennen uns ja schon aus Landtagsdebatten, deswegen bin ich immer ganz gespannt, wie Ihre Fragen so sind. Ich würde diesmal ein klares „Nein“ sagen.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Schön. Eben nochmal überlegt, was die Frage war. Ist ja schon ein paar Minuten her.

So, ich frage jetzt einfach mal in die Runde der Kolleginnen und Kollegen. Ich habe jetzt noch drei Meldungen, drei Fragesteller. Das ist der Kollege Dr. Feist, und das sind die Kollegen Kaczmarek und nochmal Dr. Rossmann. Also dann hat der Kollege Dr. Feist das Wort.

Abg. **Dr. Thomas Feist** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe nur eine kurze Frage an Professor Löwer. Wir, was ja auch die Anhörung hier gezeigt hat, wir reden so ein bisschen darüber, ob das nun der erste Schritt ist, dem ein zweiter folgen muss, ob diejenigen, die jetzt das Bildungsverständnis generell nicht hier drin haben wollen, Feinde der Bildung sind. Und ich nutze gerne solche Anhörungen auch, um etwas zu lernen. Und Sie haben in Ihrer Stellungnahme ja geschrieben, dass es strukturelle Unterschiede gibt zwischen dem Hochschulrecht und dem Landesschulrecht. Und Sie schreiben: „Es gibt deshalb Gründe dafür, das so bezeichnete Kooperationsverbot in diesem Bereich beizubehalten“. Vielleicht können Sie den

Kolleginnen und Kollegen nochmal kurz erläutern, was Sie damit meinen.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Dann der Kollege Kaczmarek.

Abg. **Oliver Kaczmarek** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Professor Klemm. Sie haben ja ausgeführt, dass das Ganztagsschulprogramm „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“, dass das einen Impuls ausgelöst hat, dessen Wirkung jetzt nachlässt. Deswegen meine Frage: Wie wäre es möglich, auch im Bildungsbereich solche Impulse nachhaltig und bundesweit vergleichbar zu gestalten, und welche Rolle könnte und sollte an dieser Stelle der Bund auch explizit einnehmen?

Die zweite Frage geht an Herrn May. Geht in die Richtung, die auch gerade schon an Herrn Mukherjee gestellt worden ist: Es geht um die Frage des Verhältnisses von Breiten- und Spitzenförderung. Es sind ja auch verschiedene Instrumente genannt worden, und meine Frage ist, wie, glauben Sie, kann eben das Bedürfnis nach einer verbesserten Grundfinanzierung, Herr Hippler hat es auch in seinem ersten Statement gesagt, und das Bedürfnis, eben Exzellenz zu fördern, in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden, und welche Möglichkeiten werden jetzt zusätzlich durch diesen Gesetzentwurf möglicherweise dann auch geschaffen?

Vorsitzende **Patricia Lips**: Kai Gehring bitte.

Abg. **Kai Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, ich habe auch noch eine Frage an Herrn Tullner. Die Länder haben ja im Bundesrat von der Bundesregierung gesetzliche Voraussetzungen für eine auskömmliche und dauerhafte Finanzierung von öffentlichen Bildungsausgaben gefordert, und auch ganz konkrete Handlungsfelder genannt. Sie sprechen das auch in der schriftlichen Stellungnahme seitens der KMK an. Hat die Bundesregierung denn jetzt schon mit Ihnen darüber Gespräche geführt? Laufen die Verhandlungen? Und in welche Richtung laufen die? Wenn Sie dazu konkret etwas sagen können.



Vorsitzende **Patricia Lips**: Ich würde gerne, weil das jetzt so flüssig läuft, die zwei letzten Wortmeldungen noch hinten anschließen. Und dann würden Sie quasi in die Abschlussrunde der Antworten gehen. Kollegin Dr. Lücking-Michel bitte.

Abg. **Dr. Claudia Lücking-Michel** (CDU/CSU): Vielen Dank. Das passt, meine Frage schließt sich nämlich an an das, was auch Herr Dr. Feist gefragt hat, und geht an die beiden Professoren für Öffentliches Recht, Herrn Professor Dr. Geis und Herrn Professor Dr. Löwer. Auch nochmal an der Schnittstelle „Kooperationsgebote, -verbote“, was ist der Unterschied zwischen Forschung und Lehre einerseits und Bildung und Schule auf der anderen Seite? Ich bin eine große Anhängerin unseres Entwurfes; ich sammle gerne Argumente und würde mein Argumentation gerne dadurch schulen, in dem ich frage, wenn man das jetzt mal spiegelverkehrt denkt, wo sehen Sie denn zwingende Grenzen verfassungsrechtlicher Art, worauf man auf keinen Fall verzichten könnte, wo es wirklich eine Grenze gibt für die Erweiterung des Kooperationsverbotes, gerade im Blick darauf, dass diese Aufgaben zu den zentralen, wenig verbleibenden Aufgaben der Länder gehören, und sich dann irgendwann die Frage nach unserer Föderalismusstruktur insgesamt stellt?

Vorsitzende **Patricia Lips**: So, und zum Abschluss dann noch der Kollege Dr. Rossmann.

Abg. **Dr. Ernst-Dieter Rossmann** (SPD): Ich wollte Professor Geis nochmal fragen, weil er dafür plädiert hat, nicht den „Schwerpunkt Hochschule“, sondern „Hochschule betreffend“ als Formulierung zu nehmen. Heißt das dann am Ende, dass in allen Fragen, wo nur irgendwo die Hochschulen betroffen sind, und ich sage bewusst „irgendwo“, die Einstimmigkeit von Bund und Ländern da sein muss? Oder ist es da nicht doch klüger, einen Aushandlungsprozess zu organisieren, statt dass es in allen Fragen Einstimmigkeit geben muss? Also mich würde das nochmal interessieren, ob Sie sich diese Einstimmigkeit über alles tatsächlich als das handlungsleitende Prinzip überhaupt vorstellen können?

An Professor Hippler eine Frage, was die Ausgestaltung angeht. In der Begründung zu dem vorliegenden Grundgesetzentwurf steht ja drin, dass auch die Chancen für diejenigen Standorte und Regionen eröffnet werden sollen, deren Entwicklungspotentiale noch ausbaufähig sind. Und das korrespondiert ja mit dem, was die drei Parteivorsitzenden mal vereinbart haben, wo ja auch davon die Rede war, dass regionale Ungleichgewichte verstärkt mit ausgeglichen werden sollen. Was können Sie sich als HRK-Präsident konkret vorstellen, wie man diesen Sachverhalt mit dieser neuen Möglichkeit durch die Grundgesetzänderung angehen könnte? So wie wir das von Frau Tepe gehört haben, was wissenschaftlichen Nachwuchs angeht, Ihre Idee für die regionale Gleichgewichtigkeit?

Vorsitzende **Patricia Lips**: Herr Professor Geis, Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Prof. Dr. Max-Emanuel Geis** (Universität Erlangen-Nürnberg): Also zum einen auf die Frage der roten Linie zwischen Wissenschaft und Bildung. Zunächst einmal: Wissenschaft ist nach unserem Verständnis ja Forschung und Lehre. Von daher würde ich daher nicht weiter differenzieren, das ist gewissermaßen der Oberbegriff.

Bei der Bildung ist es so, ich gehe mal vom Grundansatz aus, dass die Kulturhoheit, die Bildungshoheit genuines Element des Föderalismus ist. Das betrifft die Sozialisation der Person in der Region, im Bundesland, eben in einem kleinen Bereich, aber nicht im großen Ganzen. Und von daher würde ich also das Schulrecht auch als „Kernelement“ des Föderalismus sehen. Wenn ich es negativ sagen dürfte, Überlegungen, wie das Zentralabitur bundesweit, was ja immer zusammen mit Zulassungsentscheidungen gefordert wird, das wäre für mich ein No-Go. Der Unterschied ist, und da bin ich mir mit Herrn Professor Dr. Löwer von der Äußerung her einig, dass Wissenschaft letztlich nicht diese regionale Beschränkung hat. Es werden durch die Wissenschaft ja letztlich auch nicht die Persönlichkeiten als solche als Menschen herangebildet, junge Menschen herangebildet, im Bildungsrecht dagegen schon.



Drum sehe ich da also einen durchaus strukturellen Unterschied zwischen beiden. Und ich glaube, wenn man alles gewissermaßen unter einem großen Überbegriff „Bildung“ vereinigt, also sowohl die Schulbildung, wie auch die akademische Bildung, dann nivelliert man sehr, sehr stark diese unterschiedlichen Ausgangspunkte.

Die Formulierung mit dem Schwerpunkt, ja das ist natürlich ein gewisses Problem, das ich habe, aber ich würde auch da sagen, Sie differenzieren quasi zwischen der Einstimmigkeit oder dem Aushandlungsprozess. Für mich sind das keine Widersprüche, denn für einen Aushandlungsprozess brauchen Sie ja alle Leute. Das heißt also, wenn die Leute das ausgehandelt haben, dann haben wir ja einstimmige Lösungen im Regelfall. Wenn Sie die nicht haben, dann fallen ja bestimmte Akteure von vornherein aus diesem Prozess heraus. Und ich glaube, die Rationalität ist in der Tat, dass man auf die Art und Weise jetzt eben alle an dem Tisch beteiligt, wenn die Hochschulen betroffen sind. Ich glaube, die Bundesratsstellungnahme ersetzt das ja durch ein „direkt“ statt „Schwerpunkt“, das heißt, immer dann, wenn es nicht nur eine Rückkopplung ist, sondern ein direkter Zugriff auf die Hochschulen, soll das Einstimmigkeitselement greifen. Und da meine ich auch, dass Einstimmigkeit die bessere Lösung ist, weil sie auch Transparenz vermittelt, nicht wie Verfahren, die bestimmte Akteure außen vor lassen, wo es dann zu Irrationalitäten in den Entscheidungen kommen kann.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Herr Professor Dr. Hippler bitte.

Sachverständiger **Prof. Dr. Horst Hippler** (Hochschulrektorenkonferenz): Die Frage nach regionaler Gleichgewichtigkeit, das war eine komplizierte Frage, denn das Wort müsste man eigentlich erstmal ein bisschen definieren. Gleichgewicht heißt ja nicht Gleichheit. Und deshalb ist für mich dann die Frage schon, welchen Auftrag hat denn eine Hochschule in dem Ort, an dem sie gerade ist. Und da gibt es einen wirklichen lokalen Auftrag für den engeren Bereich zu unterscheiden, in dem man ist. Das trifft meistens auf Fachhochschulen in regionalen Bereichen zu.

Dann gibt es noch den Landesauftrag, der sozusagen etwas größer zu sehen ist. Dann gibt es natürlich Hochschulen mit einem eher nationalen Auftrag, die werden sozusagen auch Alleinstellungsmerkmale haben in ihren Studienangeboten oder auch in ihrer Forschung. Und dann gibt es natürlich auch die Player, die international in dem Wettbewerb mitmachen können. Und die Exzellenzinitiative hat gezeigt, dass wir das zwar in Deutschland auf fast die Hälfte aller Universitäten verteilt haben, aber natürlich nicht auf alle. Und wir werden es auch nicht schaffen, und das wäre auch anmaßend zu glauben, dass alle an diesem Wettbewerb teilnehmen können.

Also wichtig ist für mich die Frage, dass man über die Strukturen nachdenkt, welche Struktur eigentlich in einer Region ist und wie sie gefördert werden muss. Natürlich wird mit einer Forschungsstruktur und Lehrstruktur, wie in den Ballungsräumen München, im Rhein-Neckar-Raum oder Berlin, nicht jede Region standhalten können, und deshalb ist es wichtig, sich an dieser Stelle zu überlegen, wie man diesen Hochschulen dann auch hilft, gemäß dem Auftrag. Aber man muss eben auch aufpassen, dass diese Hochschulen nicht glauben, sie könnten auch in einer abgegrenzten Ecke sozusagen international wettbewerbsfähig sein, um dann mit dem MIT konkurrieren zu wollen. Da müssen wir aufpassen, dass wir da wirklich den Unterschied sehen. Und diese Frage, glaube ich, wird in der Hochschulrektorenkonferenz im Moment heftig diskutiert, weil sich natürlich auch sowohl bei den Universitäten als auch bei den Fachhochschulen mittlerweile Strategien herausbilden, um ihrem Auftrag auch tatsächlich gerecht zu werden. Und Hochschulen müssen das auch selbst definieren. Und dann muss man darüber reden, wie man denen dann helfen oder auch nicht helfen kann.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Professor Klemm bei Ihnen ist nochmal eine Frage vom Kollegen Kaczmarek angekommen.

Sachverständiger **Prof. em. Dr. Klaus Klemm** (Universität Duisburg-Essen): Ja das war die Frage nach der Verstärkung des Ganztagsausbaus, wenn ich das richtig verstanden habe. Also zunächst



einmal muss man wirklich sagen, diese Initiative, diese „ZIP“ oder wie die hieß, diese Finanzierung des Ganztagsbereichs, unter Edelgard Bulmahn ist das, glaube ich, eingeleitet worden seinerzeit, hat dazu geführt, dass inzwischen, anders als bis 2001/2002, dass inzwischen in allen Bundesländern ein Konsens darüber besteht, dass der Ganztagsbereich wichtig und ausbaubedürftig ist. Das ist ein Effekt, und jetzt nach dem Auslaufen der Finanzierungshilfen durch den Bund sehen wir, dass die Dynamik aus der Entwicklung raus ist, nicht nachfrage-, sondern angebotsseitig ist die Dynamik raus. Das Ausbautempo verlangsamt sich ganz offensichtlich. Das wird in der Perspektive auch so bleiben, ist meine Prognose.

Bei dem Bildungsgipfel 2008 haben sich die 16 Länder und die Bundesregierungschefin darauf verständigt, ich habe das jetzt nicht mehr wörtlich im Kopf, da stand drin, dass die Erträge der demographischen Rendite, die freiwilligen Mittel durch Demographierückgang, dass die im Bildungssystem bleiben. Wir sehen fast in allen Ländern, dass das nicht passiert, von Bayern bis wohin, sehen wir, dass im Lehrerbereich etwa Stellen abgebaut werden und nicht parallel zum Schülerzahlenrückgang das Personal erhalten bleibt. Wir sehen überall, dass die demographische Rendite, wenn überhaupt, nur zum Teil im System bleibt und es den Ländern ausgesprochen schwierig wird, vor der Schuldenbremse was anderes zu machen. Und dafür brauchen wir, wenn es denn verstetigt werden soll, wenn da weiter ausgebaut werden soll, und das gilt für andere Bereiche übertragbar, dann bedarf es eines anderen Mittelflusses in diesem Bereich. Ob man das nun erzielt durch Grundgesetzänderung Art. 91 usw., wie wir es hier diskutieren, also durch mehr Kooperation und dann auch mehr Co-Finanzierung, oder ob das über eine Umverteilung der Einnahmen der Steuerseite passiert, das ist eine verfassungsrechtliche Frage, die ich so nicht beurteilen kann. Sie haben es ja eben angesprochen. Eine gewisse Skepsis habe ich bei der Umverteilung der Einnahmen. Die wäre ja nicht verbindbar mit einer Zweckbindung, weil Steuereinnahmen dürfen nicht zweckgebunden erhoben und verteilt werden, so dass wir nicht so sicher wären, ob dann die Einnahmeseite in den

Bundesländern gestärkt wird, ohne dass das Geld in die Bildungsbereiche hineinflösse. Deshalb hätte ich eine Präferenz für die Lösung über Art. 91, das wäre besser sicherzustellen, wenn das im Rahmen der Kooperation von Bund und Ländern an konkreten Vorhaben gestaltet würde.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Herr Professor Löwer bitte.

Sachverständiger **Prof. Dr. Wolfgang Löwer** (Institut für Öffentliches Recht, Abt. Wissenschaftsrecht, Universität Bonn): Ich darf, glaube ich, die Fragen von Herrn Dr. Feist und Frau Dr. Lücking-Michel einfach zusammenfassen.

Die grundgesetzliche Regel lautet, dass die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt. Wenn das durchbrochen werden soll, brauchen wir dafür eine Rechtfertigung, und wir haben eine Aufgabenverantwortung beim Bund für die Bildung im Moment nicht. Sollte er sie qua Finanzierungskompetenz partiell kriegen - grundsätzlich gesehen ist verfassungsrechtlich die schulische Bildung die heiligere Kuh als die Hochschulbildung, weil der Bund bis auf diese aus der planungseuphorischen Phase stammende Bildungsplanungskompetenz nie Kompetenzen in diesem Bereich besessen hat. Bei den Hochschulen hatte er 1949 auch keine, hat sich 1969 eine genommen durch Verfassungsreform einer Großen Koalition und hat sie dann 2006 weitestgehend wieder aufgegeben. Er hat insofern eigentlich auch keine Finanzierungskompetenz mehr. Die Restfinanzierungskompetenz ist viel weniger Kompetenz, als er sie zwischenzeitlich inne hatte. Bei der Schule wäre es, wenn eine Bundeszuständigkeit begründet würde, mit Art. 79 Abs. 3 wahrscheinlich gar nicht mehr vereinbar, weil für die Länder da nicht mehr genug übrig bliebe.

Im Lissabon-Urteil, ich gebe zu, nicht die stärkste Passage, steht zum Beispiel drin, dass schulische Bildung das Reservatrecht des Hoheitsstaates bleibt, und im föderalen Hoheitsstaat ist es Reservatrecht der Länder. Das heißt nun nicht, dass eine Finanzierungskompetenz auch schon an Art. 79 Abs. 3 zwingend scheitern würde. Das würde als staatsrechtliche Aussage zu weit gehen, das



käme auch darauf an, wieviel Steuerungskompetenz in dieser Finanzierungskompetenz läge, aber der Tabubruch ist gewissermaßen in dem Bereich der Schule viel größer als im Bereich der Hochschule, was, wie gesagt, nicht als verfassungsrechtlich zwingendes Hindernis bei einer bloßen Finanzierungskompetenz aufzufassen wäre.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Vielen Dank. Dann Herr May, Sie hatten nochmal eine Frage vom Kollegen Kaczmarek.

Sachverständiger **Thomas May** (Wissenschaftsrat): Ja, vielen Dank. Ich hatte verstanden, dass sozusagen die Balance zwischen Breite und Spitze das Anliegen dieser Frage war, die Sie gestellt haben. Ich würde sagen, wenn man ein solches ausbalanciertes Verhältnis zwischen Breite und Spitze haben will innerhalb eines Wissenschaftssystems, dann muss auch die Finanzierung dieses Systems diesem Anspruch ein Stück weit Rechnung tragen, und darf nicht zu stark, und deshalb nochmal das Votum für dieses Reformanliegen, darf nicht zu stark von der sehr unterschiedlichen Leistungsfähigkeit einzelner Länder abhängen. Das wäre mal mein Obersatz.

Mein zweiter Punkt wäre, das ist ein Credo, das der Wissenschaftsrat seit Jahren formuliert, zuletzt in den Empfehlungen zu den Perspektiven des Wissenschaftssystems aus dem letzten Jahr. Die Grundfinanzierung der Hochschulen muss verbessert werden, und zwar strukturell und nicht nur punktuell. Wenn man sich den Umstand noch einmal vor Augen führt, dass sie im Kontext des Pakts für Forschung und Innovation, beispielsweise für den außeruniversitären Sektor, über jetzt 10 Jahre stabil berechenbare verlässliche und leistungsindifferente Haushaltssteigerungen vereinbart haben, für die Hochschulen dieses aber jedenfalls nicht in dieser Form umgesetzt werden konnte bislang, würde ich sagen: Aus diesem Umstand resultiert die dringende Notwendigkeit, die Grundfinanzierung der Hochschulen stabil und dauerhaft zu verbessern. Und ich könnte mir vorstellen, dass ein reformierter Art. 91b, der nicht nur zeitlich befristete Vorhaben, sondern eine institutionelle Mitfinanzierungsmöglichkeit für den Bund eröffnet, dass eine solche gemeinschaftliche

Finanzierungsverantwortung nicht die Länder aus ihrer Verantwortlichkeit für ihre eigenen Hochschulen und deren Grundfinanzierung, auch auskömmliche Grundfinanzierung, entlastet, ihnen aber die Chance gibt, im Sinne einer komplementären Entlastung an anderer Stelle Mittel frei zu schaufeln, die sie für die Verbesserung der Grundfinanzierung einsetzen können. Das können sie jetzt nicht, solange nicht der institutionelle Bezug dieser gemeinschaftlichen Finanzierungsverantwortung verfassungsrechtlich möglich ist.

Und mein dritter Punkt wäre: Neben der Grundfinanzierung könnte durch einen 91b unter dem Stichwort „Ausbalancierung zwischen Breite und Spitze“ über das Instrument der Kooperation in dreierlei Hinsicht vielleicht etwas erreicht oder etwas stabilisiert werden, wenn ich so sagen darf. Zum einen würde ich an institutionelle Kooperation denken, für die Herr Professor Dr. Hippler sozusagen die Inkarnation ist. Karlsruhe ist eine Institution, die klar der Spitzenforschung zuzurechnen ist, die aber über diese Form institutionalisierter und auf Dauer finanzierter, gemeinschaftlich finanzierter Kooperation viel einfacher zu managen, zu finanzieren und wahrscheinlich auch in ihrer wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit noch besser voranzubringen wäre, wenn es nicht so irre kompliziert bliebe, die Landesfinanzierung und die Bundesfinanzierung eines 90/10-Prozent geförderten Instituts mit einer Landesuniversität immer schön sauber und sorgfältig auseinanderzuhalten und gleichzeitig aber in einer gemeinschaftlichen Finanzierung und Verantwortung für ein wissenschaftlich ansprechendes Ergebnis zu halten. Das wäre mit Art. 91b besser möglich. Soviel zur Spitze.

Wenn man neben der institutionellen Kooperation an regionale Kooperation denkt, mein Punkt von vorhin, schaut auf die Region und nicht nur auf den einzelnen Standort, könnte ich mir vorstellen, dass ein reformierter 91b im Sinne eines komplementären Leistungsverbundes sowohl in der Breite Möglichkeiten bietet, Stichwort „Infrastruktur“, „Bau“, „Geräteausstattung“ usw., als auch regionale Spitzenzentren gemeinschaftlich finan-



ziert, Stichwort „BIG“ z. Bsp., also Gesundheitsforschung oder in anderen Feldern etwas Vergleichbares.

Und mein dritter Punkt oder meine dritte Kooperationsform: Programmatische oder fachliche Kooperation im Sinne langfristiger institutioneller Vereinbarungen, die man trifft, sei es, um die Kelologie in Bonn zu retten, weil man sagt, wir haben Fächer, von deren Fortbestand wir auch ein Stück weit in unserer eigenen wissenschaftlichen Tradition und in dem Erkenntnisbedarf, den wir haben, eben abhängen, die müssen wir stabilisieren und sichern. Das hat nichts mit Breite, aber etwas mit einer systemischen Verantwortung, wenn ich so sagen darf, zu tun. Oder man eben sagt, es gibt bestimmte Themen, auf die wollen wir gemeinschaftlich mit Bund und Ländern Forschungsleistung fokussieren, und dafür nutzen wir dieses Instrument, das Sie uns an die Hand geben würden, wenn Sie sich auf diese Reform hier verständigen könnten. So viel vielleicht von meiner Seite.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Wir sind in einem Gremium des Deutschen Bundestags, die KMK hat das letzte Wort, ist das nicht schön.

Sachverständiger **Marco Tullner** (Kultusministerkonferenz): Ich habe gerade mal gegoogelt, wo der Herr Gehring herkommt: Aus Essen, da fiel mir erstmal siedend heiß ein, ich muss natürlich von der Präsidentin, Frau Löhrmann, herzlich grüßen, die heute gern hier gewesen wäre. Das habe ich hiermit noch Gott sei Dank nachholen können. Lieber Herr Gehring, da wir auch in der KMK arbeitsteilig arbeiten und ich mit

Wissenschaft eigentlich mehr als ausgefüllt bin, sehen Sie es mir bitte nach, dass ich die Frage im Moment nicht beantworten kann. Wenn das möglich wäre, würde ich aber einen Schulkollegen fragen und Ihnen dann eine Antwort zukommen lassen.

Vorsitzende **Patricia Lips**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, Kolleginnen und Kollegen, Vor ungefähr drei Stunden wurde ich gefragt, das ist doch eine lange Zeit. Ich fand sie nicht lange, ich fand sie ungemein spannend. Und wie Schwerpunkte gesetzt wurden. Ich darf Ihnen ganz, ganz herzlich danken, dass Sie gekommen sind, vor allen Dingen auch an der Stelle, wo Sie einen längeren Anflug oder Anfahrtsweg hatten. Vielen Dank, dass Sie da waren, dass Sie Ihren Sachverstand hier eingebracht haben, und ich wünsche Ihnen noch einen schönen Tag.

Schluss der Sitzung: 14:45 Uhr

Patricia Lips, MdB

Vorsitzende

Bearbeiter:

Friedhelm Kappenstein
Mathias Menden



Ausschussdrucksache 18(18)48 a

24.10.2014

DAAD - Deutscher Akademischer Austauschdienst

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

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags am 3. November 2014**Stellungnahme des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) zum Thema*****„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“*****A. Vorbemerkungen**

1. Der DAAD als eine Selbstverwaltungsorganisation der deutschen Hochschulen beschränkt seine Stellungnahme auf die für die Hochschulen relevanten Aspekte der gegenwärtigen Diskussion um eine Änderung des Grundgesetzes. Aussagen zur Kooperation von Bund und Ländern in anderen zentralen Bereichen wie der frühkindlichen Bildung und des Schulwesens sind nicht Gegenstand des Aufgabenbereiches des DAAD und damit auch nicht dieser Stellungnahme.
2. Der DAAD hat sich bereits in der Vergangenheit durch Stellungnahmen – auch im Rahmen der Allianz der Wissenschaftsorganisationen – an der öffentlichen Diskussion um eine Grundgesetzänderung und die damit einhergehende mögliche Aufhebung des Kooperationsverbots aktiv beteiligt. Die Mitglieder des DAAD sind weitestgehend identisch mit denen der HRK, so dass deren Beschlussfassungen (zuletzt die Entschließung des 124. HRK-Senats am 11.6.2013 und der 16. HRK-Mitgliederversammlung am 13.5.2014) auch für den DAAD Leitlinien sind.

B. Stellungnahme

Der DAAD begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Artikels 91b Absatz 1 GG und die damit verbundene Abschaffung des Kooperationsverbots im Hochschul- und Wissenschaftsbereich. Die Neufassung des Artikels in der geplanten Form ist ein richtiges und wichtiges Signal für die deutschen Hochschulen; sie erlaubt die langfristige und nachhaltige Finanzierung der Hochschulen durch ein erweitertes Zusammenwirken von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich anstelle von bisher zeitlich und thematisch befristeten Projekten. Gemeinsam mit der vorgesehenen vollständigen Übernahme des BAföG durch den Bund hat die geplante Änderung des Artikels 91b Absatz 1 GG das Potential, der strukturellen Unterfinanzierung der Hochschulen entgegenzuwirken. Wichtig ist in diesem Zu-

sammenhang, dass den Hochschulen analoge Fördermöglichkeiten zugutekommen können wie den außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

Hochschulen für die Bewältigung aktueller Herausforderungen finanziell stärken

Die Hochschulen sind hochgradig relevant für den Wissenschafts-, Wirtschafts- und Innovationsstandort Deutschland. Sie sind ein unverzichtbarer Garant für qualitativ hochwertige Ausbildung von knapp 50% eines Altersjahrgangs, für eine im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähige Forschung sowie für den Wissens- und Technologietransfer.

Das deutsche Hochschul- und Wissenschaftssystem sieht sich gegenwärtig enormen Herausforderungen gegenüber. Neben nationalen Herausforderungen (u.a. steigende Studierendenzahlen, eine sich diversifizierende Studierendenschaft, Umgang mit und Integration von neuen Medien in die Lehre, Qualifizierung der Studierenden für eine sich dramatisch wandelnde Arbeitswelt) ist es vor allem der internationale Wettbewerb, der die Hochschulen tiefgreifend beeinflusst. Hierauf liegt für den DAAD bei der Bewertung der Gesetzesvorlage ein besonderes Augenmerk.

Die deutschen Hochschulen stehen in einem internationalen Wettbewerb mit Hochschulen in Europa und Nordamerika, aber auch in Schwellenländern wie Brasilien, China und Indien. Gerade diese neuen Akteure haben ihre Hochschul- und Wissenschaftssysteme in den letzten Jahren rasant weiterentwickelt. Maßgeblich für den Aufschwung sind dabei auch zusätzliche finanzielle Mittel, die durch die jeweiligen Zentralregierungen zur Verfügung gestellt werden.

Auch in Lehre und Forschung gelten heutzutage internationale Qualitätsstandards und es herrscht ein Wettbewerb um „kluge Köpfe“. Die deutschen Hochschulen müssen sowohl in diesem Wettbewerb bestehen, als auch im Rahmen eigener Internationalisierungsstrategien grenzüberschreitende Partnerschaften und Allianzen bilden. Darüber hinaus sind die Hochschulen mit einer steigenden Erwartungshaltung von Politik und Gesellschaft konfrontiert; sie sollen Antworten auf dringliche gesellschaftliche Fragen wie den Klimawandel, die Ernährungssicherheit oder die Gesundheitsforschung finden, die wiederum nur in globaler Zusammenarbeit bearbeitet werden können.

Um diesen skizzierten Herausforderungen angemessen begegnen zu können und die Hochschulen fit für die Zukunft zu machen, ist eine ausreichende Grundfinanzierung der Hochschullandschaft unerlässlich. Diese kann offenbar gegenwärtig durch die Länder alleine nicht im erforderlichen Maße aufgebracht werden, sondern bedarf einer stärkeren Beteiligung des Bundes. Die nun angestrebte Neufassung des Artikels 91b des Grundgesetzes bietet die Möglichkeit einer institutionellen und damit langfristigen Förderung der Hochschullandschaft

durch den Bund und ist damit ein begrüßenswerter Schritt, gerade im Hinblick auf die internationale Positionierung der deutschen Hochschulen und ihrer Attraktivität im globalen Wettbewerb.

Projektbezogene Kooperation verstetigen

Wie erfolgreich eine gelungene Kooperation zwischen Bund und Ländern sein kann, zeigen die unter dem derzeitigen Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG aufgelegten und finanzierten Förderprogramme wie die Exzellenzinitiative, die Hochschulpakete I und II und der Qualitätspakt Lehre. Sie haben maßgeblich dazu beigetragen, die internationale Sichtbarkeit der deutschen Hochschulen zu verbessern. Dies spiegelt sich in aktuellen Zahlen wider: Im *Times Higher Education World University Rankings 2014* nimmt Deutschland erstmals mit insgesamt 12 Universitäten unter den TOP-200 Platz 3 hinter den USA und Großbritannien ein – ein Trend, der bei aller Kritik und Vorsicht, die Rankings entgegengebracht werden muss, positiv stimmt. Auch internationale Studierende und Spitzenforscher entscheiden sich immer häufiger für den deutschen Hochschul- und Wissenschaftsstandort. Deutschland rangiert laut dem jüngsten OECD-Bildungsbericht auf Platz 3 der weltweit beliebtesten Zielländer. 6,3 % aller mobilen internationalen Studierenden wählen eine deutsche Hochschule für ihr Studium aus. Weiterhin sind die deutschen Hochschulen einer der wichtigsten Partner für internationale Forschungsprojekte und unterstützen Entwicklungsländer beim Aufbau funktionierender Wissenschaftssysteme.

Diese Erfolge müssen langfristig gesichert werden. Es gilt deshalb, die zeitlich befristete Finanzierung der Pakete auf eine verlässliche Grundlage zu stellen, wie dies u.a. von der Allianz der Wissenschaftsorganisation in der Vergangenheit mehrfach gefordert wurde. Finanzielle Planungssicherheit, Nachhaltigkeit und Gestaltungsspielräume sind Grundsteine für eine erfolgreiche Internationalisierungspolitik der Hochschulen der Zukunft.

Die Hochschullandschaft als Ganzes in den Blick nehmen

Internationalisierung ist heute nicht nur ein Nischenthema einiger ausgewählter Hochschulen, sondern integraler Bestandteil der deutschen Hochschul- und Wissenschaftslandschaft als Ganzes. So weisen bereits heute die Mehrzahl der deutschen Universitäten und der deutschen Fachhochschulen eine eigene Internationalisierungsstrategie auf. Viele Hochschulen beteiligen sich darüber hinaus in vielfältiger Weise an den Internationalisierungsprojekten des DAAD und engagieren sich z.B. im Rahmen von Doppelabschluss-Programmen, bei der Gründung strategischer Partnerschaften oder bauen Partnerschaften zu Hochschulen in Transformationsländern auf. Nur eine auskömmliche Grundfinanzierung aller Hochschulen

stellt das Fundament dieses internationalen Engagements sicher, da sie die deutschen Hochschulen erst in die Lage versetzt, ihre internationalen Aktivitäten auszuüben und überhaupt an DAAD-Projekten teilnehmen zu können. Dies liegt daran, dass in den meisten DAAD-Programmen der Projektförderung keine *overheads* zur Deckung von Verwaltungs- und Infrastrukturkosten gezahlt werden können. Der DAAD gibt deshalb zu bedenken, dass die durch die Änderung des Grundgesetzes angestrebte bessere Finanzausstattung die gesamte Breite und Vielfalt der Hochschullandschaft in den Blick nehmen muss. Die im Gesetztext getroffene Formulierung „in Fällen überregionaler Bedeutung“ darf nicht dazu führen, dass nur wenige Hochschulen in den Genuss einer besseren finanziellen Ausstattung kommen. Spitzenförderung und Breitenförderung schließen sich nicht aus, sondern sind in der Wissenschaftsförderung eng miteinander verbunden. Eine exzellente Spitzenforschung ist unverzichtbar; sie ist aber nur auf Grundlage einer funktionierenden Breite in der Hochschullandschaft realisierbar. Die Wahrung der föderalen Kompetenzordnung trägt aus DAAD-Sicht zur Sicherstellung dieser Balance zwischen Breiten- und Spitzenförderung bei.

Rahmenbedingungen zügig ausgestalten

Die Neufassung des Artikels 91b GG würde die dringend notwendige, systematische Unterstützung der Hochschulen durch den Bund erlauben. Nun ist es an der Politik, diese neu geschaffenen Rahmenbedingungen und den gewonnenen Handlungsspielraum durch konkrete Maßnahmen mit Leben zu füllen. Der Deutsche Akademische Austauschdienst wird sich hieran, in Zusammenarbeit mit den anderen Wissenschaftsorganisationen, konstruktiv beteiligen.

Bonn, 24. Oktober 2014



Ausschussdrucksache 18(18)48 b

24.10.2014

**Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister
der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK)**

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

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages

Stellungnahme der Kultusministerkonferenz

Die dynamische Entwicklung des deutschen Wissenschaftssystems in den letzten Jahren wurde durch das Zusammenwirken von Programmen, die das Wissenschaftssystem in der Breite fördern (z. B. Hochschulpakt, Qualitätspakt Lehre, Professorinnenprogramm), mit Programmen zur Förderung von exzellenter Spitzenforschung an einzelnen Standorten (z. B. Exzellenzinitiative) ermöglicht. In Auswertung dieser Erfolge und Erfahrungen wird aktuell in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz über deren Fortschreibung bzw. Modifizierung diskutiert.

Der Blick auf die großen Herausforderungen, vor denen das gesamte deutsche Bildungs- und Wissenschaftssystem steht, macht deutlich, dass diesen dauerhaft erfolgreich nur mit neuen, erweiterten Formen der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden begegnet werden kann.

Der Entwurf der Bundesregierung zur Änderung von § 91 b eröffnet erweiterte Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich, die von den Ländern ausdrücklich begrüßt werden.

Durch die vorgesehenen Änderungen des Artikels 91b GG können Bund und Länder zukünftig in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Forschung und Lehre an Hochschulen zusammenwirken. Dabei ist den Ländern besonders wichtig, dass auch weiterhin in der Breite und in der Spitze gefördert werden kann und dies - ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung - langfristig, breit angelegt und hochschul- oder institutsübergreifend. Dass dabei Vereinbarungen, die im Schwerpunkt die Hochschulen betreffen, die Zustimmung aller Länder brauchen sollen, wird vom Bundesrat unterstützt.

Mit dem Beschluss des Bundesrates vom 19.09.2014 (Drs. 323/14 (Beschluss)) wurde zugleich der Handlungsbedarf für andere Bildungsbereiche deutlich gemacht.

So betont der Gesetzentwurf der Bunderegierung zu Recht, dass Deutschlands Zukunft maßgeblich durch Wissenschaft und Forschung bestimmt werden, insbesondere durch gut ausgebildete Menschen mit zunehmend akademischen Abschlüssen. Den Ländern ist in diesem Zusammenhang der Hinweis wichtig, dass eine gute Bildung im frühkindlichen Bereich und der Schule eine notwendige Voraussetzung für die steigende Zahl akademisch ausgebildeter Menschen mit hervorragenden Abschlüssen darstellt.

Zu den Herausforderungen für das deutsche Bildungssystem gehören zudem eine ausreichende Zahl pädagogisch gut ausgestatteter Kita-Plätze, die Umsetzung der Inklusion im Sinne der gleichberechtigten Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderung, ein flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen, der Übergang in den Beruf und die bedarfsdeckende Zahl von Studienplätzen. Unbeschadet der durch das Grundgesetz bestimmten Gesetzgebungskompetenzen sollte es zukünftig als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden verstanden werden, die Bildungseinrichtungen in die Lage zu versetzen, ihren

wachsenden Aufgaben (Herstellung von Barrierefreiheit, Umsetzung des Ganztags, Bildung multiprofessioneller Teams aus pädagogischen Kräften, Teilhabeassistentinnen und -assistenten und Integrationshelferinnen und -helfern, Schulsozialarbeit) noch besser gerecht werden können. Nur über befristete Programme und die entsprechend befristete Finanzierung werden Standards und Qualität verschiedener bildungs-, sozial-, wirtschafts- und integrationspolitischer Instrumente dauerhaft nicht zu sichern sein.

Im Sinne einer verbesserten systemischen Förderung des Bildungssystems sollte die Bundesregierung deshalb die gesetzlichen Voraussetzungen für eine auskömmliche und dauerhafte Finanzierung der öffentlichen Bildungsaufgaben schaffen. Als konkrete Anwendungsfelder nennt der Bundesrat beispielhaft die dauerhafte Finanzierung der Schulsozialarbeit und der "Initiative Bildungsketten" durch den Bund. Dies auch deshalb, weil der Bund befristet bis Ende 2013 die Finanzierung der Schulsozialarbeit übernommen und im Übergangssystem von der Schule in den Beruf seine "Initiative Bildungsketten" ausgebaut und mit Ländern bilaterale Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Berufsorientierungsprogramm geschlossen hat. Eine verlässliche, kontinuierliche Finanzierung unter Beteiligung des Bundes gilt auch hier als notwendige Voraussetzung für Erhalt und Ausbau der geschaffenen Strukturen. Der Hinweis der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates, dass es sich bei der vorgeschlagenen Änderung von Art 91 b Grundgesetz um einen „vorgezogenen Bestandteil der anstehenden Reform zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen“ handelt, lässt auch für diesen Bereich auf tragfähige Lösungen hoffen.

Die finanziellen Freiräume, die den Ländern durch die Übernahme des BAföG-Länderanteils entstehen, werden sie vereinbarungsgemäß für ein verstärktes Engagement in ihren bildungspolitischen Zuständigkeiten verwenden.



Ausschussdrucksache 18(18)48 c

24.10.2014

Wissenschaftsrat (WR)

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

GENERALSEKRETÄR

Drs. 4233-14
Köln 24 10 2014 / Bi

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b)

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags am 03 11 2014 in Berlin

Vorab ist zu betonen, dass der Wissenschaftsrat den Bereich „Bildung“ im Sinne von Hochschul-Bildung – und damit also als Bestandteil von Wissenschaft – versteht. Er hat weder Mandat noch Kompetenz, sich zu Fragen der Schul-Bildung und aller damit verbundenen fachlichen, politischen und verfassungsrechtlichen Aspekte zu äußern.

Inhaltlich kann ich nahtlos an die Äußerungen früherer Vorsitzender des Wissenschaftsrates zur Reform von Art. 91 GG und Art. 104b GG anknüpfen. Dabei beziehe ich mich auf Herrn Einhüpl im Jahr 2003, Herrn Strohschneider im Jahr 2009 und Herrn Marquardt im Jahr 2012. Die Genannten haben sich stets für ein enges Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre an Hochschulen eingesetzt. Im Anschluss an die Föderalismusreform war es Ihnen stets ein Anliegen, Bund und Ländern diese gemeinsame Förderung nicht nur projektbezogen, sondern unter Einbeziehung von Bundesmitteln auch institutionell im Hochschulbereich zu ermöglichen.

Nach unserer Auffassung ist die Förderung eines Hochschulsystems,

☐ das in Lehre, Forschung und Transfer sowie zunehmend auch im Bereich der Infrastrukturen wichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedarfe qualitativ ausgewogen und hochwertig erfüllt,

☐ das in der Forschung auf Augenhöhe mit den großen Forschungseinrichtungen agiert und

2 | 3

☒ das auch einige Einrichtungen aufweist, die in allen ihren Leistungsdimensionen in der internationalen Spitze mitwirken,

eine gesamtstaatliche Aufgabe von Bund und Ländern.

Der vorliegende Entwurf der Bundesregierung trägt diesem Ansinnen in vollem Umfang Rechnung und wird daher nachdrücklich unterstützt. Nach einer Änderung des Grundgesetzes wird es wesentlich darauf ankommen, wie die dadurch eröffneten Freiräume im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen ausgeschöpft und ausgestaltet werden. Hierzu möchte ich Vorschläge unterbreiten, die unterschiedliche Zieldimensionen ansprechen: Dabei geht es zum ersten um strukturelle Innovationen, die geeignet sind, die Ergebnisse der Exzellenz-Initiative von Bund und Ländern zu sichern und weiterzuentwickeln, wie sie derzeit in der GWK bereits sehr konkret diskutiert werden, und zum zweiten um notwendige Investitionen in Erhalt und Ausbau tragfähiger Infrastrukturen für die Hochschulen in Deutschland insgesamt.

Die in der GWK diskutierten Maßnahmen beziehen sich in unserer Wahrnehmung auf Förderformate,

☒ die die Hochschulen in die Lage versetzen, ihre fachlichen Profile in Forschung, Lehre, Transfer und Weiterbildung w und ihre Strategiefähigkeit weiter zu entwickeln und an die 3. Förderlinie der Exzellenz-Initiative anknüpfen,

☒ die die Bildung von regionalen Verbänden zwischen Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Wirtschaft zur Ermöglichung auch international wahrnehmbarer Spitzenleistungen anregen, und

☒ die Einrichtungen der Spitzenforschung an Hochschulen ermöglichen und an die Exzellenzcluster der Exzellenz-Initiative anschließen.

Diese Vorschläge greifen zentrale Empfehlungen des Wissenschaftsrates auf und sind auch in ihrer zeitlichen Perspektive (Ende 2016) geeignet, einen zügigen Übergang aus der zu Ende gehenden Exzellenz-Initiative zu gewährleisten und den bisher geförderten Einrichtungen schon jetzt eine Perspektive zu geben.

Es gilt jedoch auch – wie oben dargelegt –, die Hochschulen in ihrer Gesamtheit zu fördern. Auch hierfür bietet die geplante Grundgesetzänderung Chancen. Von besonderer Bedeutung sind hier vor allem zwei Förderformate, die ebenfalls wettbewerblichen Charakter haben, aber auch „normalen“ Hochschulen, die die Hauptlast der akademischen Bildung tragen, zu Gute kommen:

- ☒ Das sind zum einen regionale Hochschulverbände, die die Erbringung aller Leistungsdimensionen auch in Gebieten demografischen und fiskalischen Rückgangs auf zumindest national konkurrenzfähigem Niveau ermöglichen.
- ☒ Und das sind zum anderen verbesserte Infrastrukturen, die allen Hochschulen zur Verfügung stehen. Darunter verstehen wir die eminent wichtigen Informationsinfrastrukturen, für deren Koordination jüngst der Rat für Infrastrukturen eingesetzt wurde, und eine leistungsfähige nationale Infrastruktur des Hoch- und Höchstleistungsrechnens, für deren Aufbau, Governance und Finanzierung der Wissenschaftsrat derzeit ein Konzept entwickelt, für das eine Grundgesetzänderung, wie wir sie heute besprechen, äußerst förderlich wäre.

Hier könnten neue Gemeinschaftsaufgaben entstehen, die für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen und der Wissenschaftslandschaft insgesamt von existenzieller Bedeutung sind.

Mittel- und längerfristig halte ich es für bedenkenswert, ob in einem Teil, möglicherweise sogar allen bisher vorgeschlagenen Förderformaten Möglichkeiten vorgesehen werden können, die auch dem Hochschulbau zu Gute kommen; so erscheint es sinnvoll und auf Basis einer Grundgesetzänderung möglich, künftig strukturell wichtige Gebäude für Lehre und Forschung in Regionen, für Einrichtungen der Spitzenforschung und für Infrastrukturen gemeinschaftlich zu finanzieren.



Ausschussdrucksache 18(18)48 d

24.10.2014

Dr. jur. Margrit Seckelmann, M. A.
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

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



Dr. iur. Margrit Seckelmann, M.A.

Geschäftsführerin

Telefon +49 6232 654 - 387

Telefax +49 6232 654 - 290

seckelmann@foev-speyer.de

23. Oktober 2014

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b), vom 2. Oktober 2014 (Drs. 18/2710) nebst der dazugehörigen Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 2014 (Anlage 2) und der Gegenäußerung der Bundesregierung (Anlage 3)

sowie zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE mit dem Titel „Kooperationsverbot abschaffen – Gemeinschaftsaufgabe Bildung im Grundgesetz verankern“ vom 19. Februar 2014 (Drs. 18/588)

und zum

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Kooperationsverbot kippen – Zusammenarbeit von Bund und Ländern für bessere Bildung und Wissenschaft ermöglichen“ vom 7. Oktober 2014 (Drs. 18/2747)

Die Anträge hängen thematisch eng miteinander zusammen, so dass sie im Folgenden auch zusammen behandelt werden, sofern es nicht eigens ausgewiesen ist.

I. Zur Konnexität von Wissenschaft und Bildung

1. Die Stellungnahme des Bundesrats stellt völlig zu Recht fest, dass die Initiative der Bundesregierung ein „zentraler Schritt in die richtige Richtung“ ist. Zu betonen ist, dass es sich um einen solchen Schritt handelt und dass mit der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderung von Art. 91b GG das Ziel noch nicht erreicht ist, in Deutschland ein gerechtes, inklusives, kreatives – also ein zukunftsfähiges – Bildungs- und Wissenschaftssystem zu schaffen.



2. Um nicht auf der Hälfte dieses Weges stehenzubleiben, empfiehlt es sich, dass sich Bundesregierung und Bundestag mit der Frage beschäftigen, wie das Grundgesetz so geändert werden kann, dass Bund und Länder auch im Bereich der nicht-hochschulischen Bildung auf der Grundlage gemeinsamer Vereinbarungen zusammenarbeiten können (vgl. den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 7. Oktober 2014, Drs. 18/2747).

3. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass es auch in Forschung und Lehre keine Spitze ohne Breite gibt. Der Werdegang des frischgekürten Nobelpreisträgers Prof. Dr. *Stefan Hell* beweist, dass Spitzenforschung in Deutschland darauf aufbaut, dass an deutschen Universitäten gute Studien-, Promotions- und Habilitationsbedingungen vorherrschen und dass gerade auch junge Forschende über die Möglichkeit verfügen, ihre Hypothesen auch gegen den Mainstream zu verfolgen und zu überprüfen. Bei aller berechtigten Spezialisierung von Universitäten auf bestimmte Schwerpunkte: Letztlich ist es ein breit angelegtes, chancengerechtes und angemessen ausgestattetes Bildungssystem „von Anfang an“, das die Grundlagen dafür legt, dass es in Deutschland Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gibt, die internationale Spitzenforschung betreiben. Und nicht nur diese werden gebraucht, sondern auch gute Fachleute in der Medizin, den Gerichten, den Universitäten, den Schulen, im Handwerk und andernorts.

4. Die Bundesrepublik kann es sich – auch im Zuge des demographischen Wandels – nicht leisten, auf ein chancengerechtes Bildungssystem zu verzichten, welches es ermöglicht, dass Schülerinnen und Schüler aus Immigrantenfamilien schnell und nachhaltig zu Bildungsinländer_inne_n werden. Dieses muss aufgrund gemeinsamer Anstrengungen von Bund und Ländern so attraktiv ausgestaltet sein, dass es in der Lage ist, hochqualifizierte Wissenschaftler_innen im Land zu halten.

5. Das Beispiel des frischgekürten deutschen Chemienobelpreisträgers zeigt, dass es gerade die Möglichkeit zur Mobilität zwischen universitärer und außeruniversitärer Forschung ist, die das deutsche Wissenschaftssystem so leistungsfähig macht. Daraus folgt, dass die im aktuellen Art. 91b GG vorgenommene Abgrenzung zwischen beiden Formen als künstlich erscheint. Insofern ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Tat ein Schritt in die richtige Richtung und als solcher sehr zu begrüßen.



6. Guter und anschaulicher Unterricht an den Schulen und Hochschulen und gut ausgestattete Klassenzimmer, Hörsäle und Forschungslabore sind die besten Investitionen, die ein hochentwickelter Industriestaat zur Zukunftssicherung aufwenden kann. Bildung und Wissenschaft bedürfen daher der gemeinsamen Anstrengung von Bund und Ländern. Es handelt sich tatsächlich um eine gemeinschaftliche Aufgabe, die nur durch Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften gelöst werden kann.

7. Die im Rahmen der ersten Etappe der Föderalismusreform im Jahr 2006 vorgenommenen Überakzentuierungen der Entflechtung zwischen den Kompetenzen des Bundes und der Länder sind daher aufzugeben. Diese Regelungen zeigen, dass die Föderalismuskommission und ihre Nachfolger zwischen 2006 und 2009 in ihrem Bemühen, der „Verflechtungsfalle“ (Fritz Scharpf) zu entkommen, in die „Entflechtungsfalle“ (Arthur Benz) getappt sind. Ein auf Nachhaltigkeit angelegter hochtechnisierter Industriestaat kann es sich jedoch nicht leisten, dass aus verfassungsästhetischen Gründen die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern auch im Verwaltungsbereich eine radikale ist.

Selbstverständlich gebieten das – auch in den Bundesländern geltende – Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) sowie das u.a. in Art. 20 Abs. 3 GG vorausgesetzte und auch in den Bundesländern (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) geltende Rechtsstaatsprinzip eine genaue Funktionenzuordnung zwischen den Gebietskörperschaften und innerhalb derselben. Das darf aber nicht zu dem Ergebnis führen, dass längerfristige Kooperation im Hochschulbereich letztlich nur durch Umgestaltungsgeschäfte ermöglicht werden kann (wie etwa das Beispiel der Medizinfakultät an der Universität zu Lübeck im Jahr 2010 demonstrierte). Diese bringen die klare Funktionenzuordnung des Grundgesetzes und die dahinterstehende Notwendigkeit der Zurechnung des Handelns öffentlicher Akteure auf den Volkswillen stärker in Gefahr, als es die punktuellen Erlaubnis der Kooperation im Wissenschafts- und letztlich auch im Bildungsbereich täte.



II. Einzelfragen des aktuellen Entwurfs

8. Die im geltenden Art. 91b GG bestehenden Abgrenzungen zwischen zeitlich begrenzter und dauernder universitärer und außeruniversitärer Forschung sind künstlich und teilweise auch nur aus der unmittelbaren Gesetzgebungsgeschichte von 2005/2006 zu erklären. Sie sind daher aufzuheben.

Insofern ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Oktober 2014 (Drs. 18/2710) erneut zu begrüßen, zumal die Gesetzesbegründung auf S. 3 klarstellt, dass die Grundgesetzänderung nicht dazu dienen soll, Hochschulen des Bundes „außerhalb der bestehenden, aus der Natur der Sache resultierenden Bundeskompetenzen (Universitäten der Bundeswehr, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung)“ einzurichten.

9. Allerdings enthält auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung insoweit eine Abgrenzung zwischen hochschulischer und nicht-hochschulischer Forschung, als dass nach S. 2 des neuzufassenden Abs. 1 von Art. 91b GG „Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen“ der „Zustimmung aller Länder“ bedürfen sollen, wenn es sich laut S. 3 nicht um „Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten“ handelt. Diese Formulierungen sind in mehrfacher Hinsicht geeignet, Zweifel zu erwecken.

a) Was genau soll eine Vereinbarung sein, „die im Schwerpunkt Hochschulen“ betrifft? Was kann genau in dieser geregelt oder nicht geregelt werden? Und wer stellt den Schwerpunkt in welcher Form fest? Sind Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen notwendig, um dieses festzustellen? Hierzu enthält die Gesetzesbegründung keine Aussage.

b) Welche Hochschulen sind gemeint? Auch das ist nicht eindeutig geregelt. Sind neben den Universitäten auch die Fachhochschulen gemeint? Bezieht sich der Text auch auf kirchliche, pädagogische, musikalische und andere Hochschulen öffentlich- oder auch privatrechtlicher Natur?

c) Bereits heute besteht das Problem, dass der Begriff der „Forschungsbauten“ in Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG Interpretationsspielräume offen lässt. Warum diesen Begriff in die Neufassung von Art. 91b Abs. 1 GG übernehmen, wenn auch die Gesetzesbegründung diesen Begriff nicht positiv definiert und ihn nur negativ



in Abgrenzung zu „Bauten der studentischen Fürsorge wie Wohnheime oder Mensen“ bestimmt?

Insofern ist dafür zu plädieren, die Sätze 2 und 3 des geplanten neuen Absatzes 1 von Art. 91b GG ersatzlos zu streichen. Dafür spricht auch die rechtstatsächliche Überlegung, dass die Wissenschaftsgesellschaft ein intelligentes Wissenschafts- und Bildungssystem braucht, das zeitnah auf neue Entwicklungen reagieren kann. Das Erfordernis der Zustimmung aller Länder beschwört indes Blockadesituationen herauf.

11. Würde die Bestimmung gestrichen, so könnte die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz selbst Quoren definieren, die zum einen verhindern, dass es zu Überraschungsentscheidungen kommt, zum anderen aber auch, dass einzelne Länder alle anderen Gebietskörperschaften bei Kooperationsinitiativen blockieren können. Diese Quoren könnte in der Geschäftsordnung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz festgelegt werden, da es sich nicht zwingend um Verfassungsrecht handelt. Dass eine derartige Selbstorganisation möglich ist, zeigen die differenziert festgelegten Mehrheitsanforderungen in der Geschäftsordnung der Kultusministerkonferenz.

12. Ähnlich überholt scheint das Kriterium der „überregionalen Bedeutung“ zu sein. Das entsprechende Erfordernis im aktuellen Art. 91b GG scheint aus der vor 2006 geltenden Fassung des Art. 91b GG (Förderung „der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“) stehen geblieben zu sein; es wird jedoch durch den nunmehr in Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG enthaltenen Katalog der (teilweise weiter gefassten) drei Förderungstatbestände relativiert.¹

Bei der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Neuformulierung könnte man nun zunächst der Auffassung sein, dass dieses Kriterium seine Bedeutung zurückbekomme („in Fällen überregionaler Bedeutung“). Allerdings wird *rechtsrealistisch* dieses Kriterium kaum zu einer trennscharfen Abgrenzung tauglich sein, da gerade die Frage, was von „überregionaler Bedeutung“ sein wird, Gegenstand von Aushandlungsprozessen sein wird, die ohnehin einsetzen, wenn es um die Vereinbarung einer Förderung nach dem neuen Art. 91b GG gehen wird.

¹ So auch *Janbernd Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit (§ 136), in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, Rn. 136; ähnlich *Claas F. Germelmann*, Kultur und staatliches Handeln, Tübingen 2013, S. 321f.



Auch kann dieses Kriterium – je nach konkreter Situation – unterschiedlich betrachtet werden. So ist etwa die *Syrologie*, die lange Jahre eher eine Randexistenz führte, im Jahr 2014 in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Was wird es 2016 oder 2020 sein?

13. Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung klarstellt, dass Kooperationen auch in der universitären Lehre möglich sein sollen (so ausdrücklich auch die Gesetzesbegründung auf S. 3). Aber warum dann nicht einen Schritt weitergehen und das Wissenschafts- und Bildungssystem durch Kooperationsmöglichkeiten insgesamt intelligenter machen?

III. Verfahrensaspekte

14. Wissenschaft und Bildung sind hochkomplex. Daher verbieten sich einfache oder gar handstreichartige Lösungen. Vielmehr sollten die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Denn schon *Albert Einstein* sagte: „Man muss die Dinge so einfach wie möglich machen. Aber nicht einfacher.“

15. Insofern verbietet sich auch das Junktim zwischen der 25. Novelle des Bundesausbildungsförderungsgesetzes und des Vorschlags zur Änderung der Verfassung (Art. 91b GG). Es stellt eine unzulässige Verbindung unterschiedlicher Themen dar, die darauf ausgerichtet ist, die Abgeordneten (nicht zuletzt durch die Schaffung öffentlichen Drucks durch die Kopplung der Zustimmung zur Verfassungsänderung an die Erhöhung der BaföG-Regelsätze) in einer Weise unter Druck zu setzen, die Zweifel bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit der Freiheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG heraufbeschwören können. Zumindest ist es der Verfassung und den so wichtigen Themen der Wissenschaft und Bildung unwürdig, diese zum Gegenstand von Kopplungsgeschäften zu machen.

Regierungsdirektorin Dr. Margrit Seckelmann
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer



Ausschussdrucksache 18(18)48 e

27.10.2014

**Prof. Dr. Max-Emanuel Geis,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg**

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. Max-Emanuel Geis

Institut für Staats- und Verwaltungsrecht
Direktor der Forschungsstelle
für Wissenschafts- und Hochschulrecht
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Stellungnahme zur geplanten Änderung des Art. 91b GG

(BT-Drucksache 18/2710 v. 2.10.2014)

I.

Mit der Vorlage macht sich die Bundesregierung auf, eine der rückblickend als Fehlentscheidung einzustufenden Konstruktionen der Föderalismusreform I zu revidieren: das sog. Kooperationsverbot.¹ Bereits in der vergangenen Legislaturperiode wurden hierzu Anläufe gemacht, die aber ohne Erfolg blieben. Die in den damaligen Anhörungen vorgetragenen Argumente unterliegen allerdings nicht der Diskontinuität, sondern bleiben uneingeschränkt weiter gültig. Zur Vermeidung von Endlosschleifen verweise ich daher zunächst auf meine frühere Einlassung am 28.11.2012².

II.

Die Neuregelung beschränkt sich auf die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich von Wissenschaft und Hochschulen. Das ist in der Sache sinnvoll und sehr zu begrüßen. Insbesondere sollte die Verfassungsänderung nicht im Rahmen einer umfassenden Gemeinschaftsaufgabe „Bildung“ erfolgen, wie es der Antrag der LINKEN vorsieht³. Dies

¹ Zusammenfassend *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform, in: *Seckelmann/Lange/Horstmann* (Hrsg.), *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik*, 2010, S. 65 ff.; *Geis/Krausnick*, in: *Härtel* (Hrsg.) *Handbuch Föderalismus*, Bd. III, 2012, § 63 Rdn. 33.

² Dt. Bundestag, Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, A-Drs. 17(18)334 c. Zusammenfassend *Geis*, *Das „Kooperationsverbot“ des Art. 91 b GG, oder: Die bildungspolitische Büchse der Pandora*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 24 (2014), S. 55 ff. m.w.Nw.

³ BT-Drs. 18/588, S. 3.

würde zum einen zentral in den Bereich der Kulturhoheit der Länder eingreifen und damit einen der wichtigsten und geradezu identitätsstiftenden Bereiche des Bundesstaatsprinzips relativieren. Zum anderen wäre dies auch politisch kontraproduktiv, weil dann das Ziel der Beteiligung des Bundes an der institutionellen Hochschulförderung wohl erst am St.-Nimmerleins-Tag realisiert werden könnte.

III.

Allerdings lassen einige Passagen der Begründung stützen:

1. Auf S. 6 sub I 1 steht zu lesen:

„Mit der Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten in Wissenschaft, Forschung und Lehre werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Bund und die Länder gemeinsam die Grundfinanzierung der Hochschulen stärken (...). (...) Die Grundgesetzänderung ermöglicht es, die Hochschulen künftig durch Bundesmittel auch institutionell zu fördern, während dies derzeit nur über befristete Programme wie den Hochschulpakt 2020 oder die Exzellenzinitiative möglich ist.“

Dies kann eigentlich nur als Bereitschaft des Bundes zu verstehen sein, sein Engagement in der Hochschulförderung steigern zu wollen.

Auf der gleichen Seite unter II. heißt es indes:

„Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.“ (!)
Sofern es sich hier nicht nur um ein redaktionelles Versehen handelt (verirrter Standard-Textbaustein?), würde das zwangsläufig bedeuten, dass die Kostenneutralität durch Einsparungen auf Bundesebene im Hochschulbereich an anderer Stelle hergestellt wird. Dass diese Gefahr aktuell droht, zeigt der Streit um Programm- und Projektpauschalen im Rahmen der DFG-Förderung. In diesem Fall wäre aber die sehnsüchtig erwartete Verfassungsänderung nur eine Rechtsgrundlage für die Umbuchung des Mangels und keinesfalls geeignet, dass „künftig neuen Herausforderungen im Wissenschaftsbereich besser begegnet werden (kann).“⁴

⁴ So aber BT-Drs. 18/2710, S. 4, Absatz 2.

2. Nicht ganz klar ist auch die Aussage in der Begründung auf S. 7 (Besonderer Teil)

„Insbesondere Kooperationen zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen unterliegen nicht der Zustimmung aller Länder, solange die Förderung der Hochschulen nicht im Vordergrund steht.“

Arithmetisch hieße dies, dass die Förderung mehr dem außeruniversitären Partner zu Gute kommen müsse, die Hochschule also nur „Juniorpartner“ sein dürfe. Es ist in diesem Falle spannend, abzuwarten, wie die Wissenschaftsverwaltung diese Fälle technisch in den Griff bekommen wird (z. B. durch die listige Entwicklung eines 49:51-Fördermodells). Rechtlich wären also Ausführungen über die numerische Bewertung des „Im-Vordergrund-Stehens“ wünschenswert.

In der Praxis der bisherigen Kooperationen sehen sich überdies Hochschulen und außeruniversitäre Partner als „Partner auf Augenhöhe“ an (etwa bei den Deutschen Zentren der Gesundheitsforschung oder den Leibniz-WissenschaftsCampi). Vielleicht kann auch Herr Kollege Hippler hierzu etwas aus seiner Zeit am KIT Karlsruhe sagen. Die Unklarheit einer im Vorder- bzw. Hintergrund stehenden oder paritätischen Förderung sollte daher genauer konturiert werden, da von ihr eine schwerwiegende Hürde – nämlich das Erfordernis der Zustimmung aller Länder – abhängt, die u.U. schwierige politische Sondierungen oder den Einfluss sachferner Erwägungen (Proporz, regionalpolitische Rücksichten) nach sich zieht.

Die Stellungnahme des Bundesrates sieht dagegen – rechtlich deutlicher – das Einstimmigkeitserfordernis bereits dann für notwendig an, wenn es sich um eine direkte Betroffenheit der Hochschulen handelt. Dies vermeidet die besagte „Grauzone“.

Bamberg/Erlangen, den 27.10.2014

gez. Prof. Dr. Max-Emanuel Geis



Ausschussdrucksache 18(18)48 f

30.10.2014

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Deutscher Landkreistag e. V.

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

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 unterschiedlichen 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 *Behördenpiegel* (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.

Schulpolitik der Länder unter dem goldenen Zügel des Bundes?

Für diejenigen, die die Föderalismusreformen I und II, die noch nicht einmal sechs bzw. drei Jahre zurückliegen, bewusst miterlebt haben, ist es höchst erstaunlich, welche (rechts-)politischen Debatten sich gegenwärtig unter dem Stichwort „Kooperationsverbot“ in der Koalition auf Bundesebene, im Bundestag und im Bundesrat abspielen.

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. Art. 91b GG soll deshalb in Abs. 1 S. 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 Art. 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

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Antrag hat Hamburg in den Bundesrat eingebracht. Diesem Vorschlag ist von Unionsseite vehement widersprochen worden, zum Teil weil man die ausschließliche Länderverantwortung für Schulen aufrechterhalten will, zum Teil, weil man ein potenziell stärkeres finanzielles Engagement des Bundes an klare inhaltliche Vorgaben binden will.

Schließlich hat Schleswig-Holstein eine Grundgesetzänderung für einen Bildungsfinanzausgleich vorgeschlagen. Dafür soll Art. 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 Hochschuleinrichtungen muss dauerhaft verlässlich mehr Geld fließen, dieses ist aber – welcher Erkenntniszugewinn – bei (einzelnen) Ländern, erst recht aber auch beim Bund knapp. Durch Herannahen der Anwendung der in der Föderalismusreform II ebenfalls einge-

fürten Schuldenbremse, deren Übertragung auf ein Europa der 25 derzeit mit Nachdruck betrieben wird, rückt die Bereitstellung zusätzlicher Mittel indes in weite Ferne.

Jeder Akteur im Bundesstaat erwartet dabei etwas von dem jeweils anderen: Die Koalition bietet Geld gegen Einfluss bei der institutionellen Wissenschaftsförderung, nicht aber im Schulwesen, eine Lösung, deren Umsetzung man sich noch am ehesten vorstellen kann. Die SPD will – nicht vorhandenes – vorgebliches Bundesgeld einsetzen, um möglichst Bundeseinfluss 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 strukturschwachen Länder, zu denen es selbst gehört, konzentrieren.

Wenn der Kieler Wirtschafts- und Wissenschaftsminister *Jost de Jager* ausführt, „dass auch bei der Bildungsfinanzierung in der Schule Veränderungen erforderlich sind, um die notwendige Akzeptanz des Bil-

dungsföderalismus wieder herzustellen“ (Bundesrat vom 10.2.2012), ist dem entgegenzuhalten, dass mit den zur Schulfinanzierung unterbreiteten Vorschlägen nicht nur der Rest der ohnehin geringen Akzeptanz des Bildungsföderalismus auch noch zerstört, sondern darüber hinaus die Einhaltung der gesamtstaatlichen Schuldenbremse in Art. 109 GG gefährdet würde.

Meine Befürchtung geht dahin, 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. Erst dann kann der Zuständige die dafür gebotenen Maßnahmen einleiten, d.h. angesichts der Schuldenbremse: Umschichtungen und anderweitige Einsparungen im Haushalt vorzunehmen bzw. Steuererhöhungen für die eigene Ebene durchzusetzen. Solange dagegen die Diskussion 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 erschließen; 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 ihn begünstigenden Bildungsausgleich kämpft, suggeriert zeitgleich 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 Föderalismusreform I ein Kooperationsgebot bzw. zumindest eine Kooperationserlaubnis im Verfassungsrecht verankert gewesen sein soll.

In Art. 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. Dass der Gedanke der Bildungsplanung veraltet und überholt war und real zwischen Bund und Ländern keine Bildungsplanung stattfand, war in der Föderalismuskommission I Allgemeingut und wurde etwa von der früheren Hamburger Wissenschaftssenatorin und seinerzeitigen Bundestagsfraktionsvorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen *Krista*

Sager explizit festgestellt (Die Reform des Bundesstaates, S. 126). Die Abschaffung der Regelung wurde verfassungsrechtlich allgemein mit Erleichterung aufgenommen. Faktisch hatte sie dagegen mangels vorheriger Relevanz keine Auswirkungen.

In Art. 104a Abs. 4 GG war von 1969 bis zur Föderalismusreform I im Jahre 2006 geregelt, dass der Bund den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen Finanzhilfen gewähren kann, die aus gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten erforderlich sein mussten. Auch diese von vornherein auf besonders bedeutsame Investitionen beschränkte Bestimmung gebot keine Kooperation in der schulischen Bildung und erlaubte auch keine dauerhafte bzw. flächendeckende „Investition in Beton“ von Schulen. Vorliegen musste nämlich immer schon entweder eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, was in zeitlicher Hinsicht Dauerfinanzhilfen ausschloss, oder das Ziel des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, was in seiner Verfolgung flächendeckende Förderungen verbot. Einig war man sich darin, dass Art. 104a GG Finanzhilfen im Kultur- oder Bildungsbereich grundsätzlich nicht erlaubte, da die Regelung allein der Wirtschaftsförderung diene.

Wörtlich hat *Krista Sager* in der Bilanz zur Reform des Bundesstaates völlig zu Recht festgestellt (S. 126): „Tatsache ist, dass der Begriff der Bildungsplanung antiquiert erscheint und dass sich der Art. 91b GG als nicht sonderlich tauglich angesichts neuer oder besonderer Herausforderungen erwiesen hat. So wurde das 4-Mrd.-Ganztagsschulprogramm des Bundes auf der verfassungsrechtlich dünnen Basis des Art. 104a GG initiiert.“ – eine Basis, die von vielen als allzu dünn, um nicht zu sagen gar nicht vorhanden angesehen wurde. Um insoweit nicht weiter Gefahr zu laufen, vor dem BVerfG „einzubrechen“, wurde die Investitionsfinanzierungsbefugnis des Bundes in Art. 104b GG in mehrfacher Weise klarer konturiert, wobei im Verfassungstext hinzugefügt wurde, dass der Bund den Länderfinanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen nur gewähren darf, soweit ihm das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Das ist bei „Investitionen in Schulbeton“ offenkundig nicht der Fall. Die viel diskutierten „Investitionen in Köpfe“ waren dem Bund im schulischen Bereich niemals erlaubt.

Mit der Föderalismusreform II, die im Zuge der Finanz- und Konjunkturkrise beschlossen wurde, wurde als enge Abweichung aus rein konjunkturpolitischer Zielsetzung heraus ergänzend geregelt, dass der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die

staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren kann – die aber nach wie vor nur für besonders bedeutsame Investitionen verwendet werden dürfen.

Die Investitionsfinanzierungsbefugnis des Bundes hat in der Vergangenheit immer wieder Kritik erfahren – und zwar weil sie unter dem Aspekt der Verantwortungsklarheit im Bundesstaat potenziell zu weit ging. Hier ist es richtigerweise zu präzisierenden Einschränkungen gekommen. Da es ein Kooperationsgebot oder auch nur eine bloße (finanzielle) Kooperationsbefugnis zwischen Bund und Ländern im Bereich schulischer Bildung niemals gab, konnte es insoweit auch nicht zu einer Abschaffung, die es ihrerseits wieder zu beseitigen gilt, kommen.

Die Verantwortungstragungs-idee des Grundgesetzes ist eine ganz andere. Es hat aus der Vergangenheit gelernt und will verhindern, dass die Länder erneut 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 zur Aufgabenerfüllung notwendigen Einnahmen. Dem dienen die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern in vertikaler und der Länderfinanzausgleich in horizontaler Hinsicht. Einzelaufgabenbezogene Ausgleiche in vertikaler Hinsicht, 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, durch Ertüchtigung der Infrastruktur mit Fremdhilfe künftig von Finanzausgleichsleistungen unabhängig(er) zu werden. Was Schleswig-Holstein gegenwärtig anstrebt, ist dagegen eine eigenverantwortungswidrige Daueralimentation im Bereich schulischer Bildung.

Sind die Länder oder einzelne von ihnen nicht in der Lage, die staatlichen Aufgaben der schulischen Bildung inhaltlich und finanziell auf hohem Niveau bei Selbstkoordinierung 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? □

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

Inwieweit soll Art. 91b GG geändert werden?

In den drei Beiträgen

- Ist das Kooperationsverbot Blödsinn?¹⁾,
- Schulpolitik der Länder unter dem goldenen Zügel des Bundes²⁾ sowie
- Zwei Länder im Norden sägen an dem Ast, auf dem sie sitzen³⁾

habe ich mich bereits mit der Frage einer Modifizierung des Kooperationsverbots befasst. Nunmehr liegt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung⁴⁾ vor, der eine Änderung des Art. 91b GG auf den Bereich der Wissenschaft beschränkt. Diesen Entwurf halte ich in seiner Beschränkung der Änderung auf die Wörter „Einrichtungen und“ für sachgerecht.

Zur Stellungnahme des Bundesrates⁵⁾ 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 Gegenäußerung⁶⁾ 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 Bundes-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

regierung nicht zweckmäßig sei, da die übertragenen Mittel der Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeit des Bundes entzogen werden. Dies wird auch in dem Beitrag des haushaltspolitischen Sprechers der Unionsfraktion, *Norbert Barthle*, in der Süddeutschen Zeitung v. 21.11.2012 „Volle Ausgabenkontrolle“ deutlich. Er bekennt freimütig: „Als Bundes- und Haushaltspolitiker halte ich es nicht mehr für vertretbar, den Ländern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu helfen, ohne dass der Bund Mitspracherechte bei der Aufgabenerfüllung erhält oder die Aufgabe vollständig an sich zieht.“ 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 verhindern. 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 Bundesrates⁷⁾ 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 Finanzierungsherausforderungen 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*⁸⁾ vorgeschlagen hat, nicht näher getreten werden sollte. Von einer Rückänderung des Art. 104b GG⁹⁾ halte ich unter dem Gesichtspunkt einer stattdessen eher gebotenen stärkeren Verantwortungsklarheit gar nichts. □

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

¹⁾ Henneke, Der Landkreis 2012, 73.

²⁾ Henneke, Der Landkreis 2012, 128 f.

³⁾ Henneke, FAZ vom 29.3.2012, 8.

⁴⁾ BT-Drs. 17/10956.

⁵⁾ BT-Drs. 17/10956, 9.

⁶⁾ BT-Drs. 17/10956, 10.

⁷⁾ BT-Drs. 17/10956, 9.

⁸⁾ Wieland, ZG 2012, 266.

⁹⁾ So die Anträge in BT-Drs. 17/785 und 17/1984.



Ausschussdrucksache 18(18)48 g

30.10.2014

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

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

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages am 3. November 2014

Stellungnahme der GEW-Vorsitzenden Marlis Tepe:

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung von Art. 91b Grundgesetz und Position zum Kooperationsverbot

Zusammenfassung:

- Die GEW spricht sich für eine vollständige Aufhebung des Kooperationsverbots für Bildung, Wissenschaft und Forschung und eine intensivere Kooperation des Bundes, der Länder und der Gemeinden in der Bildungspolitik aus. Erforderlich ist ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der jede politisch gewollte Form der Zusammenarbeit ermöglicht.
- Der Vorschlag der Bundesregierung, das Kooperationsverbot im Bereich Wissenschaft, Forschung und Lehre zu lockern, ist eine Verbesserung gegenüber der geltenden Rechtslage und schafft Perspektiven für mehr Zusammenarbeit und eine nachhaltige Finanzierung insbesondere im Bereich öffentlicher Hochschulen. Die Voraussetzung „überregionaler Bedeutung“ sollte allerdings gestrichen werden.
- Das aktuelle Gesetzgebungsverfahren darf nicht dazu führen, dass die von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung als unverzichtbar angesehene vollständige Aufhebung des Kooperationsverbots für alle Bildungsbereiche aufgeschoben oder vollständig aufgegeben wird.

Die GEW hat in den vergangenen Jahren mehrfach und ausführlich zur Debatte um den Bildungsföderalismus und das Kooperationsverbot Stellung genommen. Insofern wird auf die ausführliche Stellungnahme zur Anhörung vom 28. November 2012 - Ausschussdrucksache 17(18)334b - hingewiesen.

Kooperationsverbot vollständig aufheben

Das Kooperationsverbot muss vollständig 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. Rankings und Ländervergleiche spiegeln Unterschiede in der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens der Länder und unterschiedlicher Lebensverhältnisse – Sie bieten aber offenkundig keine politischen Lösungen an und vermitteln kein relevantes Steuerungswissen. Gleiche Chancen für gute Bildung aller Menschen in unserem Land zählen zu den

wichtigsten Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse. An diesem Ziel muss sich auch eine Grundgesetzänderung orientieren, wenn sie eine substanzielle Verbesserung bedeuten soll.

Es muss darum gehen, in gesamtstaatlicher Verantwortung und das bedeutet: in gemeinsamer und kooperativer Verantwortung von Bund und Ländern unter Einbeziehung der Kommunen allen Menschen die gleichen Chancen auf die bestmögliche Bildung zu eröffnen. Die Themen liegen auf dem Tisch: Der qualitative und quantitative Ausbau der frühkindlichen Bildung und ganztägiger Bildungsangebote an Schulen und der Ausbau der Schulsozialarbeit. Sie stoßen in der Bevölkerung auf breite Akzeptanz. Genauso dringlich ist ein gemeinsames Handeln im Bereich inklusiver Bildung. Hier führt die dramatische Unterfinanzierung des Bildungswesens dazu, dass die bestehende Akzeptanz ins Wanken gerät, weil Länder und Kommunen mit der Umsetzung überfordert sind.

Der Verwirklichung gemeinsamer Ziele steht das Verbot entgegen, bildungspolitische Kooperationen von Bund und Länder eingehen zu können. Die Debatte um die Bildungsmilliarden zur Entlastung der Länder und die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf haben deutlich vor Augen geführt, dass eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes ausdrücklich gewünscht wird. Indirekte Finanzierungswege über Umsatzsteuerpunkte oder die Übernahme bisheriger Länderausgaben (Beispiel BAföG-Ausgaben) ohne verbindliche Absprachen darüber, dass die frei werdenden Spielräume tatsächlich für Bildung verwendet werden, bringen unser Land aber in der Sache nicht weiter. Sie provozieren einen Verteilungskampf der Bildungsinstitutionen untereinander, den wir uns nicht leisten können. Dagegen hilft nur ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der jede gewollte politische Kooperation in der Bildungspolitik ermöglicht. Damit wird die Kompetenz der Länder in der Bildungspolitik nicht beschnitten. Die These, der Bund könne durch eine Erweiterung der Zusammenarbeit aktiv in die Schulgesetze der Länder oder gar Lehrpläne eingreifen, stößt unter Fachleuten nur auf Kopfschütteln.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung greift deshalb in seiner Beschränkung auf Wissenschaft und Forschung zu kurz. Es besteht die Gefahr, dass sich das bestehende Fenster für eine Aufhebung des Kooperationsverbots schließt und die Gelegenheit nicht ergriffen wurde. Das wäre nicht nur ein bildungs-, sondern auch ein gesellschaftspolitisch fatales Signal für die Perspektiven des Föderalismus in Deutschland.

Förderung in der Breite ermöglichen

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung stellt eine Verbesserung der geltenden Rechtslage dar, die größere Spielräume für eine Kooperation von Bund und Ländern in der Hochschulpolitik ermöglichen kann. Er stellt auch eine Verbesserung gegenüber dem Vorhaben der 17. Wahlperiode dar, das eine Verengung auf Vorhaben und Einrichtungen an Hochschulen zum Gegenstand hatte.

Wir nehmen die Bekundung der Bundesregierung, eine Förderung der Hochschulen nicht nur in der Spitze, sondern nunmehr auch in der Breite anzustreben, ernst. Sie muss die Auslegungsleitlinie eines neu gefassten Artikels 91b Grundgesetz sein. Vor diesem Hintergrund sollte die Voraussetzung überregionaler Bedeu-

tung gestrichen werden, um Zweifel an einer flächendeckenden Wirkung der Neu-
regelung auszuräumen.

Die Finanzierungsprobleme im Hochschulbereich sind ebenso offenkundig wie in
den genannten Bildungsbereichen. Auch hier ist eine stärkere Beteiligung des
Bundes nicht nur gewünscht und akzeptiert, sondern mit Blick auf die Hochschul-
pakete I und II sowie die aktuelle geplante Verlängerung praktische Übung. Den-
noch muss über die Hochschulpakete hinaus eine Verstetigung der Bundesbeteili-
gung erreicht werden, um Planungssicherheit für die Hochschulen zu schaffen. Es
genügt deshalb nicht, das Grundgesetz zu ändern. Die Grundgesetzänderung muss
zügig für einen Einstieg des Bundes in eine gemeinsam verantwortete, dauerhafte
und verlässliche Verbesserung der Grundfinanzierung der Hochschulen und ein
Förderprogramm für verlässliche Karrierewege in der Wissenschaft genutzt wer-
den.



Ausschussdrucksache 18(18)48 h

31.10.2014

Hochschulrektorenkonferenz (HRK)

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

Der Präsident

HRK Hochschulrektorenkonferenz, Ahrstraße 39, D-53175 Bonn

Vorsitzende des
Ausschusses für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung
des Deutschen Bundestages
Frau Patricia Lips, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Kontakt:

Tel.: (0228) 887-112
Fax: (0228) 887-184
praesident@hrk.de

Zeichen:

ro

nur per Email:

bildungundforschung@bundestag.de

**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Art. 91 b)“, BT-Ds 18/2710, 18/588, 18/2747**

31. Oktober 2014

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

verbunden mit herzlichem Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung möchte ich Ihnen im Folgenden die vorbereitende schriftliche Stellungnahme der Hochschulrektorenkonferenz übersenden. An der Anhörung werde ich selbst teilnehmen und den Fraktionen den Standpunkt der HRK gern erläutern.

Es ist höchst erfreulich, dass die Bundesregierung nunmehr ihren Worten Taten folgen lässt und den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung in den Bundestag eingebracht hat. Die Hochschulrektorenkonferenz ersucht die Bundestagsabgeordneten, nun ebenfalls der Lockerung des Kooperationsverbots zuzustimmen. Der vorliegende Vorschlag ist ein wesentlicher Schritt zur Stärkung der Hochschulen und der Wissenschaft.

Nachdem bereits die letzte Bundesregierung auf Vorlage des BMBF im Jahr 2012 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Art. 91 b GG vorgelegt hat, hatte der Senat der HRK diese Bestrebungen begrüßt, aber seinerzeit eine andere sprachliche Fassung zur rechtssicheren und eindeutigen Zielerreichung vorgeschlagen. Dies könnte durch eine Streichung des Wortes „Vorhaben“ und eine Umwandlung des Begriffspaares „Wissenschaft und Forschung“ in das Begriffspaar „Forschung und Lehre an Hochschulen“ in Art. 91b GG erreicht werden. Dadurch würden die neu geschaffenen institutionellen Fördermöglichkeiten klar formuliert werden. Interpretationsprobleme, die der Begriff „Einrichtungen“ schaffen würde, würden vermieden.

In dem nunmehr vorgelegten Änderungsgesetz zu Art. 91 b GG wird dieser Vorschlag des HRK-Senats dankenswerterweise berücksichtigt, so dass die HRK die vorgelegten Änderungen begrüßt.

Ergänzend möchte ich dennoch Folgendes anmerken:

In der vorgelegten Begründung zu dem Entwurf wurde zwar der unbestimmte Rechtsbegriff des „Schwerpunkts“ im Hochschulbereich bereits etwas konkretisiert, es wäre wünschenswert, wenn diese Konkretisierung auch im Wortlaut selbst ihren Niederschlag finden würde, um Rechtsunsicherheiten auszuschließen. Darüber hinaus wird nunmehr der Dreiklang „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ verwendet, ohne dass sich in der Begründung eine Erläuterung für den Inhalt dieser Neuerung findet.

Der Senat der HRK hat im Juni 2014 nichtsdestotrotz klargestellt, dass neben der Lockerung des so genannten Kooperationsverbots in Form der Änderung des Artikels 91b GG umgehend sicherzustellen sei, dass die Entlastung der Länderhaushalte durch das stärkere Engagement des Bundes bei der Finanzierung der Leistungen nach BAföG und der außeruniversitären Forschungseinrichtungen zur Verbesserung der Grundfinanzierung der Hochschulen genutzt werde. Es müsse transparent ausgewiesen werden, in welchem Umfang die Länder den Hochschulen Zusatzmittel aufgrund der Entlastungen im BAföG-Bereich zur Verbesserung der Grundfinanzierung zukommen lassen.

Zudem müsse auch weiterhin die grundgesetzlich geschützte Berufswahlfreiheit für Hochschulzugangsberechtigte durch eine ausreichende Finanzausstattung der Hochschulen gewährleistet werden.

Mit herzlichen Grüßen



Professor Dr. Horst Hippler



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

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



Ausschussdrucksache 18(18)49 a

27.10.2014

**Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen e.V. /
Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der
Fachhochschulen in NRW**

Unangeforderte 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

Stellungnahme der Fachhochschulen zur geplanten Änderung des Art. 91b GG

Reform des Grundgesetzes nutzen: Hochschulen für angewandte Wissenschaften/Fachhochschulen und institutionell differenziertes Hochschulsystem in seiner Breite stärken

1 Mittlerweile nehmen über 50 Prozent eines Altersjahrgangs ein Studium auf. Das ist auch als
2 großer Erfolg der Hochschulen für angewandte Wissenschaften/Fachhochschulen zu werten.
3 Die gestiegene Bildungsbeteiligung erfordert langfristig-strukturelle Anpassungen im
4 Hochschulbereich. Insbesondere die Nachfrage nach anwendungsorientierten bzw.
5 praxisnahen Studienformaten, die ein besonderes Merkmal der HAW/FH sind, nimmt
6 signifikant zu. Dem muss die geplante Erweiterung der grundgesetzlichen
7 Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich Rechnung
8 tragen. Die Änderung des Art. 91b GG und später auf dieser Basis erfolgende institutionelle
9 Förderungen bieten die Chance, das Bildungssystem zukunftsfähig zu gestalten und sollten
10 auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems in seiner Breite
11 gerichtet sein. Eine einseitige Fokussierung auf lediglich einzelne Einrichtungen wäre
12 wissenschaftsinadäquat und wirtschaftspolitisch fahrlässig. Auch und gerade der Sektor der
13 HAW/FH bedarf dabei einer nachhaltigen und strukturellen Stärkung.

14
15
16 • Wichtiges Ziels der ersten und zweiten Programmphase des Hochschulpakts 2020 ist
17 es, den Anteil der Studienanfängerzahlen an HAW/FH deutlich zu erhöhen. Das ist auch
18 geschehen. Dabei nehmen diese Hochschulen nicht nur mehr Studierende auf, sondern sind
19 zusätzlich in Zeiten stets zunehmender Diversität ein Ort, an dem junge und ältere Menschen,
20 Menschen mit und ohne berufliche Erfahrungen, mit den unterschiedlichsten Lebensläufen
21 und in verschiedensten Lebenssituationen lernen können. Der Wissenschaftsrat hat im Jahr
22 2010 betont, dass der mit dem Hochschulpakt realisierte Aufwuchs von Studienkapazitäten an
23 den HAW/FH wegen der befristeten Mittel lediglich temporär sei. In Folge der nun geplanten
24 Grundgesetzänderung ließen sich diese Studienplätze nachhaltig sichern. Einem zentralen,
25 länderübergreifenden bildungspolitischen, aber auch gesellschaftspolitischen Ziel würde
26 damit Rechnung getragen.

27
28 • Die Personalstruktur der HAW/FH ist deutlich hinter ihrem gewandelten
29 Aufgabenspektrum zurückgeblieben. Dem in den Landeshochschulgesetzen verankerten
30 Forschungsauftrag kann nicht adäquat nachgekommen werden. Es fehlen dringend benötigte
31 langfristige finanzielle Grundmittel. Über eine zusätzliche Bundesförderung könnte der
32 akademische Mittelbau aufgabengerecht und mit z.T. unbefristeten Stellen auch sozial gerecht
33 gestärkt werden. So ließen sich auch anwendungsorientierte Forschung und
34 forschungsbasierte Lehre noch enger miteinander verzahnen. Daher setzten sich die HAW/FH
35 dafür ein, im Rahmen der Änderungen des Artikel 91b GG eine Grundfinanzierung aus
36 Bundesmitteln vorzusehen, wie sie auch der Wissenschaftsrat fordert.

37
38 • Im Bereich der bedarfsgerechten Akademisierung von Berufsfeldern nehmen
39 HAW/FH eine Schlüsselrolle ein. Entsprechende Disziplinen fehlen an Universitäten oder
40 sind allenfalls randständig vorhanden. Daher müssen gerade auch in solchen Fächern Lehr-

41 und Forschungskapazitäten im HAW/FH-Sektor ausgebaut werden. Nur so bleibt die
42 internationale Anschlussfähigkeit in diesen Fächern gewahrt.

43
44 • Novellierte Landesgesetze sehen in steigendem Maß Verbünde für Forschung in
45 Verbindung mit Promotionsmöglichkeiten an Fachhochschulen vor. Diese Entwicklung, die
46 sich über Länder- und Staatsgrenzen hinweg erstreckt, ist Ausdruck für die bedarfsorientierte
47 Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems. Diesen bereits vom Wissenschaftsrat
48 formulierten Perspektiven muss eine finanzielle Grundlage, gerade auch an den HAW/FH,
49 gegeben werden.

50
51
52 Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Art. 91b GG knüpft
53 eine finanzielle Förderung an das Merkmal „überregionale Bedeutung“. Die vorgenannten
54 Handlungsfelder erfüllen dieses Kriterium eindeutig. Sie adressieren zentrale
55 bildungspolitische Fragen. Das sollte in der Gesetzesbegründung explizit zum Ausdruck
56 kommen. Die angestrebte Reform sollte auf eine sachgerechte Förderung des institutionell
57 differenzierten Hochschulsystems in seiner Breite gerichtet sein. Ohnehin bedingt das im
58 Entwurf angelegte Zustimmungserfordernis aller Länder umfangreiche politische
59 Aushandlungsprozesse. Das faktische Vetorecht birgt jedoch die Gefahr, dass
60 Partikularinteressen oder sachfremde Erwägungen das Verhandlungsergebnis determinieren.

61
62 Die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems wird keineswegs
63 ausschließlich durch einzelne, besonders sichtbare Einrichtungen bestimmt. Vielmehr ist die
64 Summe der unterschiedlichen Potentiale strukturprägend. Hochschulen für angewandte
65 Wissenschaften/Fachhochschulen stehen für Expertise auf allen Forschungsfeldern entlang
66 der großen gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und für
67 anwendungsorientierte bzw. praxisnahe Studienformate. So ist ihre innovative Forschungs-
68 und Entwicklungskompetenz auch in der Industrie besonders gefragt. Mit ihren
69 Fächerprofilen und ihrer hohen geografischen Dichte leisten sie einen wichtigen Beitrag zur
70 bundesweiten Fachkräftesicherung.