



---

**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 unterschiedliche Antworten suchenden demografischen Wandels nachdrücklich geschwächt.

Auch ist es weder realisierbar noch überhaupt wünschenswert, echte Konnexität unmittelbar zwischen dem Bund und den Kommunen – und das sogar rückwirkend für schon bestehende Aufgaben – einzufordern und Kooperationen zwischen dem Bund und den Kommunen auf den Politikfeldern Bildung und Familie wieder zuzulassen, wie *Landsberg* dies jüngst im *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?<sup>1)</sup>,
- Schulpolitik der Länder unter dem goldenen Zügel des Bundes<sup>2)</sup> sowie
- Zwei Länder im Norden sägen an dem Ast, auf dem sie sitzen<sup>3)</sup>

habe ich mich bereits mit der Frage einer Modifizierung des Kooperationsverbots befasst. Nunmehr liegt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung<sup>4)</sup> 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 Bundesrates<sup>5)</sup> ist anzumerken, dass Länder und Kommunen in Deutschland in der Tat den weitaus größten Anteil an den öffentlichen Ausgaben im Bereich der Schul- und Hochschulbildung sowie der frühkindlichen Bildung tragen. Dies ist eine zwangsläufige Folge ihrer Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen in diesem Bereich (Art. 104a Abs. 1 GG).

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

Dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung<sup>6)</sup> 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 Bundesrates<sup>7)</sup> 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*<sup>8)</sup> vorgeschlagen hat, nicht näher getreten werden sollte. Von einer Rückänderung des Art. 104b GG<sup>9)</sup> halte ich unter dem Gesichtspunkt einer stattdessen eher gebotenen stärkeren Verantwortungsklarheit gar nichts. □

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

<sup>1)</sup> Henneke, Der Landkreis 2012, 73.

<sup>2)</sup> Henneke, Der Landkreis 2012, 128 f.

<sup>3)</sup> Henneke, FAZ vom 29.3.2012, 8.

<sup>4)</sup> BT-Drs. 17/10956.

<sup>5)</sup> BT-Drs. 17/10956, 9.

<sup>6)</sup> BT-Drs. 17/10956, 10.

<sup>7)</sup> BT-Drs. 17/10956, 9.

<sup>8)</sup> Wieland, ZG 2012, 266.

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