



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