

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Eine international wettbewerbsfähige Wissenschafts- und Forschungslandschaft ist für die Zukunftsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland von entscheidender Bedeutung. Den Hochschulen kommt dabei eine Schlüsselfunktion zu. Sie sind mit ihrer Einheit aus Forschung und Lehre das zentrale Element des Wissenschaftssystems. In Verbindung mit der Aufgabe des Wissens- und Technologietransfers tragen sie entscheidend zur Innovationsfähigkeit Deutschlands in einer zunehmend globalisierten Welt bei.

Während der Bund gemeinsam mit den Ländern außeruniversitäre Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung nach Artikel 91b Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (GG) institutionell fördern kann, können Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen derzeit vom Bund nicht in gleicher Weise unterstützt werden. Nach Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 GG können Bund und Länder an Hochschulen bislang nur thematisch und zeitlich begrenzt „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“ in Fällen überregionaler Bedeutung gemeinsam fördern. Die Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten schafft für Bund und Länder ein Instrumentarium, mit dem bei gleichzeitiger Wahrung der föderalen Kompetenzordnung langfristig und nachhaltig eine stärkere Leistungsfähigkeit der Hochschulen sowohl im nationalen als auch internationalen Kontext gefördert werden kann.

B. Lösung

Mit der Änderung des Artikels 91b Absatz 1 Nummer 2 GG durch die Einfügung der Wörter „Einrichtungen und“ wird die verfassungsrechtliche Möglichkeit von Bund und Ländern, im Wissenschaftsbereich zu kooperieren, erweitert.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Verfassungsänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1/E.2 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger/für die Wirtschaft

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine Kosten, da sie nicht von der Regelung betroffen ist. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 10. Oktober 2012

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend sind das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesministerium des Innern.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 900. Sitzung am 21. September 2012 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

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

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Dem Wortlaut des Artikels 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter „Einrichtungen und“ vorangestellt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel des Gesetzentwurfs

Für Deutschland als wissensbasierte Gesellschaft sind neue Forschungserkenntnisse sowie ein effektiver Wissens- und Technologietransfer entscheidend, um die Innovationsdynamik zu erhalten, die die Teilnahme an einer globalisierten Weltwirtschaft erfordert. Den Hochschulen kommt dabei eine Schlüsselfunktion zu, da sie zum einen Forschungsergebnisse liefern und zum anderen auch die zukünftigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ausbilden. Exzellenz an Hochschulen zu stärken und auszubauen, ist daher eine dauerhafte, prioritäre Aufgabe im Wissenschaftsbereich. Damit Standorte in Deutschland ihr ganzes Potential entfalten, nationale und internationale Strahlkraft entwickeln und erfolgreich am Wettbewerb teilnehmen können, muss den Akteuren die strategische Zusammenarbeit ermöglicht werden.

In den letzten Jahren haben die drei großen Initiativen „Hochschulpakt 2020“, „Exzellenzinitiative“ und „Pakt für Forschung und Innovation“ wesentlich zur Weiterentwicklung der Wissenschaftslandschaft beigetragen. Zentrale strategische Prinzipien zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems sind die Stärkung des Wettbewerbs und der Kooperation. So hat insbesondere die Exzellenzinitiative eine differenzierende und strukturbildende Wirkung weit über die geförderten Fächer und Hochschulen hinaus entfaltet. Beispielsweise sind strategisch angelegte Forschungsk Kooperationen von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit hohem Entwicklungspotential entstanden.

Gemäß der derzeitigen Ausgestaltung der föderalen Ordnung können Bund und Länder gemeinsam außeruniversitäre Forschungseinrichtungen dauerhaft institutionell fördern, während Hochschulen bislang nur in Form von thematisch und zeitlich begrenzten Projekten gefördert werden können. Mit dieser Grundgesetzänderung wird eine langfristige Förderung von exzellenten Einrichtungen ermöglicht, unabhängig von ihrer institutionellen Anbindung an eine Hochschule oder an eine außeruniversitäre Einrichtung. Darüber hinaus können Verbindungen von Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen zukünftig wesentlich einfacher als bisher gemeinsam durch Bund und Länder unterstützt und effizienter ausgestaltet werden, da mit der Grundgesetzänderung insbesondere die bisher mit der Trennung der Finanzströme verbundenen rechtlichen und administrativen Probleme entfallen.

Durch die Grundgesetzänderung werden die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe erweitert; die föderale Grundordnung wird dadurch nicht berührt. Wie bisher verbleibt die Zuständigkeit für das Hochschulwesen bei den Ländern.

II. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Verfassungsänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

III. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

IV. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

V. Gleichstellungspolitische Gesetzesfolgenabschätzung

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

VI. Vereinbarkeit mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Die Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft. Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie ist es, Bildung und Qualifikation kontinuierlich zu verbessern. Der Gesetzentwurf trägt zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland bei.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Deutschlands Zukunft wird maßgeblich durch Wissenschaft und Forschung bestimmt: Gut ausgebildete Menschen mit zunehmend akademischem Abschluss, Forschungszentren der weltweiten Spitzenklasse, Rahmenbedingungen, die wissenschaftliches Arbeiten und die Transformation dieser Erkenntnisse in innovative Produkte, Verfahren und Dienstleistungen unterstützen – diese Themen entscheiden über zukünftiges Wachstum und Wohlstand.

Mit dem Gesetzentwurf wird eine langfristige Förderung von Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen auf der Grundlage eines wissenschaftsgeleiteten Verfahrens bei Förderentscheidung und der begleitenden Evaluation möglich. Die kontinuierliche Förderung ist an den Nachweis überregionaler Bedeutung gebunden. Die Erweiterung bedeutet auch, dass eine Förderung von Hochschulen mit Bundesmitteln nicht zwingend von einer Zusammenarbeit oder Fusion mit einer außeruniversitären Einrichtung abhängt.

Der Begriff „Einrichtungen“ entspricht dem der Nummer 1 und ist weit zu verstehen. Er ist nicht auf bestimmte Institutionen bezogen.

Gefördert werden können wie im außeruniversitären Forschungsbereich Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen von „überregionaler Bedeutung“. Dies heißt, dass es sich um eine Förderung handeln muss, die Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kon-

text (vgl. Bundestagsdrucksache 16/813, S. 17). Eine weitere Konkretisierung dieses Begriffs muss im Rahmen der jeweiligen Bund-Länder-Vereinbarung erfolgen; Bund und Ländern steht insoweit ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Ziel des Merkmals „überregionale Bedeutung“ ist es, dass ein Mehrwert für die deutsche Wissenschaftslandschaft insgesamt entsteht. Einrichtungen, die nur für ein einzelnes Land von Bedeutung sind, fallen nicht darunter.

Wie bisher bedürfen Vereinbarungen nach Artikel 91b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GG gemäß Artikel 91b Absatz 1 Satz 2 GG der Zustimmung aller Länder.

An den Ergebnissen der Föderalismusreform I von 2006 wird festgehalten. Die Erweiterung bezieht sich allein darauf, dem Bund die Möglichkeit zu eröffnen, künftig gemeinsam mit den Ländern Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung von überregionaler Bedeutung an Hochschulen fördern zu können. Die Förderung des allgemeinen Hochschulbaus bleibt ausgeschlossen. Mit der Föderalismusreform I von 2006 wurde die zuvor in Artikel 91a Absatz 1 Nummer 1 GG geregelte Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ abgeschafft. Die Förderung von Bauten der studentischen Fürsorge wie Wohnheimen oder Mensen, die bereits im Rahmen der damaligen Gemeinschaftsaufgabe nicht möglich war, bleibt weiterhin Länderaufgabe.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat hat das Regelungsvorhaben geprüft.

Mit dem Entwurf wird Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes geändert. Dadurch wird die verfassungsrechtliche Möglichkeit von Bund und Ländern, im Wissenschaftsbereich zu kooperieren, erweitert.

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung entsteht nicht. Es werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft.

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfungsauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 900. Sitzung am 21. September 2012 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, mit den Ländern in Gespräche einzutreten, um gemeinsam eine Grundgesetzänderung und eine angemessene Finanzausstattung zu beraten mit dem Ziel, nachhaltige und dauerhafte Verbesserungen im Wissenschafts- und Bildungsbereich zu erreichen.
2. Eine Prioritätensetzung zu Gunsten von Bildung stellt die Weichen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands. Länder und Kommunen tragen in Deutschland trotz ihrer äußerst knappen finanziellen Möglichkeiten den weitaus größten Anteil an den öffentlichen Ausgaben im Bereich der Schul- und Hochschulbildung sowie der frühkindlichen Bildung. Der Bundesrat weist auf die Gefahr hin, dass das Erreichen bildungspolitischer Ziele und Herausforderungen durch die Länder mit den vorhandenen Ressourcen und unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Schuldenregeln nicht sichergestellt ist. Der Bundesrat fordert vor diesem Hintergrund, dass der Bund die Länderhaushalte zur Erreichung der bildungspolitischen Zielsetzungen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung mit zusätzlichen Ressourcen – gegebenenfalls mit einem höheren Anteil an Umsatzsteuermitteln – unterstützt.
3. Soweit es bei einer Neuausrichtung der Bildungsfinanzierung in Deutschland um die Reform der institutionellen Strukturen und die Schaffung neuer – auch verfassungsrechtlicher – Möglichkeiten für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bundesstaat geht, sind aus Sicht des Bundesrates folgende Grundsätze zu beachten:
 - Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich muss auf gemeinsamen Vereinbarungen beruhen, die die finanziellen Möglichkeiten aller Länder im Bildungsbereich verbessern.
 - Eine Einschränkung auf bestimmte Bildungsbereiche – etwa auf den Hochschulbereich oder sogar nur auf einzelne Vorhaben innerhalb des Hochschulbereichs – erscheint nicht problemadäquat. Vielmehr geht es darum, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich in der Gesamtheit zu verbessern.
 - Die finanzielle Beteiligung des Bundes muss dauerhaft erfolgen und darf sich nicht nur auf eine Anschubfinanzierung beschränken. Auf die Verankerung von Kofinanzierungsvorschriften sollte möglichst verzichtet werden.
4. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes beschränkt sich auf die Modifikation des Artikels 91b mit dem Ziel, künftig neben der Förderung von Vorhaben auch eine Förderung von Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen zu ermöglichen. Der Bundesrat stellt fest, dass eine solche Grundgesetzänderung den bildungspolitischen Herausforderungen und den zuvor formulierten Grundsätzen nicht gerecht wird.
5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Finanzierungsherausforderungen vor allem im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung bestehen. Er verweist auf die Ergebnisse empirischer Studien, dass Investitionen in diesem Bereich mit den stärksten positiven Effekten auf den Bildungserfolg verbunden und deshalb unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten besonders vorteilhaft sind.

Anlage 4

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

Zu Nummer 1

Die Bundesregierung tritt für eine angemessene Finanzierung des Wissenschafts- und Bildungsbereichs ein. Deswegen hat der Bund in seinem Haushalt entsprechende Prioritäten gesetzt und die Mittel für Bildung und Forschung von 2005 bis 2011 um rund 50 Prozent erhöht. Als gemeinsame Vorhaben von Bund und Ländern sind in diesem Zusammenhang insbesondere der Hochschulpakt, der Qualitätspakt Lehre, die Exzellenzinitiative und der Pakt für Forschung und Innovation zu nennen.

Die Bundesregierung hat wiederholt darauf hingewiesen, dass sie dem Gesprächswunsch der Länder über weitere Verbesserungen offen gegenübersteht. Die Bundesministerin für Bildung und Forschung hat bereits mehrfach vorgeschlagen, entsprechend der Empfehlung von renommierten Bildungspolitikern und Experten einen Bildungsrat einzurichten (siehe dazu zuletzt das „Plädoyer für die Einrichtung eines nationalen Bildungsrates“ der Robert-Bosch-Stiftung), der analog zum Wissenschaftsrat mit Experten und Vertretern der Politik von Bund und Ländern besetzt sein soll.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang zudem darauf hin, dass unter den Ländern derzeit kein Konsens besteht, welche Änderungen im Bildungsbereich hinsichtlich des Zusammenwirkens von Bund und Ländern vorstellbar sind und wie weit diese gehen sollen. Hier erscheinen entsprechende Gespräche der Länder untereinander angezeigt. Darüber hinaus hat die Bundesministerin für Bildung und Forschung die Kultus- und Wissenschaftsminister der Länder für den 25. Oktober 2012 zu einem Gespräch eingeladen.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag nach Übertragung eines höheren Anteils an Umsatzsteuermitteln beziehungsweise sonstigen Finanzmitteln ab. Sie ist der Überzeugung, dass bereits jetzt die Finanzausstattung des Bundes deutlich ungünstiger ist als die der Länder. Die seitens der Länder angeführte Aufgabe der Schul- und Hochschulbildung sowie der frühkindlichen Bildung ist nicht durch die bloße Umverteilung knapper Finanzmittel zu bewältigen. Im Übrigen ist eine solche Übertragung aus Sicht der Bundesregierung auch nicht zweckmäßig, da die übertragenen Mittel der Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeit des Bundes entzogen wären.

Zweckgebundene Finanzhilfen des Bundes an die Länder sind nur möglich, wenn die Voraussetzungen des Artikels 104b des Grundgesetzes erfüllt sind. Nach Artikel 104b Absatz 1 des Grundgesetzes sind allgemeine Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und der Gemeinden

im Schulbereich mangels Gesetzgebungskompetenzen des Bundes grundsätzlich nicht zulässig.

Zu den Nummern 3 und 4

Der Bildungsbereich gehört zu den Kernkompetenzen der Länder. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass unter den Ländern derzeit kein Konsens besteht, welche Änderungen im Bildungsbereich hinsichtlich des Zusammenwirkens von Bund und Ländern vorstellbar sind und wie weit diese gehen sollen.

Für den Wissenschaftsbereich werden die Forderungen der Länder von dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vollständig aufgegriffen und umgesetzt. Der Gesetzentwurf würde die dauerhafte Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowohl im außeruniversitären als auch im Hochschulbereich aufgrund von Vereinbarungen gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes ermöglichen. Artikel 91b Absatz 3 des Grundgesetzes macht eine sachgerechte Ausgestaltung der Kostentragung möglich.

Zu Nummer 5

Die Bundesregierung stellt fest, dass auch im Bereich der frühkindlichen Erziehung, Bildung und Betreuung als Bestandteil der öffentlichen Fürsorge die Hauptverantwortung für die Umsetzung und Finanzierung bei den Ländern liegt. Gleichwohl nutzt der Bund die bestehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und engagiert sich auch hier in erheblichem Umfang und in vielfältiger Weise: So beteiligt sich die Bundesregierung bei dem Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren bis 2013 zu einem Drittel an den Kosten. Im Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ nach Artikel 104b des Grundgesetzes stehen Finanzhilfen des Bundes für Investitionen in Höhe von 2,15 Mrd. Euro zur Verfügung. An den Betriebskosten beteiligt sich der Bund bis 2013 mit 1,85 Mrd. Euro und anschließend dauerhaft jährlich mit 770 Mio. Euro. Aufgrund des steigenden Bedarfs an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren wird der Bund den Ländern darüber hinaus weitere Finanzhilfen für Investitionen in Höhe von 580,5 Mio. Euro für 30 000 zusätzliche Plätze für die öffentlich geförderte Betreuung von unter Dreijährigen zur Verfügung stellen. Begleitend dazu wird der Bund den Ländern für die Betriebskosten der zusätzlichen Plätze 37,5 Mio. Euro im Jahr 2014 und dauerhaft jährlich 75 Mio. Euro ab dem Jahr 2015 aus dem Umsatzsteueraufkommen überlassen.

Weitere Beispiele für das Engagement des Bundes sind die „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF)“, das Programm „Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“, die Förderung von 4 000 Schwerpunkt-Kitas „Sprache & Integration“ im gesamten Bundesgebiet, das „Aktionsprogramm Kindertagespflege“ oder die vom Bund unterstützte bessere Verzahnung von Kindertagesstätten und Grundschulen.

