

An den Landtag von Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

22. 9. 2015

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3495

A15

Stellungnahme zur Antrag „Kooperationsverbot im Grundgesetz aufheben und Finanzierung des Ganztags zum Projekt des Gesamtstaates machen – Rechtsanspruch auf einen Ganztagsschulplatz bis 2020 einführen (Drs. 16/8830)

Da ein schlichter Parlamentsbeschluss beantragt ist, dem keine rechtliche Bindungswirkung zukommt, beschränke ich mich im Folgenden auf eine Bewertung der verfassungs-, rechts- und föderalismuspolitischen Folgen. Pädagogische, gesellschaftspolitische und ökonomische Zweckmäßigkeit sowie konkreter Bedarf liegen außerhalb meiner Fachkompetenz, sodass ich hierzu nicht Stellung nehme.

I. Allgemeine Bewertung

Die Möglichkeiten des Bundes, sich an Aufgaben der Länder finanziell zu beteiligen, sind aus föderalismuspolitischen Gründen eng begrenzt. Auch die Föderalismusreform II hat hieran als Ergebnis einer breiten politischen Diskussion mit Recht festgehalten. Die nachgelagerte Öffnung für Kooperationen im Rahmen des Art. 91b GG im Dezember 2014 ist bewusst begrenzt gehalten worden.

1. Keine Förderung von Ganztagsschulplätzen nach geltendem Recht

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder die Kosten ihrer Aufgaben selbstständig. Bei der schulischen Bildung handelt es sich schon nach der Gesetzgebungskompetenz, die nach Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern liegt, um eine Länderaufgabe, die folglich aus den Haushalten der Länder zu finanzieren ist. Art. 91b GG beschränkt den Bund auf eine Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre, was

ein Engagement im Bereich der schulischen Bildung ausschließt. Art. 104b GG setzt eine hier nicht vorhandene Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus. Derzeit könnte also der Ausbau von Ganztagschulen nicht vom Bund gefördert werden.

Dahinter steht eine sinnvolle föderalismuspolitische Entscheidung: Der Bereich der schulischen Bildung ist eine traditionelle Regelungsmaterie in der Hand der Landesgesetzgeber, was die Länder als Ausdruck ihrer „Kulturhoheit“ immer verteidigt haben. Das Grundgesetz hat sich insoweit im Bereich der Bildungspolitik für Vielfalt und föderal divergierende Regelungsansätze entschieden, die im föderalen Wettbewerb um bessere Lösungen streiten.

2. Föderalismuspolitische Folgen einer möglichen Finanzierungs-kompetenz des Bundes

Es gibt keinen Sachgrund, hiervon Abstand zu nehmen. Eine Erweiterung der finanziellen Förderungsmöglichkeiten des Bundes, die wohl über eine Ergänzung des Art. 91b GG zu erreichen wäre, geht aber unvermeidbar mit erweiterten Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Landespolitik einher. Gerade Länder mit einer angespannten Haushaltslage, die man für Nordrhein-Westfalen nicht ernsthaft in Abrede stellen kann, werden sich den Förderangeboten des Bundes kaum entziehen können. In der Sache kann der Bund dann mit Instrumenten des Haushaltsrechts die Bildungssysteme der Länder entscheidend mitsteuern. Wie der Bund eine etwaige Finanzierungs-kompetenz nutzen wird, entzieht sich dann aber der unmittelbaren Bestimmung durch die Länder.

Die antragstellende Fraktion verfolgt das – politisch selbstverständlich nachvollziehbare – Ziel, eine Finanzierung von mehr Ganztags-schulplätzen zu erreichen. Ob der Bund eine erweiterte Finanzierungs-kompetenz gerade hierzu nutzen würde, lässt sich ohne materielle Vorgaben im Grundgesetz nicht normativ steuern. Abhängig von der politischen Konstellation im Bund und der Ressortzuständigkeit bestünden von der flächendeckenden Förderung von Gesamtschulen über eine forcierte Inklusion bis zum Rückzug des Bundes aus der bisherigen Förderung im Bildungsbereich sehr verschiedene Szenarien. Auch eine – von der antragstellenden Fraktion abgelehnte – zwingende Ganztagspflicht für alle Schüler könnte zur Förderbedingung des Bundes gemacht werden, wenn etwa die bildungspolitische Auffassung vertreten würde, Schüler in prekären Lebensverhältnissen nur mit ggf. zwangsweise durchsetzbaren Verpflichtungen hinreichend zu erreichen. Tagesaktuell stünde wahrscheinlich eine Förderung schulpflichtiger Flüchtlingskinder im Fokus.

Eine entsprechende Politisierung der Förderung schon auf Bundesebene ließe sich nur vermeiden, wenn man konkrete Bildungsziele ins Grundgesetz aufnimmt, was verfassungspolitisch verfehlt wäre. Zum einen würden sich solche Fragen der alltäglichen Schulpolitik schon allgemein nicht für eine Konstitutionalisierung eignen. Zum anderen widersprächen schulpolitische Festlegungen (über den regelungsarmen und rein grundrechtlich austarierten Art. 7 GG hinaus) bewährten Tradi-

tionen deutscher Bundesstaatlichkeit eklatant. Eine entsprechende Verfassungsänderung wäre daher weder zu befürworten noch politisch anschlussfähig.

3. Kein verfassungspolitischer Bedarf nach Unitarisierung der Bildungspolitik

In jedem Fall käme es über die finanzielle Steuerung des Bundes zu einer Vereinheitlichung der Landesbildungspolitik. Dies ist aber verfassungs- bzw. föderalismuspolitisch abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Bildungspolitik ist mit ihrem dezentralen bzw. föderalisierten Konzept bislang gut gefahren, weil sehr unterschiedliche Modelle der Schulorganisation nebeneinander bestehen und die Länder aus unterschiedlichen Erfahrungen voneinander lernen konnten bzw. noch können.
- Die Länder haben sehr unterschiedliche bildungspolitische Traditionen und Erwartungen, über die am besten dezentral entschieden wird.
- Die Bildungspolitik ist eine der wenigen Materien, in denen eine wirkliche Politisierung der Öffentlichkeit auf Landesebene gelingen kann. Die meisten Residualkompetenzen der Länder betreffen Materien, die entweder nur begrenzte Personenkreise unmittelbar tangieren (etwa Hochschulrecht, Landesbeamtenrecht) oder über Fachkreise hinaus wenig Beachtung finden (etwa Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Abweichungsgesetzgebung im Bereich Naturschutz, Wasser und Raumordnung). Es wäre demokratie- wie föderalismuspolitisch – zumal bei stetig sinkender Wahlbeteiligung auf Landesebene – mehr als fragwürdig, das politische Tafelsilber der Länder für eine zusätzliche bundespolitische Subventionierung hinzugeben.

Insgesamt empfiehlt es sich daher nicht, das Kernanliegen des Antrags weiterzuverfolgen. Hierbei ist den Antragstellern sofort zuzugestehen, dass die Finanzierung der schulischen Bildung in den Ländern – zumal in Nordrhein-Westfalen – in einem prekären Zustand ist. Dieses Problem ist aber zu beheben, ohne die bildungspolitische Unabhängigkeit der Länder zu gefährden. Notwendig ist insoweit eine grundsätzliche Reform der Finanzverfassung, namentlich der Steuerertragsverteilung (Art. 106 GG) und des föderalen Finanzausgleichs (Art. 107 GG), der ggf. auch weitere Mechanismen der Finanzmittelallokation (Stichwort: Umverteilungswirkungen durch das subventionsähnliche EEG) in den Blick nehmen könnte. Über eine entsprechende Föderalismusreform III muss ohnehin politisch verhandelt werden.

4. Keine Zweckentfremdung des Landtags für bundespolitische Scheingefechte

Im Übrigen erscheint es föderalismuspolitisch dysfunktional, den Landtag von Nordrhein-Westfalen als bundespolitische Bühne zu zweckent-

fremden. Das Parlament wurde zum einen zu diesem Zweck nicht demokratisch gewählt. Zum anderen wäre es funktionsinadäquat, das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat als Bundesorgan über Entschlüsse des Landtags steuern zu wollen. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen ist keine Ersatzinstitution für eine parteipolitische Repräsentanz auf Bundesebene, die dem politischen Lager der antragstellenden Fraktion (vorübergehend) abhandengekommen ist.

II. Zu den einzelnen Anträgen

Zu den einzelnen Inhalten des Antrags nehme ich wie folgt Stellung:

- Zu Antrag 1. und Antrag 2.: Hierbei handelt es sich um nachvollziehbare Forderungen an die Ausgestaltung des Schulsystems, namentlich eine rechtliche wie faktische Wahlfreiheit zwischen Ganztags- und Halbtagschule sicherzustellen. Eine entsprechende Regelung wäre, wenn man sie befürworten wollte, in das materielle Schulrecht aufzunehmen. Die antragstellende Fraktion mag hierzu einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringen.
- Zu den Anträgen 3.-5.: Die Anträge sind – wie dargelegt – aus inhaltlichen (nämlich verfassungs- respektive föderalismuspolitischen) Gründen abzulehnen.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)