

Sachs, Michael; Dörrenbach, Sonja

## **Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform**

*Die Deutsche Schule 100 (2008) 4, S. 425-435*



Quellenangabe/ Reference:

Sachs, Michael; Dörrenbach, Sonja: Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform - In: Die Deutsche Schule 100 (2008) 4, S. 425-435 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-272720 - DOI: 10.25656/01:27272

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-272720>

<https://doi.org/10.25656/01:27272>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

---

Michael Sachs/Sonja Dörrenbach<sup>1</sup>

## **Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung?**

### **Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform**

Farewell to Statewide Accountability?

The Educational System after the Reform of Federalism

---

*Sind die Länder als Gewinner im Bildungsbereich aus der Föderalismusreform hervorgegangen – oder doch der Bund? Welche Kompetenzverlagerungen folgen aus der Grundgesetzänderung und welche praktischen Auswirkungen ziehen diese nach sich? Ein Vergleich der Kompetenzverteilung vor und nach der Reform gibt hierüber Aufschluss und lässt die Frage aufkommen, ob und inwieweit die Länder gerade im Hinblick auf gesamtstaatliche Problemfelder wie mangelnde Bildungsgerechtigkeit in Deutschland auch eine gesamtstaatliche Verantwortung zu tragen haben.*

*Schlüsselwörter: Bildungsgerechtigkeit, Bildungsplanung, Bundestreue, Föderalismusreform, Gesetzgebungskompetenzen, konkurrierende Gesetzgebung, gesamtstaatliche Verantwortung, Kooperation*

*Who is the winner of the reform of Germany's federal educational system – the single states or the federal government? Which relocations of competences have entered the Basic Constitutional Law, and which practical implications do result? The article compares the competences before and after the reform of federalism with regard to the educational system and raises the question how and in what way the states are now responsible for federal problems altogether, such as the inequality with regard to educational achievements of the educational system in Germany.*

*Keywords: inequity of the educational system, educational planning, allegiance of the federal government, reform of federalism, competences of legislation, concurrent legislation, federal responsibility, cooperation*

Seit In-Kraft-Treten der Föderalismusreform zum 01.09.2006 wurden gerade die Auswirkungen auf das „Bildungswesen“ in einer ganzen Reihe rechtswissenschaftlicher Abhandlungen thematisiert. Obgleich die Reform letztlich viel allgemeinere, strukturelle Ziele verfolgte, nämlich, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effi-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag steht in Zusammenhang mit einem von Professor Dr. M. Sachs auf der 28. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung gehaltenen Vortrag im November 2007.

ziens der Aufgabenerfüllung zu steigern“<sup>2</sup>, wurde der Bereich der Bildung wohl wegen der zunächst an diesem Punkt gescheiterten Föderalismuskommission in den Mittelpunkt der Diskussionen gerückt. Nach Wiederaufnahme der Arbeit an der Föderalismusreform im Jahr 2005 wurden unter der großen Koalition auch in den zuvor kontrovers diskutierten Fragen des Bildungswesens Lösungen gefunden, welche – im Einzelnen noch fortentwickelt – die Grundlage der späteren Änderungen des Grundgesetzes bildeten. Der folgende Beitrag stellt die Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Bildungswesen anhand eines Vergleichs desselben vor und nach der Föderalismusreform dar, aufgrund welcher der Rahmen der Kompetenzverteilung im Bildungswesen neu abgesteckt wurde. Abschließend wird darauf eingegangen, ob oder inwieweit auf Grundlage dieser Verfassungsänderungen von einem „Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung“ zu sprechen ist.

## **1. Kompetenzverschiebungen hinsichtlich des Bildungswesens**

Das „Bildungswesen“ selbst ist als Verfassungsbegriff durch die Föderalismusreform erstmalig in das Grundgesetz gelangt. Vor der Föderalismusreform sprach Art. 91b GG bereits von „Bildungsplanung“, welche auf das Bildungswesen bezogen wurde und sich auf die vorschulische Erziehung, das gesamte Schulwesen, die außerschulische Berufsbildung, das Hochschulwesen, die Weiterbildung und die Lehrerbildung erstrecken sollte. Von diesem Begriffsinhalt wird im Folgenden ausgegangen.

### *1.1 Kompetenzverteilung vor der Föderalismusreform*

Dass das Grundgesetz das „Bildungswesen“ als solches nicht erwähnte, war kein Zeichen einer eindimensionalen Ausgestaltung der Kompetenzverteilung zugunsten der Länder, denn dies könnte gerade auf die subsidiäre Allzuständigkeit der Länder hinweisen. Die Länder sind gemäß Art. 30 GG allein für die Wahrnehmung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig, jedoch nur soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt; entsprechendes gilt nach Art. 70 GG für die Gesetzgebung. Entscheidend ist damit, inwieweit das Grundgesetz abweichende Regelungen zugunsten des Bundes für Elemente des Bildungswesens kannte.

### *Speziell das Bildungssystem betreffende Bundeskompetenzen*

In seiner ursprünglichen Fassung von 1949 kannte das Grundgesetz spezifisch auf Elemente des Bildungswesens ausgerichtete Bundeskompetenzen so gut wie gar nicht – im Gegensatz zur Weimarer Verfassung von 1919, die dem Reich erstmalig die Möglichkeit eingeräumt hatte, Grundsätze für das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens und das wissenschaftliche Büchereiwesen aufzustellen. Der Entwurf des Herrenchiemseer Konvents hingegen ging abwei-

---

2 Vgl. den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 16/813, zu A.

chend nunmehr von dem Grundsatz aus, dass die innere Verwaltung und das Kulturwesen künftig Länderaufgaben sein sollten. Recht unbedenklich erklärte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1957 die Länder sodann zum ausschließlichen Träger der Kulturhoheit und qualifizierte dies als „ein wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland“.<sup>3</sup> Erst 1969 erhielt der Bund infolge von Änderungen des Grundgesetzes die Rahmengesetzgebungskompetenz für „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“, welche nach Widerstand des Bundesrates als Kompromissformel recht zurückhaltend formuliert war. Sie bot durch die Möglichkeit des Bundes, Rahmenvorschriften zur Ausfüllung durch die Landesgesetzgeber zu erlassen, die maßgebliche Grundlage des Hochschulrahmengesetzes aus dem Jahr 1976, war aber durch die letzten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Studiengebührenverbot und zur Juniorprofessur<sup>4</sup> zuletzt deutlich restriktiv bestimmt worden. Im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen erhielt der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen, die es ihm ermöglichte, für den gesamten Bildungsbereich bundeseinheitliche Regelungen über die individuelle Ausbildungsförderung zu erlassen, was mit der Einführung des BAföG im Jahre 1971 geschah. Ferner wurden gem. Art. 91a und b GG Gemeinschaftsaufgaben eingeführt, womit die bis dahin ohne verfassungsrechtliche Grundlage praktizierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Verwaltung und Finanzierung unterschiedlicher Angelegenheiten eine klare Legitimationsbasis erhielt. Den Bereich des Bildungswesens betraf unter anderem die Gemeinschaftsaufgabe des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung. In der Rückschau findet sich die Bewertung, diese Verfassungsänderungen hätten „sowohl die bildungs- und forschungspolitische Aufbruchsstimmung als auch die Planungsgläubigkeit der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts wieder(gespiegelt)“<sup>5</sup> und seien als Anerkennung der gesamtstaatlichen Bedeutung von Bildung und Forschung durch die Verfassung verstanden worden. Die gesamtstaatliche Bildungsplanung auf der Grundlage des Art. 91b GG verlor allerdings in der Praxis nach dem ersten und zugleich letzten „Bildungsgesamtplan“ von 1972 bald ihre Bedeutung.

### *Elemente des Bildungswesens mitbetreffende Bundeskompetenzen*

Kompetenzen des Bundes ergeben sich auch aus Bestimmungen des Grundgesetzes, die Bildungsfragen nicht spezifisch ansprechen, aber thematisch mitbetreffen. Da es im grundgesetzlichen System der Kompetenzverteilung keine Doppelzuweisung an Bund und Länder gibt, ist eine Zuordnung der fraglichen Einzelmaterie zu einem Kompetenzbereich erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat z.B. die „bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens“ keineswegs geleugnet; gleichwohl hat es diesbezüglich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter dem Titel der öffentlichen Fürsorge angenom-

---

3 BVerfGE 6, 309 (354).

4 So BVerfGE 112, 226 (243).

5 Siekmann. In: Sachs (Hrsg.): Art. 91b Rdn.1.

men, weil „der Schwerpunkt des Kindergartenwesens ... nach wie vor eine fürsorgende Betreuung“ sei.<sup>6</sup> Ebenso nimmt es für die Gesetzgebung zur beruflichen Ausbildung bei den Rechtsberufen und bei Berufsbildern der Wirtschaft ausdrücklich umfassende Vollkompetenzen des Bundes an. Der Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung wird ungeachtet seiner bildungsrechtlichen Konnotation der Kompetenzmaterie des „Rechts der Wirtschaft“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und damit der konkurrierenden Gesetzgebung zugerechnet; die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG ist mit der Sicherstellung bundeseinheitlicher Standards für die Berufsausbildung zu begründen.

Seit 1969 besteht zudem nach Art. 104a GG eine Investitionshilfekompetenz des Bundes, die zwar keinen spezifischen Bezug zum Bildungswesen hat, auf deren Grundlage aber gleichwohl Investitionen im Bildungsbereich vorgenommen wurden. Deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz war allerdings stets Zweifeln ausgesetzt, wie zuletzt mangels allgemeinen Einflusses des Bundes auf das Schulwesen beim Ganztagschulprogramm des Bundes von 2003.

Schließlich ist auch die Verteilung der Kompetenzen für die Wahrnehmung der Rechte Deutschlands in der Europäischen Union für das Bildungswesen relevant. Art. 23 GG sah in Abs. 6 bislang vor, dass einem vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik übertragen werden sollte, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, wozu namentlich solche des Bildungswesens gehörten. Des Weiteren existierte eine vom Bundesverfassungsgericht erst vor wenigen Jahren als Ausdruck der Staatsleitungskompetenz der Bundesregierung postulierte Kompetenz zur Informationsarbeit. Sie soll weit über die Verwaltungskompetenzen nach Art. 83 ff. GG hinaus überall eingreifen, wo der Bundesregierung „eine gesamtstaatliche Verantwortung zukommt, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden kann.“<sup>7</sup> Anhaltspunkte für eine solche Verantwortung sollen die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes geben, doch auch der überregionale Charakter eines Vorgangs soll schon genügen, wenn bundesweite Informationsarbeit die Problembewältigung fördert. Danach kann sich der/die zuständige Bundesminister/-in praktisch in jede überregional geführte Diskussion zu Fragen des Bildungswesens überhaupt einschalten, auch wenn der Bund keinerlei einschlägige Gesetzgebungskompetenzen besitzt wie beim allgemeinen Schulwesen. Ob er/sie allerdings jenseits der sonstigen Bundeskompetenzen originär länderübergreifende Vorschläge zum Bildungswesen in die Diskussion einführen darf, wie etwa bundeseinheitliche Schulbücher, ist hingegen fraglich.

---

6 BVerfGE 97, 332 (342f.).

7 So BVerfGE 105, 252 (LS 2, 270ff., 275 f.); 105, 279 (LS 2, 307, 308). Dort ging es um Warnungen des Gesundheitsministers vor Weinen, denen Frostschutzmittel beigelegt worden waren, einerseits, kritische Bewertungen religiöser Gruppierungen (Osho) durch die Bundesregierung andererseits.

## *1.2 Kompetenzverteilung nach der Föderalismusreform*

Gerade die wenigen spezifisch auf das Bildungswesen bezogenen Kompetenzen, die das Grundgesetz vor der Föderalismusreform kannte, haben durch die Reform Änderungen erfahren.

### *Speziell das Bildungswesen betreffende Bundeskompetenzen*

Unberührt geblieben sind allein die Voraussetzungen und Konsequenzen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz insbesondere für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG, welche jetzt dem Anwendungsbereich der verengten Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG unterworfen ist.

Mit der Beseitigung der Rahmengesetzgebung überhaupt ist auch die Rahmenkompetenz aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens entfallen. Die Streichung der Rahmenkompetenz ist – wie auch sonst durchweg – indes nicht ersatzlos erfolgt. Namentlich hat der Bund hier an Stelle der weggefallenen Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse erhalten, welche jedenfalls von besonderer Bedeutung sind, auch wenn sie nicht den Hochschulzugang oder die Erhebung von Studiengebühren erfassen. Die neue Kompetenz reicht als Vollkompetenz in der grundsätzlich eröffneten Regelungstiefe weiter als die frühere Rahmengesetzgebungskompetenz. Sie ist zwar nicht an die Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG gebunden, jedoch nun in vollem Umfang der Abweichungsgesetzgebung durch die Länder unterworfen, wodurch die Länder von der Bundesgesetzgebung abweichende Regelungen über die Hochschulzulassung und -abschlüsse treffen können. Inwieweit die Länder von diesem Instrument Gebrauch machen werden, bleibt abzuwarten.

Die Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a und b GG standen im Fokus der Bemühungen der Föderalismusreform um die Beseitigung der Politikverflechtung; gleichwohl sind sie nicht gänzlich abgeschafft worden. Diesbezüglich sind im Bereich des Bildungswesens zwar Einschnitte zu verzeichnen, doch bestehen Fälle des Zusammenwirkens von Bund und Ländern auch hier fort. Abgesehen von der veränderten Regelung zum Hochschulbau ist die frühere Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung weggefallen, was mit Rücksicht auf die Nichtexistenz einer solchen Zusammenarbeit in der Praxis eher theoretischer Natur ist. Demgegenüber ist das Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen als neue Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91b Abs. 2 GG eingeführt worden. Dies erlaubt die Mitwirkung des Bundes an Bildungserhebungen wie der Pisa-Studie, begründet aber keine Kompetenz des Bundes zur Festlegung nationaler Bildungsstandards. Damit ist der Bund im Bereich des Schulwesens zukünftig von jeder weitergehenden Mitwirkung ausgeschlossen. Dagegen ist das Hochschulwesen auch über die Forschung hinaus weiterhin in die Gemeinschaftsaufgaben einbezogen. Die ver-

unglückte Neuformulierung „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“ in Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG stellt zwar die Wissenschaft als ganze neben ihren Bestandteil „Forschung“, lässt aber erkennen, dass eine Ausdehnung der Förderungsmöglichkeit auf den Bereich der (wissenschaftlichen) Lehre gewollt war. Verfahrensmäßig sind einschlägige Förderungsmaßnahmen von der Zustimmung aller Länder abhängig und nicht durch Mehrheitsbeschlüsse möglich, wie es bisher teilweise für zulässig gehalten wurde.

### *Das Bildungswesen mitbetreffende Bundeskompetenzen*

Im Bereich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur beruflichen Ausbildung ist bspw. der Bereich der Gaststätten aus dem Recht der Wirtschaft herausgenommen worden, wodurch die Gestaltung in diesem Bereich nun den Ländern obliegt. Auch die Erweiterung der Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG um das nicht mehr weiter eingeengte „Recht des Apothekenwesens“ könnte weitere Aspekte des insoweit einschlägigen Bildungswesens, wie etwa Fort- und Weiterbildung, erfassen.

Die Gewährung von Finanzhilfen im Wege von Investitionshilfen des Bundes ist nun an eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gebunden, womit jede Förderung im Bereich des Schulwesens zukünftig ausgeschlossen ist. Diesbezüglich bleiben im Hochschulwesen Zweifel, wieweit die Gesetzgebungskompetenz für „Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse“ Investitionen stützen kann, auch wenn dies entstehungsgeschichtlich beabsichtigt war.

Die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte in der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 6 GG ist nicht mehr nur als Sollvorschrift ausgestaltet, denn die Übertragung der Aufgaben auf einen Vertreter der Länder ist nun zwingend vorgeschrieben und bezieht sich nur noch auf die Gebiete „der schulischen Bildung, der Kultur (und) des Rundfunks.“

Von der Föderalismusreform nur mittelbar betroffen ist die mögliche Informationsarbeit der Bundesregierung, zumal Gesetzgebungskompetenzen die Reichweite dieser Möglichkeiten beeinflussen. Die Kompetenz des/der zuständigen Bundesministers/der Bundesministerin, die Öffentlichkeit in allen länderübergreifend relevanten Diskussionspunkten des Bildungswesens zu informieren, bleibt aber unberührt.

## **2. Übergangsrecht**

Das aufgrund der Änderungen erforderliche Übergangsrecht ist bei den Gesetzgebungskompetenzen ebenso von Bedeutung wie bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Investitionshilfen.

### *2.1 Fortgeltung von Bundesrecht*

Eine Regelung zur Fortgeltung unter dem Grundgesetz erlassener Gesetze ist zuerst 1994 mit Art. 125a GG in das Grundgesetz aufgenommen worden, wonach infolge einer Änderung des Grundgesetzes nicht mehr als Bundesrecht zu erlas-

sendes Recht als solches fortgilt und die Ersetzung durch Landesrecht möglich ist. Die im Rahmen der Föderalismusreform erfolgte Einführung der Übergangsvorschriften Art. 125b und 125c Abs. 1 GG stellt insoweit eine Ergänzung dar, von welcher die wenigen Bundesgesetze speziell zu Fragen des Bildungswesens nur am Rande betroffen sind. So ist beispielsweise die Kompetenzgrundlage des BAföG unverändert geblieben und auch das Hochschulrahmengesetz gilt trotz der Aufhebung der Rahmengesetzgebung fort, dies mit der teils uneingeschränkten Möglichkeit ersetzender Landesgesetzgebung und ohne Fortschreibungskompetenz des Bundes und teils mit der durch vorherige Bundesgesetzgebung bedingten, andernfalls bis zum 1. August 2008 aufschiebend befristeten Möglichkeit abweichender Landesgesetzgebung. Eine mögliche anstehende Aufhebung des Gesetzes durch Bundesgesetz bleibt zudem abzuwarten.

## *2.2 Weitergewährung von Bundesmitteln für bisherige Gemeinschaftsaufgaben – Art. 143c GG*

Der Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben hat zur Folge, dass sie allein den Ländern überlassen sind, die damit auch die Finanzierungslasten zu tragen hätten. Dieser Konsequenz ist nicht durch eine Änderung der Gesamtfinanzierung von Bund und Ländern Rechnung getragen worden, die allenfalls in einer Föderalismusreform II in Angriff genommen werden wird. Vielmehr sieht der neue Art. 143c GG die Weitergewährung der bisherigen Bundesmittel für eine recht lange Übergangszeit vor, indem den Ländern bis Ende 2019 ein Kompensationsanspruch zugestanden ist; die entsprechenden Bundesmittel werden auf die Länder zunächst nach den bisherigen Durchschnittsanteilen verteilt, und zwar zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen. Eine Mitfinanzierungspflicht der Länder wie bei den bisherigen Gemeinschaftsaufgaben ist nicht mehr vorgesehen.

## *2.3 Weiterführung von Investitionshilfen, Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG*

Nach Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG gelten auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG geschaffene Regelungen über Investitionshilfen bis längstens 2019 fort, wenn sie nicht früher außer Kraft treten. Im Bereich des Bildungswesens betrifft dies insbesondere das umstrittene Ganztagschul-Investitionsprogramm, dessen Weiterführung bei der Verfassungsänderung ausdrücklich angestrebt war und dessen Mittel die Länder noch bis 2009 in Anspruch nehmen können. Wenn das Programm allerdings verfassungswidrig zustande gekommen sein sollte, würde die Übergangsregel diesen Mangel nicht beheben. Es fehlt in der Entstehungsgeschichte jeder Hinweis darauf, dass Art. 125c GG mit den „nach Art. 104a Abs. 4 ... geschaffenen Regelungen“ auch Regelungen aufrecht erhalten sollte, die von Anfang an gegen diese Bestimmung verstoßen haben.

## **3. Gesamtbewertung der Föderalismusreform für das Bildungswesen**

Eine Gesamtbewertung der Föderalismusreform sollte sich wohl am ehesten an dem hier einschlägigen Ziel der Reform orientieren, die politischen Ver-

antwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen. Dieses ist für das Bildungswesen teilweise, aber eben auch nur teilweise, erreicht worden. Wer als Gewinner aus einer föderalen Konkurrenz um Kompetenzen hervorgegangen ist, ist schwer zu beurteilen. Teils wird der Bund als Gewinner, teils als Verlierer der Föderalismusreform im Bildungswesen gesehen. Aus Sicht der Länder ist die gern zitierte Parole, über das Bildungswesen „vom Kindergarten bis zur Habilitation“ komplett bestimmen zu wollen, jedenfalls nicht eingelöst. Die Habilitation ist zwar dem Bund entglitten, der sie zuletzt erfolglos hatte abschaffen wollen, beim Kindergarten aber hat sich an seinen Möglichkeiten nichts geändert. Im Übrigen ist die Bilanz daher recht gemischt. Die finanzielle Verantwortung für den Bereich der schulischen Bildung tragen nun jedenfalls die Länder, denn jegliche Förderung durch den Bund ist mangels einer Gesetzgebungskompetenz desselben unzulässig. Dies bietet den Ländern einerseits neue Möglichkeiten zur bildungspolitischen Profilierung, mag die finanzschwachen Länder aber auch vor Probleme stellen. Im Bereich der einzig noch durch den Bund förderungsfähigen internationalen Evaluation des Bildungswesens werden die Länder wohl auf finanzielle Mittel des Bundes zurückgreifen können.

Die vielleicht für die Bewertung wichtigste Frage, ob das Bildungswesen in Deutschland nach der Föderalismusreform besser sein wird als zuvor, ist jedenfalls mit juristischen Maßstäben nicht zu beantworten.

#### **4. Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung?**

Bei der Betrachtung der Verlagerung der den Bildungsbereich betreffenden Kompetenzen vom Bund auf die Länder mag die Frage aufkommen, ob hiermit ein Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung einhergeht. Der im Grundgesetz in den verschiedensten Zusammenhängen vorkommende Begriff der „Verantwortung“ gibt dem Juristen Rätsel auf, und die „Gesamtstaatlichkeit“ lässt an schwierigste Konstruktionsprobleme der Bundesstaatlichkeit überhaupt denken. Das GG spricht in den Regelungen des Art. 23 GG zur Beteiligung der Länder bzw. des Bundesrates auf der europäischen Ebene zweimal wörtlich davon, „die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.“ Bei allen Unklarheiten im Übrigen stellt dies den Bund primär als Träger der zu wahrenen Verantwortung dar. Der Regierungsentwurf des Änderungsgesetzes zur Föderalismusreform sieht jedoch unter Hinweis auf die Bundestreue auch die Länder ausdrücklich in die Verantwortung für den Gesamtstaat gestellt, wenn sie innerstaatlich die Willensbildung des Bundes entscheidend prägen. Gegenstand der Verantwortung ist demnach die „Verantwortung für den Gesamtstaat“, dessen Belange gegenüber partikularen Länderinteressen gewahrt werden sollen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte denn auch die „gesamtstaatliche Verantwortung“ zur Basis der oben dargestellten Bundeskompetenz zum Informationshandeln, „wenn Vorgänge wegen ihres Auslandsbezugs oder ihrer länderübergreifenden Bedeutung überregionalen Charakter haben ...“<sup>8</sup> Demnach ist

---

8 BVerfGE 105, 252 (271); 105, 279 (306).

neben dem Auslandsbezug auch die länderübergreifende Natur einer Frage als Grundlage gesamtstaatlicher Verantwortung zu sehen.

Hierzu in eng verwandtem Kontext steht das „gesamtstaatliche Interesse“ im Rahmen der konkurrierenden Bundesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 2 GG, für welches das Bundesverfassungsgericht forderte, das Bundesgesetz müsse „im gesamtstaatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern“ liegen.<sup>9</sup> Dies ist gegeben, wenn sich die fragliche Regelung auf Lebensbereiche auswirkt, die für die Aufgabenerfüllung beider Ebenen überhaupt von Bedeutung sind, was namentlich für Belange der Gesamtwirtschaft angenommen wird. Bei der gesamtstaatlichen Verantwortung geht es nach allem darum, dass Interessen gewahrt werden, die über die Grenzen eines Landes hinausgreifen. Die Berührung solcher Interessen allein begründet aber zumindest grundsätzlich keine Bundeskompetenz; vielmehr hat sich jeweils der Hoheitsträger der gesamtstaatlichen Verantwortung zu stellen, der die maßgebliche Kompetenz besitzt. Somit obliegt es im Bundesstaat auch den dazu durch die Bundestreue verpflichteten Ländern, gesamtstaatliche Interessen zu berücksichtigen, und zwar besonders dann, wenn der Bund mangels eigener Kompetenzen ausfällt. Dies kann „im Wege der Selbstkoordination“ erfolgen – so das Bundesverfassungsgericht bei der Rechtschreibreform,<sup>10</sup> aber auch im Rahmen je unterschiedlicher Lösungen in einzelnen Ländern, denn es soll ja „Sinn der föderalen Verfassungssystematik ... sein, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen.“<sup>11</sup>

Einen Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung schlechthin kann es danach im System des Grundgesetzes nicht geben, sondern nur eine Verlagerung von einem Träger dieser Verantwortung auf einen anderen. Soweit der Bund Kompetenzen an die Länder abgibt, wächst diesen zugleich die mit den Kompetenzen verbundene Verantwortung auch für gesamtstaatliche Belange zu. Da die Länder im Zuge der Föderalismusreform alleinige Träger der Kompetenzen des Bildungsbereiches wurden, tragen sie nun auch die hieraus resultierende Verantwortung für den Gesamtstaat. Soweit internationale Vergleichsstudien im Bildungsbereich die Problemfelder der Bildungsgerechtigkeit in Deutschland, Leistungsabweichungen innerhalb gleicher Schulformen und nicht paritätische Abschlüsse der Länder aufgedeckt haben, mag sich die Frage nach einer Kontrolle der rechtmäßigen Ausübung dieser Verantwortung stellen. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der „Verantwortung“ fehlt es jedoch vielfach sowohl an einem vorgegebenen Maßstab, dem das zu verantwortende Verhalten zu entsprechen hat, als auch an Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung solcher Maßstäbe.<sup>12</sup> Die Nichtexistenz solcher Kontrollmechanismen und Sanktionen verdient gleichwohl in diesem Zusammenhang

---

9 BVerfGE 106, 62 (147) (Altenpflegegesetz).

10 So – sogar unter Einbeziehung des deutschsprachigen Auslandes – BVerfGE 98, 218 (249).

11 BVerfGE 106, 62 (150); BVerfGE 111, 226 (254).

12 Sachs, DVBl. 1995, S. 873 ff.

als Ausdruck der Staatsqualität der Länder und im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung historisch gewachsener Vielfalt Anerkennung. Lösungen für die benannten Problemfelder im Bereich überregionaler Bildungspolitik im föderalen System erfordern infolgedessen eine Zusammenarbeit der Länder untereinander. Wenn auch die Kultusministerkonferenz im Bereich des Bildungswesens in Ermangelung der Möglichkeit wohl zügiger zu erzielender zentralistischer Mehrheitsentscheidungen ihre Lösungsstrategien unter Berücksichtigung unterschiedlicher Strukturen in den Ländern zu entwickeln hat, so ist die Vereinbarung und Kontrolle von Bildungsstandards ein Schritt in die richtige Richtung, in die es weiter zu gehen gilt. Ob und inwieweit dies durch das von den Ländern gemeinsam finanzierte Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

Der Bund hingegen ist jedenfalls außerhalb seiner Kompetenzen grundsätzlich nicht in der Lage, gesamtstaatliche Verantwortung wahrzunehmen. Bei einer möglichen Verletzung von sozialen Grundrechten durch die Länder wie des „Rechts auf Bildung“ besteht für den Bund keine Einflussmöglichkeit; seine Gewährleistungspflicht nach Art. 28 Abs. 3 GG betrifft nur die Grundrechte des Grundgesetzes. Soziale Grundrechte sind aber durchweg nur in Landesverfassungen verankert, deren Einhaltung durch die allein daran gebundene Landesstaatsgewalt der Bund nicht sicherzustellen hat.

Dem Bund stehen bezüglich des Bildungswesens keine Befugnisse mehr zu, die auf Kooperation mit den Ländern angelegt sind. Ein „Gegensteuern“ des Bundes wegen mangelhaft wahrgenommener gesamtstaatlicher Verantwortung durch die Länder unter dem Stichwort der Bundestreue kommt daher kaum in Betracht. Ausschließliche Träger der gesamtstaatlichen Verantwortung sind in diesem Bereich nun grundsätzlich die Länder.

Der Bund bleibt allerdings jenseits seiner regulären Möglichkeiten stets insoweit in dieser Verantwortung, als er mit der Befugnis zur Verfassungsänderung die Kompetenz-Kompetenz besitzt, sich also – unter dem alleinigen Vorbehalt der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG – selbst die Kompetenzen verschaffen kann, die er zur Wahrung gesamtstaatlicher Interessen für unabdingbar hält. Dass der Bund dabei darauf angewiesen ist, dass durch sein Organ Bundesrat die Länder an solchen Verfassungsänderungen mitwirken, ändert daran nichts, ist vielmehr konsequenter Ausdruck der bundesstaatlichen Natur der Bundesrepublik Deutschland.

## Literatur

- Ennuschat, J./Ulrich, C. (2007): Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Schul- und Hochschulbereich nach der Föderalismusreform. In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, S. 121-125.
- Hansalek, E. (2006): Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 668-670.
- Huber, P.M. (2006): Das Hochschulwesen zwischen föderalem Kartell und internationalem Wettbewerb. In: *Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung* 39, S. 196-212.

- Huber, P.M. (2007): „Vom Kindergarten zur Habilitation?“ – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, S. 4-7.
- Karpen, U. (2006): Bildung, Wissenschaft und Kultur in der Föderalismusreform. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, S. 271-287.
- Klement, J.H. (2006): Verantwortung. Funktion und Legitimation eines Begriffs im Öffentlichen Recht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Knopp, L. (2006): Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei?. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 1216-1220.
- Küchenhoff, B. (2007): Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei?. In: *Neue Justiz*, S. 106-108.
- Ipsen, J. (2006): Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle. In: *Neue Juristische Wochenzeitschrift*, S. 2801-2806.
- Mager, U. (2005): Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung – Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismuskommission. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, S. 312-322.
- Sachs, M. (Hrsg.) (2007): *Grundgesetz*. München: C.H. Beck.
- Sachs, M. (1995): Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat. In: *Deutsche Verwaltungsblätter*, S. 873-894.
- Sager, K. (2007): Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft. In: Holtschneider, R./Schön, W. (Hrsg.): *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 117-138.
- Schmidt-Abmann, E. (2007): Die Bundeskompetenz für die Wissenschaftsförderung nach der Föderalismusreform. In: Depenheuer, O./Heintzen, M./Jestaedt, M./Axer, P. (Hrsg.): *Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee*. Heidelberg/München/Landsberg/Berlin: C.F. Müller, S. 405-421.
- Westerburg, S. (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung. In: *Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung* 39, S. 338-344.
- Wollenschläger, F. (2007): Die Föderalismusreform: Genese, Grundlinien und Auswirkungen auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, S. 8-20.

*Michael Sachs*, Prof. Dr., geb. 1951, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Köln, geschäftsführender Direktor des Institutes für Deutsches und Europäisches Wissenschaftsrecht an der Universität zu Köln

Anschrift: Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

E-Mail: [Sachs@uni-koeln.de](mailto:Sachs@uni-koeln.de)

*Sonja Dörrenbach*, Ass. iur., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Köln

Anschrift: Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

E-Mail: [s.doerrenbach@uni-koeln.de](mailto:s.doerrenbach@uni-koeln.de)