

Annette Guckelberger

## Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91b Abs. 2 GG

### 1 Einleitung

Durch das Finanzreformgesetz von 1969<sup>1</sup> wurde Art. 91b GG in das Grundgesetz eingefügt, der es Bund und Ländern erlaubte, „auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenzuwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“ Dadurch wurde die sich bereits seit einiger Zeit im Rahmen eines kooperativen Föderalismus etablierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern in bestimmten Bereichen verfassungsrechtlich anerkannt.<sup>2</sup> Als *Gemeinschaftsaufgabe* beinhaltet sie eine Abweichung von dem so genannten Trennprinzip, wonach der Bund bzw. die Länder die zugewiesenen Aufgaben insbesondere im Interesse klarer Verantwortlichkeiten selbst wahrzunehmen haben, und gestattete nicht nur dem Bund bei der Bildungsplanung eine Mitwirkung bei den diesbezüglichen Landesaufgaben, sondern ermöglichte den Ländern auch ein Mitwirken im Zuständigkeitsbereich des Bundes, z.B. was Planungen in Bezug auf die berufliche Ausbildung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) angeht.<sup>3</sup> Beinahe von Anbeginn sind die neu eingeführten Gemeinschaftsaufgaben auf Skepsis gestoßen.<sup>4</sup> Sie seien ein Vehikel zur Unitarisierung im Bundesstaat und würden die Länder an die „goldenen Zügel“ des Bundes legen, da sie sich bis zu einem gewissen Maße seinen Vorstellungen beugen müssten, um in den Genuss einer Mitfinanzierung zu gelangen.<sup>5</sup> Bei den Gemeinschaftsaufgaben würden die Landesparlamente in ihrer Entscheidungsmacht zumindest faktisch eingeschränkt.<sup>6</sup> Weitere Einwände gingen dahin, dass die Gemeinschaftsaufgaben zu einer Fehlallokation von Finanzmitteln führten, bei ihnen nur eine eingeschränkte Kontrolle der Rechnungshöfe möglich sowie die nötige Koordinierung zwischen den Beteiligten schwerfällig und bürokratisch sei.<sup>7</sup>

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass eines der zentralen Themen für die Föderalismusreform die Frage nach der Abschaffung bzw. Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgaben war. Die von Bundestag und Bundesrat eingesetzte gemeinsame Kommission zur Modernisie-

1 Gesetz vom 12.5.1969 (BGBl. I S. 359).

2 Mager, U., in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 4./5. Aufl. 2003, Art. 91b Rn. 1; Maier, R., DÖV 2003, 796 (798); Maunz, Th., in: ders./Dürig, GG, Art. 91b Rn. 6 (Erg.-Lfg. Sept. 1980); Stern, K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1980, S. 838 f.; Tiemann, B., DÖV 1970, S. 161.

3 Mager, U. (Anm. 2), Art. 91b Rn. 7; Fücksel, W.-D., Gemeinschaftsaufgaben, 1985, S. 15; Siekmann, H., in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 91b Rn. 5, 9; Schmidt de Caluwe, R., in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 91b Rn. 6; s. zum Verbot der Mischverwaltung BVerfG, NVwZ 2008, S. 183 (186 f.).

4 Breuer, R., in: Planung, FS für Werner Hoppe, 2000, S. 325 (329); Blümel, W., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 2. Aufl. 1999, § 101 Rn. 125; Fücksel, W.-D. (Anm. 3), S. 11.

5 Breuer, R. (Anm. 4), S. 328; Ennuschat, J., VBIBW 2007, S. 121 (122); Häde, U., JZ 2006, S. 930 (935); Kämmerer, J. A., RdJB 2004, S. 152 (166) m.w.N.

6 Breuer, R. (Anm. 4), S. 328; Häde, U., JZ 2006, S. 930 (935); Kämmerer, J. A., RdJB 2004, S. 152 (166) m.w.N.; Maunz, Th. (Anm. 2), Art. 91a Rn. 12; Volkmann, U., in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Art. 91b Rn. 1.

7 Kämmerer, J. A., RdJB 2004, S. 152 (167) m.w.N.; s. Böhmler, R., in: Holtschneider, Die Reform des Bundesstaats, 2007, S. 139 (145).

rung der bundesstaatlichen Ordnung konnte sich vor allem wegen unterschiedlicher Auffassungen über eine gemeinsame Bildungsplanung bis zu ihrer abschließenden Sitzung am 17. Dezember 2004 auf kein gemeinsames Konzept einigen.<sup>8</sup> Nach den Neuwahlen des Bundestags vereinbarten CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005<sup>9</sup> die Handlungsfähigkeit des Staates durch eine zügige Verabschiedung der Föderalismusreform zu verbessern. Wie in Anlage 2 des Koalitionsvertrags vereinbart, wurde die bisherige Gemeinschaftsaufgabe zur Bildungsplanung gestrichen und durch Art. 91b Abs. 2 GG n.F. ersetzt, wonach der Bund und die Länder auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und [bei] diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

## 2 Zum Streit über die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ bis zum Erlass des Art. 91b Abs. 2 GG n.F.

Weil seit den 1980er Jahren, abgesehen von einzelnen Modellversuchen, wegen des Widerstands der Landesfinanzminister und parteipolitischer Differenzen keine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern mehr stattfand,<sup>10</sup> hätte man aufgrund der Zielsetzungen der Föderalismusreform (Entflechtung, Abbau von Mischfinanzierungen) eigentlich eine große Einmütigkeit hinsichtlich der Streichung der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ erwartet. Dementsprechend löste der Vorschlag von *Kröning/Runde*, wonach Bund und Länder künftig bei der „Fortentwicklung des Bildungswesens“ zusammenwirken können sollten, eine kontroverse Debatte in der gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung aus. Die vorgeschlagene Novellierung sollte Bund und Ländern eine koordinierende sowie freiwillige Zusammenarbeit für eine durchgreifende Modernisierung des Bildungswesens ermöglichen.<sup>11</sup> Nach Meinung von *Krista Sager* drückte der Begriff der „Bildungsplanung“ nicht hinreichend die Möglichkeit einer strategischen Koordination im Hinblick auf die internationale und europäische Ebene aus.<sup>12</sup> Die damalige Bundesregierung ging sogar so weit, vor dem Hintergrund der in der PISA-Studie sichtbar werdenden Mängel des deutschen Bildungswesens die Bildungsplanung insbesondere zur Erzielung bundesweit einheitlicher Bildungsstandards in einen „verpflichtenden Verfassungsauftrag“ umzugestalten.<sup>13</sup> Demgegenüber sprach sich u. a. der baden-württembergische Ministerpräsident *Teufel* für eine Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung aus. Nur wenn die Länder weitergehende Befugnisse als bisher im Bildungsbereich erhielten, könne von ihnen die Reduzierung der Anzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze und damit die Zurückdrängung ihres Einflusses über den Bundesrat akzeptiert werden.<sup>14</sup> Ein weiteres Argument ging

8 S. dazu *Riebel, J.*, in: *Holtschneider, Die Reform des Bundesstaats*, 2007, S. 320 (325).

9 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.

10 *Blümel, W.* (Anm. 4), § 101 Rn. 157 f.; *Ennuschat, J.*, *VBIBW* 2007, S. 121; *Hellermann, J.*, in: *Starck, Föderalismusreform*, 2007, Rn. 307; *Mager, U.*, *RdJB* 2005, S. 312 (314); *Volkman, U.* (Anm. 6), Art. 91b Rn. 1.

11 Deutscher Bundestag – Bundesrat – Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), *Dokumentation von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, 2005, S. 592 f. (Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG n. F.); s. dazu auch die Stellungnahmen von *Kressl, N.*, a.a.O., S. 595.

12 *Sager, K.*, in: *Dokumentation* (Anm. 11), S. 596; s. auch *dies.*, in: *Holtschneider, Die Reform des Bundesstaats*, 2007, S. 117 (125 ff.).

13 Haltung der Bundesregierung, wiedergegeben in: *Dokumentation* (Anm. 11), S. 601.

14 *Teufel, E.*, in: *Dokumentation* (Anm. 11), S. 599 f.; so auch die Position der Ministerpräsidentenkonferenz, wiedergegeben in: *Dokumentation* (Anm. 11), S. 600 f.; *Fraktionsvorsitzende der Landtage*, a.a.O., S. 603; s. auch *Böhmler, R.* (Anm. 7), S. 139.

dahin, dass man sich auch ohne Beteiligung des Bundes durch Ländervereinbarung auf gemeinsame nationale Bildungsstandards verständigen könnte.<sup>15</sup>

Nach den Wahlen zum 16. Deutschen Bundestag wurde innerhalb kürzester Zeit die Änderung mehrerer Grundgesetzartikel zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung beschlossen.<sup>16</sup> Die heutige Fassung des Art. 91b Abs. 2 GG entspricht dem Gesetzesvorschlag in der Bundestag-Drucksache 16/813, dessen Begründung mit den Festlegungen im Koalitionsvertrag übereinstimmte.<sup>17</sup> Mit Art. 91b Abs. 2 GG n.F. wird die „Grundlage für eine zukunftsorientierte, gemeinsame Evaluation und Bildungsberichterstattung zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ geschaffen.<sup>18</sup> Als Motiv für die Bildungsberichterstattung wird „die Schaffung von Grundinformationen (einschließlich Finanz- und Strukturdaten) für die Gewährleistung der internationalen Gleichwertigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bildungswesens“ angegeben.<sup>19</sup> Ausdrücklich wird herausgestellt, dass unbeschadet eventueller gemeinsamer Empfehlungen allein die Länder für Folgerungen aus diesem Zusammenwirken zuständig sind, soweit der Bund nicht wie bei der außerschulischen beruflichen Bildung und Weiterbildung, der Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen über eigene Zuständigkeiten verfüge.<sup>20</sup> Schließlich wird unter expliziter Erwähnung der bis heute nicht allgemein veröffentlichten KMK-Eckpunkte vom März 2004 zur künftigen Bildungsberichterstattung in Deutschland klargestellt, dass die bestehende Zusammenarbeit der Länder und des Bundes zur nationalen Bildungsberichterstattung als notwendige Grundlage internationaler Berichtspflichten und internationaler Vergleiche unberührt bleibe und fortgeführt werde.<sup>21</sup>

Vor allem die Fraktion DIE LINKE. sprach sich während des Gesetzgebungsverfahrens gegen die Umwandlung der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung in eine „Berichterstattungs- und Informationskompetenz“ aus, weil die Berichte zur Feststellung der Leistungsfähigkeit ohne Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten des Bundes nichts wert seien.<sup>22</sup> Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN plädierte für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der „Fortentwicklung des Bildungswesens“, weil ein solches wegen seiner übergeordneten Bedeutung für die Beschäftigung, Wohlstandsentwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit im gesamtstaatlichen Interesse liege. Auf diese Weise werde eine Kooperation sowohl bei internationalen als auch nationalen Vergleichen sowie bei konkreten Projekten, z.B. Ganztags-schulprogrammen, ermöglicht.<sup>23</sup> Auf eine Anfrage zur Zukunft der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung betonte die Bundesregierung die besondere Bedeutung der Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Bildung, da sie wichtige Politikbereiche von der Arbeitsmarkt- über die Wirtschafts-, Sozial- bis hin zur Gesundheitspolitik beeinflusse.<sup>24</sup>

15 So *Kretschmann, W.*, in: Dokumentation (Anm. 11), S. 602; s. auch *Böhmler, R.* (Anm. 7), S. 146 f.; *Mager, U.*, RdJB 2005, S. 312 (317).

16 Gesetz vom 28.8.2006 (BGBl. I S. 2034).

17 *Schmidt de Caluwe, R.* (Anm. 3), Art. 91b Rn. 5.

18 BT-Drucks. 16/813, S. 17.

19 BT-Drucks. 16/813, S. 17.

20 BT-Drucks. 16/813, S. 17.

21 BT-Drucks. 16/813, S. 17.

22 BT-Drucks. 16/2069, S. 33.

23 BT-Drucks. 16/2069, S. 40.

24 BT-Drucks. 16/330, S. 2.

### 3 Übergang von der Bildungsplanung zur Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsevaluation“

Um sich über die Tragweite des Wechsels von der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ zur in Anlehnung an die Worte der Abgeordneten *Grütters*<sup>25</sup> so titulierten neuen Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsevaluation“ klar zu werden, sollte man sich wenigstens einige Gedanken über das Anwendungsfeld der früheren Gemeinschaftsaufgabe machen. Der Begriff „Bildungsplanung“ ist wegen seiner Komplexität nur schwer fassbar und wird als unscharf angesehen.<sup>26</sup> Mit ihr zielt man auf die Aufstellung organisatorischer und inhaltlicher Grundsätze für den Ausbau des Bildungswesens ab.<sup>27</sup> *Ferdinand Kirchhof* meinte im Rahmen der Anhörung zur Föderalismusreform, Bildungsplanung zeichne sich dadurch aus, „dass man versucht, etwas für die Zukunft zu betreiben, etwas für die Zukunft zu strukturieren.“<sup>28</sup> In der gängigen Kommentarliteratur wird Bildungsplanung als Vorbereitung, Datenerfassung und Vorausschau bildungspolitischer Entscheidungen umschrieben.<sup>29</sup> Bis zum Ende blieb umstritten, inwieweit von der Gemeinschaftsaufgabe die Kontrolle bzw. Evaluation bildungsplanerischer Maßnahmen erfasst wird.<sup>30</sup> Das Bildungswesen selbst reicht von der vorschulischen Erziehung über das allgemein bildende Schulwesen und das Hochschulwesen bis hin zur Fort-, Weiter- und Erwachsenenbildung.<sup>31</sup> Teilweise wird von einem weiten Bildungsbegriff ausgegangen. Dazu soll nicht nur die Vermittlung von Bildungsgut durch unterrichtliche Methoden gehören, sondern auch das Einwirken auf die Umwelt in jeder denkbaren Weise, z.B. durch Rundfunk, Schrifttums- und Kunstförderung.<sup>32</sup> Neben dem nicht fortgeschriebenen Bildungsgesamtplan befasste sich die auf der Grundlage des Art. 91b GG a.F. eingesetzte Bund-Länder-Kommission (BLK) mit Einzelproblemen und erarbeitete z.B. Stellungnahmen und Empfehlungen zum Geburtenrückgang oder zur Ermittlung mittelfristiger Arbeitsmarktentwicklungen und förderte diesbezügliche Programme und Verbundvorhaben.<sup>33</sup> Trotz geltend gemachter verfassungsrechtlicher Bedenken wurde das

25 Äußerung von *Monika Grütters* in der Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 29.5.2006, Stenografischer Bericht, S. 69; s. auch *Schmidt de Caluwe, R.* (Anm. 3), Art. 91b Rn. 2.

26 *Heun, W.*, in: *Dreier, Grundgesetz*, Bd. 3, 2000, Art. 91b Rn. 10; *Stern, K.* (Anm. 2), S. 840; s. auch *Dittmann, A.*, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe, 1975, S. 43 ff.

27 *Brockmeyer, H.-B.*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum GG*, 10. Aufl. 2004, Art. 91b Rn. 8; *Volkman, U.* (Anm. 6), Art. 91b Rn. 6.

28 *Kirchhof, F.*, Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags vom 29. Mai 2006, Stenografischer Bericht, S. 44.

29 *Heun, W.* (Anm. 26), Art. 91b Rn. 10; *Krüger, H./Siekmann, H.*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 3. Aufl. 2003, Art. 91b Rn. 5; *Schlegel, S.*, in: *Umbach/Clemens, Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 2002, Art. 91b Rn. 13; *Stern, K.* (Anm. 2), S. 840; *Mager, U.* (Anm. 2), Art. 91b Rn. 14 spricht von Bestandsaufnahme, Bedarfsfeststellung, Prioritätensetzung und Abstimmung mit den finanziellen Möglichkeiten.

30 Bejahend der Bund, ablehnend die Länder, s. dazu *Dittmann, A.* (Anm. 26), S. 51 f.; für eine Einbeziehung der Evaluation *Brockmeyer, H.-B.* (Anm. 27), Art. 91b Rn. 8; *Heun, W.* (Anm. 26), Art. 91b Rn. 10; *Krüger, H./Siekmann, H.* (Anm. 29), Art. 91b Rn. 5; *Schlegel, S.* (Anm. 29), Art. 91b Rn. 13; *Stern, K.* (Anm. 2), S. 840.

31 *Heun, W.* (Anm. 26), Art. 91b Rn. 10; *Maunz, Th.* (Anm. 2), Art. 91b Rn. 24; *Krüger, H./Siekmann, H.* (Anm. 29), Art. 91b Rn. 5; *Schlegel, S.* (Anm. 29), Art. 91b Rn. 11; *Tiemann, B.*, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, 1970, S. 245.

32 *Heun, W.* (Anm. 26), Art. 91b Rn. 10; *Maunz, Th.* (Anm. 2), Art. 91b Rn. 24; *Tiemann, B.* (Anm. 31), S. 245. Interessant sind auch die Ausführungen der Bundesregierung in BT-Drucks. 16/920, S. 1 f. zur Verwendung der von den Ländern für Aufgaben der Bildungsplanung einzusetzenden Kompensationsmittel. „Hierzu zählen u.a. Versuchs- und Modelleinrichtungen des Bildungswesens und im beruflichen Bereich, Innovationen im Bildungswesen, Fernstudium im Medienverbund sowie Computer- und netzgestütztes Lernen.“

33 S. dazu die Homepage der Bund-Länder-Kommission, die aber nicht mehr aktualisiert wird.

Ganztagsschulprogramm des Bundes und die damit verbundene finanzielle Unterstützung der Länder anscheinend in Zusammenhang mit Art. 91b GG gebracht.<sup>34</sup>

Durch die Föderalismusreform wurde die Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ aufgehoben. An ihre Stelle ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern „bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ getreten. Art. 91b Abs. 2 GG n.F. ist differenzierter ausformuliert. Dies deutet auf einen engeren sachlichen Anwendungsbereich der jetzigen Gemeinschaftsaufgabe hin.<sup>35</sup> In ihrem Zentrum steht die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens, die darüber hinaus in Kontext zu internationalen Vergleichen gebracht wird. Eine bildungspolitische Maßnahme, wie ein Ganztagsschulprogramm, kann nicht Gegenstand des Art. 91b Abs. 2 GG n.F. sein, da es dabei nicht um die „Feststellung“ der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens geht.<sup>36</sup> Gleiches gilt für die zahlenmäßige Planung neu zu schaffender Kindergartenplätze oder die Festlegung der Zahl der Kindergarten-Quadratmeter pro Kind.<sup>37</sup> Mit den Worten der GEW wird es künftig keine BLK-Modellversuche mehr geben, die, wie das Sinus-Programm zur Verbesserung des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts oder das Förmig-Projekt zur Sprachförderung von Migrantenkindern, bedeutende Impulse für das Bildungswesen geliefert hätten. Denn Art. 91b Abs. 2 GG n.F. zielt nicht auf eine Kooperation „zur Sicherstellung“ der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens ab.<sup>38</sup>

Vielfach wird betont, durch die Novellierung des Art. 91b GG sei die Kulturhoheit der Länder gestärkt und der Einfluss des Bundes auf das Schulwesen zurückgedrängt worden.<sup>39</sup> Nach Meinung von *Peter M. Huber* ist dagegen die Rolle des Bundes durch seine Einbindung in die internationale Evaluation des gesamten Bildungswesens voraussichtlich eher größer geworden.<sup>40</sup> Während die Bildungsplanung bislang in vielen Bereichen als gescheitert galt, könnte die in Art. 91b Abs. 2 GG sichtbar werdende Beteiligung an internationalen Vergleichsstudien letztlich zu einem größeren Reformdruck auf den Bildungssektor führen, als er bislang bestand. Besonders deutlich zeigt sich dies an den Äußerungen im Rahmen der Sachverständigenanhörung zur Föderalismusreform. Die Bildungsberichterstattung führt zu einem Mehr an Transparenz. „Was Insider längst wussten, aber ‚politically correct‘ unterdrückt wurde, enthüllten der stauenden Öffentlichkeit die internationalen Hochschulrankings und vor allem die internationalen Vergleichsstudien – TIMSS, PISA, IGLU –: Deutschland insgesamt sowie innerhalb Deutschland die nördlichen Bundesländer schnitten unterdurchschnittlich ab.“<sup>41</sup> Auch wenn die Länder alleine darüber befinden, welche Konsequenzen sie aus derartigen Vergleichen ziehen wollen, kann die Berichterstattung über derartige Studien einen erheblichen Druck auf die für den Bildungssektor Verantwortlichen ausüben. So meinte der Sachverständige *Drexler*, das Beispiel PISA habe gezeigt, dass heutzutage mittels Evaluation und Vergleichsuntersuchungen politisch mehr bewegt

34 S. dazu *Brockmeyer, H.-B.* (Anm. 27), Art. 91b Rn. 8; *Häde, U.*, JZ 2006, S. 930 (936).

35 *Hellermann, J.* (Anm. 10), Rn. 281.

36 *Ennuschat, J.*, VBIBW 2007, S. 121 (123); *Pieroth, B.*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 9. Aufl. 2007, Art. 91b Rn. 5; *Siekmann, H.* (Anm. 3), Art. 91b Rn. 21.

37 S. zu Letzterem *Knopp, L.*, DÖD 2006, S. 237 (240).

38 S. den Standpunkt der GEW zur „Föderalismusreform in Bildung und Forschung“, S. 6 f. abrufbar über [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/04\\_Bildung/Stellungnahme/Ulrich\\_Thoene.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/04_Bildung/Stellungnahme/Ulrich_Thoene.pdf).

39 *Häde, U.*, JZ 2006, S. 930 (936); *Kesper, I.*, NdsVBl 2006, 145 (152); *Siekmann, H.* (Anm. 3), Art. 91b Rn. 21.

40 *Huber, P. M.*, RdJB 2007, S. 4 (6); s. zur neuen Gemeinschaftsaufgabe auch *Selmer, P.*, NVwZ 2007, S. 872 (874); skeptisch *Weishaupt, H.*, ZfE 2006, S. 42 (49), da Gleiches wie bei der Bildungsplanung geschehen könne.

41 So der Sachverständige Prof. Dr. *Manfred Erhardt* im Rahmen der Anhörung in der Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags vom 29.5.2006, Stenografischer Bericht, S. 9; s. zu den Vergleichsuntersuchungen auch *Langenfeld, C.*, Die Verw. 40, 2007, S. 347 ff.

werden kann als durch halbherzig ausgestattete Anreizsysteme, die häufig zu unerwünschten Mitnahmeeffekten einladen.<sup>42</sup>

Zieht man die vorherigen Ausführungen zur Bildungsplanung heran, dürfte es sich beim jetzigen Art. 91b Abs. 2 GG um kein völliges Novum handeln. So heißt es in den Gesetzesmaterialien, dass die zum Teil „neu strukturierte“ Möglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich bei der Bildungsevaluation „erhalten“ bleibt.<sup>43</sup> Auch bei der Bildungsplanung geht es darum, Informationen über das Bildungswesen zur besseren Fundierung bildungspolitischer Entscheidungen zu sammeln. Während die *Bildungsplanung* nach ihrem Begriff eher prospektiv ausgerichtet ist, soll die Bildungsevaluation vor allem Erkenntnisse über das gegenwärtige Bildungssystem zutage fördern.<sup>44</sup> Selbst wenn man Evaluierungen bereits als der früheren Bildungsplanung inhärent ansieht, führt Art. 91b Abs. 2 GG n.F. zu einer Akzentverschiebung: Das deutsche Bildungswesen ist nicht mehr isoliert, sondern im internationalen Vergleich zu betrachten.

#### 4 Zu Art. 91b Abs. 2 GG n.F. im Einzelnen

Der Bedeutungsgehalt des heutigen Art. 91b Abs. 2 GG lässt sich nur im historischen Kontext verstehen. Vor allem das nur mittelmäßige Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler bei den internationalen Schulleistungsuntersuchungen in den Bereichen Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften hat dazu geführt, dass der Stellenwert der Bildung wieder vermehrt in den Blickpunkt rückt und zu einem zentralen gesellschaftspolitischen Anliegen wird.<sup>45</sup> Denn von der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems hängen in erheblichem Maße die individuellen Entfaltungschancen, aber auch die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit sowie der soziale Zusammenhalt in einem Land ab.<sup>46</sup> Um den u. a. in Art. 7 Abs. 1 GG niedergelegten staatlichen Erziehungsauftrag gut zu erfüllen, ist darauf zu achten, dass den Educanden tatsächlich das nötige Wissen vermittelt wird. Während man sich bis zu den 1990er Jahren im Bildungsbereich darauf verließ, dass durch den Einsatz der erforderlichen Ressourcen und die Bereitstellung entsprechender Strukturen die gewünschten Resultate im Bildungsbereich erzielt werden,<sup>47</sup> führten die Ergebnisse der internationalen Vergleichsuntersuchungen zu einem Umdenken in der deutschen Bildungspolitik. Der Erfolg der Bildungseinrichtungen, z.B. des Systems „Schule“, wird nunmehr zugleich an ihren Resultaten, insbesondere den Lernergebnissen, gemessen.<sup>48</sup> Die in anderen Bereichen staatlichen Handelns zunehmend anzutreffende Outputsteuerung wird auch auf den Bildungsbereich übertragen und ergänzt die herkömmliche Inputsteuerung über Lehrpläne, Ausbildungsbestimmungen und Prüfungsrichtlinien.<sup>49</sup>

42 So der Sachverständige Prof. Dr. *Wolfgang Drexler* im Rahmen der Anhörung in der Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags vom 29.5.2006, Stenografischer Bericht, S. 7.

43 BT-Drucks. 16/813, S. 10.

44 Dies ergibt sich auch aus dem Zusammenhang zu den internationalen Vergleichen. S. zum Unterschied Monitoring – Planung *Herzmann, K.*, DVBl 2007, S. 670 (674).

45 *Guckelberger, A.*, NVwZ 2005, S. 750; *Langenfeld, C.*, Die Verw. 40, 2007, S. 347 (380); *Steffens, U.*, in: van Buer/Wagner, Qualität von Schule, 2007, S. 21 (42).

46 S. auch *Guckelberger, A.*, NVwZ 2005, S. 750; *Langenfeld, C.*, Die Verw. 40, 2007, S. 347 (354).

47 *Böttcher, W./Holtappels, H. G./Brohm, M.*, in: dies., Evaluation im Bildungswesen, 2006, S. 7; *Köller, O.*, in: van Buer/Wagner, Qualität von Schule, 2007, S. 93; *Steffens, U.* (Anm. 45), S. 42 f.

48 *Guckelberger, A.*, NVwZ 2005, S. 750; *Steffens, U.* (Anm. 45), S. 42 f.

49 *Guckelberger, A.*, NVwZ 2005, S. 750; *Langenfeld, C.*, Die Verw. 40, 2007, S. 347 (357, 368 ff.); *Zlatkin-Troitschanskaia, O.*, in: van Buer/Wagner, Qualität von Schule, S. 67 (81); s. zur Outputorientierung und Output-Steuerung auch

Indem Art. 91b Abs. 2 GG von der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens „im internationalen Vergleich“ redet, wird deutlich, dass die verschiedenen nationalen Bildungssysteme in einer globalisierten Welt im Wettbewerb zueinander stehen. In den vergangenen Jahren lenkten z.B. die OECD-Mitgliedstaaten in verstärktem Maße ihre Aufmerksamkeit auf vergleichende internationale Analysen bildungspolitischer Maßnahmen.<sup>50</sup> Dahinter steht das Bestreben, von anderen zu lernen, die Vorteile der Bildung für möglichst alle sicherzustellen sowie herauszufinden, auf welche Weise sich die für eine Wissensgesellschaft notwendigen Kompetenzen am besten fördern lassen.<sup>51</sup> Indem die Bildungseinrichtungen nicht mehr aus rein nationaler Warte, sondern international vergleichend betrachtet werden, wird eine gewisse Distanz zum nationalen System hergestellt und es werden die Vorzüge, aber auch Nachteile des eigenen Bildungssystems gegenüber denjenigen anderer Staaten sichtbar gemacht. Der Vergleich liefert Hinweise dafür, in welchen Bereichen bei deutschen Bildungseinrichtungen ein Interventions- oder Verbesserungsbedarf besteht.<sup>52</sup> Auch wenn Art. 91b Abs. 2 GG nur eine Option eröffnet („können“), zeigt dieser Verfassungsartikel mit hinreichender Deutlichkeit, dass nicht nur irgendein, sondern ein leistungsfähiges Bildungssystem vorgehalten werden sollte<sup>53</sup> und gerade der internationale Vergleich ein probates Mittel zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit bildet.

Obgleich in Art. 91b Abs. 2 GG die *Evaluation* des Bildungswesens nicht erwähnt wird, wurde dieser Begriff sowohl in den Gesetzesmaterialien als auch bei den Diskussionen verwendet. Herkömmlicherweise versteht man unter „Evaluation“ eine Bewertung bzw. Beurteilung. So soll nach § 6 HRG 1998 die Arbeit der Hochschulen in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses regelmäßig bewertet werden. In einem von der Kultusministerkonferenz herausgegebenen Bericht wird unter Evaluation im Bildungswesen die systematische Beurteilung von Organisationsstrukturen, Lehr- und Lernprozessen und Leistungsmerkmalen mit der Zielsetzung der Qualitätsverbesserung verstanden.<sup>54</sup> Hierbei handelt es sich um eine Präzisierung der gängigen Umschreibung der Evaluation als eine Methode der systematischen Datensammlung, der Analyse und an bestimmten Kriterien ausgerichteten Bewertung der Befunde mit dem Ziel, Impulse für Verbesserungen zu liefern.<sup>55</sup> Vor allem im sozialwissenschaftlichen Schrifttum wird die Vieldeutigkeit des Evaluationsbegriffs betont.<sup>56</sup> Die Evaluation dient der Gewinnung von Erkenntnissen, damit z.B. anstehende Entscheidungen auf rationaler Grundlage getroffen werden können.<sup>57</sup> Durch sie soll die Leistungsfähigkeit und Zielgenauigkeit staatlicher Maßnahmen verbessert werden.<sup>58</sup> Indem aufgedeckt wird, wie erfolgreich bzw. wirkungsvoll sich

Vofßkuhle, A., in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Vofßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 1 Rn. 50 ff.

50 S. dazu Landesinstitut für Schulentwicklung, Bildung in Baden-Württemberg 2007, S. 11.

51 Bildung in BW (Anm. 50), S. 11.

52 S. zum Benchmarking Bandemer, S. von, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005, S. 444 ff.; Stockmann, R., Handbuch zur Evaluation, 2007, S. 83 ff.

53 S. allgemein zur verfassungsrechtlichen Fundierung einer Folgenabschätzung Ziekow, J., in: FS für Detlef Merten, 2007, S. 235 (240 f.).

54 Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2006, bearbeitet von Lohmar, B./Eckardt, Th., Bonn 2007; s. zur Schulevaluation Langenfeld, C., Die Verw. 40, 2007, S. 347 (371 ff.).

55 S. dazu Böttcher, W./Holtappels, H. G./Brohm, M. (Anm. 47), S. 7 f.; ähnlich Stockmann, R. (Anm. 52), S. 25 f.; s. auch Wollmann, H., in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005, S. 502 ff.

56 S. dazu Böttcher, W./Holtappels, H. G./Brohm, M. (Anm. 47), S. 7 ff.; Stockmann, R. (Anm. 52), S. 25.

57 Peek, I., in: van Buer/Wagner, Qualität von Schule, 2007, S. 141 (142); Stockmann, R. (Anm. 52), S. 38; s. zum rationalen staatlichen Handeln auch Faßbender, B., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 3 ff.

58 Smeddinck, U., Integrierte Gesetzesproduktion, 2006, S. 416; s. auch Hüfner, A., ZfE 2006, S. 15 (16).

eine Maßnahme erwiesen hat, ist sie zugleich ein Mittel der Rechenschaftslegung bzw. Kontrolle.<sup>59</sup> Die Evaluationsergebnisse können den Anstoß dafür bilden, dass man über neue Wege zur Erreichung besserer Ergebnisse nachdenkt. Deshalb wird in der Evaluation ein wichtiges Mittel der Qualitätsentwicklung gesehen.<sup>60</sup> Schließlich kann sie die Glaubwürdigkeit und Legitimität politischer Entscheidungen untermauern.<sup>61</sup> Wie viele der genannten Aspekte bei einer Evaluation zum Tragen kommen, dürfte vom Einzelfall abhängen. Bei der Neufassung des Art. 91b Abs. 2 GG stand die Qualitätssicherung und -entwicklung des Bildungswesens im Vordergrund. Dadurch wird aber nicht ausgeschlossen, dass zu evaluierende Einrichtungen bzw. die für den Bildungsbereich politisch Verantwortlichen etwa darlegen müssen, warum bei einer Vergleichsuntersuchung suboptimale Ergebnisse erzielt wurden.

Aus dem Gesamtkontext des Art. 91b Abs. 2 GG ergibt sich mittelbar die Anerkennung der Bildungsevaluation als geeignetes Mittel zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens. Die Norm signalisiert die Bereitschaft der staatlichen Stellen, die eigene Arbeit kritischer Reflexion zu unterziehen, Lernfähigkeit zu beweisen und alternative Anregungen und Ansätze auch von außen als Entwicklungsimpulse für den Bildungssektor zu berücksichtigen.<sup>62</sup> Art. 91b Abs. 2 GG zielt nicht bloß auf eine Bestandsaufnahme des deutschen Bildungssystems ab, weil nicht nur das Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich, sondern auch bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen gestattet wird. Beispielsweise kann in den Berichten darauf eingegangen werden, wie die Leistungsfähigkeit der allgemein bildenden Schulen oder Hochschulen in Deutschland im internationalen Vergleich einzuordnen ist, und es können in den Empfehlungen Vorschläge unterbreitet werden, z.B. wie künftig eine bessere Positionierung erreicht werden kann. Die Nichterwähnung der Evaluation bzw. Bewertung des deutschen Bildungswesens bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe dürfte darauf beruhen, dass die Länder für die Schlussfolgerungen aus dem Zusammenwirken hinsichtlich ihrer Bildungseinrichtungen zuständig bleiben, sie insoweit also nochmals eigenständige Bewertungen anstellen dürfen.

Insgesamt stellen die in Art. 91b Abs. 2 GG aufgezählte Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich sowie die diesbezüglichen Berichte und Empfehlungen wichtige Bausteine einer Bildungsevaluation dar, zu der noch weitere Elemente zählen können. Vor dem Hintergrund, dass das Ob und die Reichweite der Mitwirkung des Bundes bei der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung besonders umstritten war, wird man die Aufzählung als abschließend ansehen müssen. Für andere, in Art. 91b Abs. 2 GG nicht genannten Maßnahmen sind je nach Kompetenzbereich der Bund bzw. die Länder allein zuständig.<sup>63</sup> Da sich die neue Gemeinschaftsaufgabe aus drei Elementen zusammensetzt, die jeweils über die Konjunktion „und“ miteinander verbunden sind, drängt sich die Frage auf, ob ein Zusammenwirken von Bund und Ländern nur möglich ist, wenn alle drei Elemente kumulativ vorliegen. Richtigerweise wird man dies verneinen müssen. Mit Art. 91b Abs. 2 GG wurde lediglich verbindlich festgelegt, wie weit ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsevaluation möglich ist. Weil im Unterschied zu Art. 91a Abs. 2 GG keine Pflicht zur Zusammenarbeit besteht („können“), wird die Entscheidung über die Kooperation Bund und Ländern anheim gestellt. Es würde dem Sinn

59 Artelt, C., in: van Buer/Wagner, Qualität von Schule, 2007, S. 131 (135); Böttcher, W. (Anm. 47), S. 29 f.; Stockmann, R. (Anm. 52), S. 38; s. zur Bildungsberichterstattung Hüfner, A., ZfE 2006, S. 15 (19).

60 Artelt, C. (Anm. 59), S. 135; Stockmann, R. (Anm. 52), S. 38.

61 Stockmann, R. (Anm. 52), S. 38 f.

62 Smeddinck, U. (Anm. 58), S. 416; s. zum Monitoring Herzmann, K., DVBl 2007, S. 670 (672).

63 Wobei die Länder selbstverständlich in ihrem Bereich Koordinierungen vornehmen können.

und Zweck des Art. 91b Abs. 2 GG zuwiderlaufen, wenn eine Kooperation von Bund und Ländern bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich daran scheitern würde, dass sie sich nicht zugleich auf gemeinsame Berichte und Empfehlungen verständigen könnten. Da nach dem Verfassungstext von der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich an erster Stelle vor dem Zusammenwirken „bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ gesprochen wird, könnte man auf den Gedanken kommen, dass damit nur Berichte im Anschluss an eine internationale Vergleichsuntersuchung gemeint sind. In den Gesetzesmaterialien wird aber explizit auf die nationale Bildungsberichterstattung Bezug genommen,<sup>64</sup> bei der nur ein loser Kontext z.B. zu einer durchzuführenden internationalen Schulvergleichsuntersuchung besteht.

#### 4.1 Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich

Art. 91b Abs. 2 Alt. 1 GG gestattet ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich. Dadurch können sie die Teilnahme Deutschlands bei internationalen Vergleichsuntersuchungen, wie etwa dem OECD-Projekt Programme for International Student Assessment (PISA), ermöglichen und koordinieren.<sup>65</sup> Indirekt ergibt sich nunmehr aus dieser Verfassungsbestimmung sowohl für die betroffenen Bildungseinrichtungen als auch die Schüler bzw. Studierenden, deren Wissen festgestellt werden soll, die Pflicht zur Mitwirkung an derartigen Studien, falls man sich auf ihre Durchführung verständigt hat.<sup>66</sup> Da die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich bestimmt werden soll, hat dies Rückkoppelungseffekte auf den Begriff der „Bildung.“ Dieser ist nicht mehr ausschließlich aus nationaler Perspektive, sondern unter Einbeziehung der Erkenntnisse der supra- und internationalen Ebenen zu interpretieren. Selbst wenn Art. 91b GG allgemein vom „Bildungswesen“ spricht, bedeutet dies nicht, dass sich die Vergleichsuntersuchungen immer auf den gesamten Bildungsbereich beziehen müssen. Sie können sich auf einzelne Ausschnitte davon beschränken, z.B. die Kenntnisse von (Grund-)Schülern oder Studierenden. Die Gemeinschaftsaufgabe will nur ein koordinierendes Vorgehen bei internationalen Vergleichsuntersuchungen ermöglichen, die alle Bereiche des Bildungswesens betreffen können.

Wegen der Beschränkung der Kooperationsmöglichkeit des Art. 91b Abs. 2 GG auf den internationalen Vergleich vermittelt die neue Gemeinschaftsaufgabe dem Bund keinerlei Mitwirkungsmöglichkeiten bei der zentralen Überprüfung von Bildungsstandards im Ländervergleich oder bei der Durchführung von Vergleichsarbeiten zur landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen. Da die Festlegung nationaler Bildungsstandards nichts mit der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich zu tun hat, wird auch diese bildungspolitische Maßnahme nicht von der neuen Gemeinschaftsaufgabe abgedeckt.<sup>67</sup> Die Länder haben in diesem Bereich keine Notwendigkeit für eine Mitwirkung des Bundes gesehen.<sup>68</sup>

64 BT-Drucks. 16/813, S. 17.

65 S. auch Art. 4 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens nach Art. 91b Abs. 2 GG, Bundesanzeiger 2007, S. 5861.

66 S. allgemein zu den Schulleistungstests *Langenfeld, C.*, Die Verw. 40, 2007, S. 347 (368 ff.).

67 So auch *Siekmann, H.* (Anm. 3), Art. 91b Rn. 22; s. näher zu den Bildungsstandards KMK (Hrsg.), Das Bildungswesen in Deutschland 2006, Bonn 2007, S. 248 f.; *Guckelberger, A.*, NVwZ 2005, S. 750 ff.; *Langenfeld, C.*, Die Verw. 40, 2007, S. 347 (376 ff.).

68 S. bei Anm. 15.

#### 4.2 Zusammenwirken bei der Bildungsberichterstattung unter besonderer Berücksichtigung des nationalen Bildungsberichts

Nach Art. 91b Abs. 2 Alt. 2 GG können Bund und Länder bei Berichten über das Bildungswesen zusammenwirken. Der Terminus „diesbezüglich“ verweist auf die vorhergehende Alternative, d. h. es muss ein Zusammenhang zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich bestehen. Dies ist ohne weiteres zu bejahen, wenn z.B. über die Ergebnisse der Teilnahme bestimmter deutscher Bildungseinrichtungen an einer internationalen Vergleichsuntersuchung berichtet wird (Einzelbericht). Da ausweislich der Materialien die bestehende Zusammenarbeit der Länder und des Bundes zur nationalen Bildungsberichterstattung als notwendige Grundlage internationaler Berichtspflichten und internationaler Vergleiche unberührt bleiben und fortgeführt werden soll,<sup>69</sup> ist die Gemeinschaftsaufgabe in dieser Hinsicht weit zu verstehen und ermächtigt zur gemeinsamen Erstellung eines nationalen Bildungsberichts.<sup>70</sup> Der nötige Bezug zum internationalen Vergleich wird dadurch hergestellt, dass im Rahmen der Bildungsberichterstattung auf die Position des deutschen Bildungswesens im internationalen Vergleich eingegangen wird, oder der Bericht der supra- bzw. internationalen Ebene die nötigen Auskünfte gibt, um das deutsche Bildungswesen besser einordnen zu können.

Die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern für einen nationalen Bildungsbericht ist sinnvoll, da die Kompetenzen für das Bildungswesen zwischen den beiden Ebenen, wenn auch mit einer eindeutigen Präponderanz zugunsten der Länder, aufgeteilt sind (Gesamtbericht). Der im Jahre 2006 veröffentlichte Bericht über die „Bildung in Deutschland“ gilt als erste umfassende empirische Bestandsaufnahme, in welcher das deutsche Bildungswesen *als Gesamtsystem* umschrieben wird.<sup>71</sup> Ausgehend von der Leitidee der „Bildung im Lebenslauf“ gibt er einen Überblick über das institutionelle Gefüge des deutschen Bildungswesens, angefangen von der frühkindlichen Betreuung, der Betreuung bzw. Erziehung in Tageseinrichtungen über die allgemein bildenden Schulen, die berufliche Bildung und die Hochschule bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter.<sup>72</sup> Besonderes Augenmerk wird auf die Übergänge und Schnittstellen zwischen den verschiedenen Bildungsbereichen sowie ihre wechselseitigen Abhängigkeiten und Einflüsse gelegt, z.B. den Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulen oder die Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung nach Ablegung des allgemein bildenden Schulabschlusses.<sup>73</sup> Nach der Konzeption der KMK-Eckpunkte soll sich jeder Bildungsbericht mit mindestens einem Schwerpunktthema befassen. Die Verfasser des Berichts von 2006 haben deshalb eine datengestützte Analyse von „Bildung und Migration“ in Deutschland vorgenommen und waren bestrebt, auf Wertungen und Empfehlungen zu verzichten.<sup>74</sup>

Will ein Bundesland einen eigenständigen Bericht über das Bildungswesen in seinem Zuständigkeitsbereich erstellen, wie dies z.B. in Baden-Württemberg geschehen ist, unterfällt dies nicht der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b Abs. 2 GG. Denn es ist kein Grund für die Beteiligung

69 BT-Drucks. 16/813, S. 17.

70 Vertritt man dagegen eine enge Auslegung, müsste man diese Äußerung dahin verstehen, dass von der Existenz einer ungeschriebenen, aber vom Verfassungsgeber gebilligten Gemeinschaftsaufgabe der gemeinsamen Erstellung eines nationalen Bildungsberichts ausgegangen wird.

71 Hüfner, A., ZfE 2006, S. 15 (16); Klieme, E., ZfE 2006, S. 129 (131).

72 Konsortium Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland, 2006, S. 2; s. auch die Nr. 2 der Eckpunkte der KMK vom März 2004 zur zukünftigen Bildungsberichterstattung in Deutschland.

73 Siehe etwa Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 199; Hüfner, A., ZfE 2006, S. 15 (17); Pahl, V., ZfE 2006, S. 20 (22).

74 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 2.

der anderen Länder bzw. des Bundes ersichtlich. Wegen des fehlenden Bezugs zur internationalen Ebene werden Berichte, die allein Bildungseinrichtungen zwischen den Bundesländern vergleichen, ebenfalls nicht von Art. 91b Abs. 2 Altern. 2 GG abgedeckt. Nach der Konzeption der neuen Gemeinschaftsaufgabe ist zwischen Berichten und Empfehlungen zu differenzieren, bei denen Vorschläge für die weitere Vorgehensweise unterbreitet werden. Weil insoweit nur eine weitere Option für die Zusammenarbeit eröffnet wurde, dürfte es bei Vorliegen einer entsprechenden Einigung zulässig sein, dass in dem Bericht selbst Empfehlungen abgegeben werden. Auch wenn man bei Erlass des Art. 91b Abs. 2 GG von einer regelmäßigen nationalen Bildungsberichterstattung ausging, dürfte die optionale Ausgestaltung des Art. 91b Abs. 2 GG letztlich dazu führen, dass er auch nur die Erstellung eines nationalen Bildungsberichts oder eine nur unregelmäßige bzw. in größeren Zeitabständen erfolgende nationale Bildungsberichterstattung trägt.

Wie die Bildungsberichte anderer Staaten, aber auch der Europäischen Union sowie der OECD („Education at a Glance“) zeigen,<sup>75</sup> sieht man heute in einer systematisch angelegten Bildungsberichterstattung ein sinnvolles Element zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität des Bildungswesens.<sup>76</sup> Denn eine regelmäßige Bildungsberichterstattung eröffnet aufgrund der kontinuierlichen Betrachtungsweise die Möglichkeit zur frühzeitigen Erkennung offensichtlicher Fehlentwicklungen im Bildungsbereich.<sup>77</sup> Die Bildungsberichte sollen für mehr Transparenz sorgen.<sup>78</sup> Dementsprechend wird in den Materialien zur Änderung des Art. 91b GG die Veröffentlichung der Berichte als selbstverständliche Konsequenz der gemeinsamen Berichterstattung angesehen.<sup>79</sup> Die Bildungsberichte sollen den politischen Entscheidungsträgern, den am Bildungsprozess unmittelbar Beteiligten und der interessierten Öffentlichkeit Aufschluss über das Bildungsgeschehen geben, indem wichtige Informationen über das Bildungswesen in Form von Indikatoren verständlich dargestellt und erläutert werden.<sup>80</sup> Bei den Indikatoren handelt es sich um statistische Kennziffern, die jeweils für ein komplexeres Merkmal von Bildungsprozessen bzw. einen komplexeren Aspekt von Bildungsqualität stehen.<sup>81</sup> Sie werden aus amtlichen Daten und sozialwissenschaftlichen Erhebungen ermittelt und möglichst nach verschiedenen Differenzierungsaspekten (z.B. sozioökonomischem Hintergrund, Migrationshintergrund, Geschlecht) dargestellt.<sup>82</sup> In dem KMK-Eckpunkte-Papier vom März 2004 wird unter Nr. 5 zutreffend gesehen, dass bei der Entwicklung und Bestimmung der Indikatoren die internationale Anbindung durch die Berücksichtigung entsprechender Arbeiten der OECD sowie der EU-Benchmarks sichergestellt sein sollte.

Die Erstellung eines nationalen Bildungsberichts fällt in den Bereich des schlichten Staatshandelns. Ausweislich der Materialien zielt die gemeinsame Berichterstattung auf die Schaffung der *Grundinformationen* einschließlich der Finanz- und Strukturdaten über das deutsche Bildungswesen ab.<sup>83</sup> Betrachtet man den nationalen Bildungsbericht von 2006, fällt auf, dass dort der Auftrag

75 S. dazu Bildung in BW (Anm. 72), S. 11 f.; Döbert, H./Avenarius, H., in: van Buer/Wagner, Qualität von Schule, 2007, S. 297 (304 ff.).

76 Döbert, H./Avenarius, H. (Anm. 75), S. 307.

77 Hüfner, A., ZfE 2006, S. 15 (16); Klieme, E., ZfE 2006, S. 129 (130).

78 Döbert, H./Avenarius, H. (Anm. 75), S. 299; Hüfner, A., ZfE 2006, S. 15 (16); Klieme, E., ZfE 2006, S. 129 (130, 132).

79 BT-Drucks. 16/813, S. 17.

80 Döbert, H./Avenarius, H. (Anm. 75), S. 299; Hüfner, A., ZfE 2006, S. 15 (16); Klieme, E., ZfE 2006, S. 129 (131); Bildung in BW (Anm. 50), S. 14.

81 Döbert, H./Avenarius, H. (Anm. 75), S. 299 f.

82 Döbert, H./Avenarius, H. (Anm. 75), S. 300.

83 BT-Drucks. 16/813, S. 17; s. auch Klieme, E., ZfE 2006, S. 129 (138); Pahl, V., ZfE 2006, S. 20 (23).

zur Bildungsberichterstattung äußerst weit verstanden und auch auf Bildungsprozesse außerhalb der institutionalisierten Bildung eingegangen wird. Beispielsweise wird angesprochen, inwieweit die in Deutschland lebenden Jugendlichen ihre Computerkenntnisse außerhalb der Schule erwerben oder sich ehrenamtlich engagieren (so genannte non-formale Bildung).<sup>84</sup> Es werden Querverbindungen zwischen der Bildung und dem späteren Einkommen,<sup>85</sup> der Gesundheit,<sup>86</sup> der Wahlbeteiligung,<sup>87</sup> dem ehrenamtlichen Engagement<sup>88</sup> und etwa der Kinderlosigkeit<sup>89</sup> hergestellt, weil nach der OECD-Definition bei den Bildungserträgen auch die eher qualitativen, nicht monetären Wirkungen zu berücksichtigen seien.<sup>90</sup> Im Bildungsbericht von 2006 wird besonders hervorgehoben, dass der Mikrozensus 2005, der über das Merkmal der Staatsangehörigkeit hinaus repräsentative Daten zu Geburtsort in oder außerhalb Deutschlands, Zuzugsjahr und Einbürgerung enthält, eine Differenzierung der Zuwanderungskonstellationen nach der individuellen und familiären Migrationserfahrung und dem rechtlichen Status der Staatsangehörigkeit ermöglicht hat. Zugleich wird bedauert, dass bislang kaum aussagekräftige und verlässliche Daten darüber vorliegen, welche Art von Förderung sich bei diesen Personen in welcher Weise ausgewirkt hat.<sup>91</sup> Ganz allgemein wird für die künftige Bildungsberichterstattung eine Verbesserung der Datenbasis für notwendig gehalten.<sup>92</sup> Die Statistiken sollen auf Individualdaten umgestellt werden, weil sich dadurch z.B. der Verlauf von Schulkarrieren und Lernprozessen besser nachvollziehen lässt.<sup>93</sup> Alles in allem laufen diese Forderungen auf ein Mehr an individueller Datenerhebung hinaus.

Angesichts der Leitidee der Berichterstattung über die „Bildung im Lebenslauf“ und der Querverbindungen zu Einkommen, Gesundheits- und Freizeitverhalten kann man die Befürchtung nicht ganz von der Hand weisen, mittels der Bildungsberichterstattung werde künftig der „gläserne Mensch“ und eine über eine Volkszählung hinausgehende ständige Beobachtung der Menschen in der Bundesrepublik geschaffen.<sup>94</sup> Die Erhebung von Daten greift in das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG folgende Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein.<sup>95</sup> Da dieses Recht nicht schrankenlos gewährt wird, können Datenerhebungen aus Gründen des öffentlichen Interesses gestattet werden.<sup>96</sup> Die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens stellt ein solches Allgemeininteresse dar. Wegen seiner verfassungsrechtlichen Verankerung darf man aber nicht dem Trugschluss verfallen, ihm komme ein absoluter Stellenwert zu. Vielmehr kollidieren verschiedene verfassungsrechtlich geschützte Güter, die nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips in Ausgleich zu bringen sind.<sup>97</sup> Beispielsweise ist bei den zu erhebenden Daten zu berücksichtigen, ob und inwieweit sie für die Betroffenen die Gefahr sozialer Abstempelung

84 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 19. 61, 64; *Hüfner, A.*, ZfE 2006, S. 15 (17).

85 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 184 f.

86 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 187, wonach Männer mit Abitur seltener rauchen als Männer mit Hauptschulabschluss.

87 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 188.

88 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 188 f.

89 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 189.

90 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 181.

91 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 178 f.

92 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 3; s. zum Bereich der Berufsausbildung *Baetge, M./Wieck, M.*, ZfE 2006, S. 163 (180 ff.).

93 Bildung in Deutschland (Anm. 72), S. 3; s. zur Umstellung auf eine Individualstatistik *Baetge, M./Wieck, M.*, ZfE 2006, S. 163 (182); *Döbert, H.*, ZfE 2006, S. 146 (159); *Klieme, E.*, ZfE 2006, S. 129 (139).

94 S. dazu auch *Bramshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (367).

95 BVerfGE 65, 1 (42 ff.); *Bramshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (368).

96 BVerfGE 65, 1 (44); *Bramshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (368).

97 BVerfGE 65, 1, 44 (46); *Bramshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (369).

hervorrufen<sup>98</sup> oder zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Bildungswesen beitragen. So mag es noch sinnvoll sein, über die bessere Familienverträglichkeit von Berufsausbildung oder Studium nachzudenken. Da jedoch die Aufnahme einer ehrenamtlichen Betätigung, die Beteiligung an Wahlen oder die Frage, ob eine Person raucht oder nicht, nicht allein von der Bildung, sondern zusätzlichen Faktoren abhängt, sollte man von derartigen Aussagen und auch Datenanalysen absehen. Der Wortlaut des Art. 91b Abs. 2 GG hat mit dem „Bildungswesen“ hauptsächlich die institutionalisierten Bildungseinrichtungen im Blick. Untermauern lässt sich dies mit der Systematik, weil sich Absatz 1 auf die Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung und der Hochschulen bezieht. Auch wenn der Bildungsbegriff des Art. 91b Abs. 2 GG nicht aus rein nationaler Perspektive zu bestimmen ist, sind etwaige Erhebungen außerhalb des klassischen Bildungssektors mit größter Vorsicht und nur insoweit vorzunehmen, als dies wegen des internationalen Vergleichs unerlässlich ist. Aus Gründen des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist sorgfältig zu prüfen, ob eine Totalerhebung der Daten, z.B. von allen Schülerinnen und Schülern, notwendig ist oder nicht Stichproben auf ausnahmslos freiwilliger Basis oder eine Kombination von Voll- und Stichprobenerhebung ausreichen.<sup>99</sup> Weil verschiedene Verfassungsgüter kollidieren, darf die Datenerhebung nicht einfach unter Verweis auf Art. 91b Abs. 2 GG erfolgen. Vielmehr bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, die dem Bestimmtheitsgebot genügen muss.<sup>100</sup> Um möglichen Verletzungen des Persönlichkeitsrechts entgegenzuwirken, sind entsprechende organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung vorzusehen.<sup>101</sup>

#### 4.3 Zusammenwirken bei Empfehlungen

Art. 91b Abs. 2 Alt. 3 GG gestattet schließlich Bund und Ländern ein Zusammenwirken bei Empfehlungen, welche sich auf die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich beziehen. Zu denken ist etwa an die gemeinsame Erarbeitung von Vorschlägen, wie man gewisse, in den internationalen Vergleichsuntersuchungen oder den Bildungsberichten sichtbar werdende Mängel des Bildungswesens beheben kann. Art. 91b Abs. 2 GG ermöglicht es somit den Beteiligten, sich auf eine gemeinsame Strategie zu verständigen. Wie man am Terminus „Empfehlungen“ sieht, entfalten diese keine rechtliche Verbindlichkeit. Es hängt deshalb vom Willen der verantwortlichen Personen ab, inwieweit diese Vorschläge in die Tat umgesetzt werden.

#### 4.4 Zur Art und Weise des Zusammenwirkens

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens, diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen erfolgt auf Grund von Vereinbarungen, in denen zugleich die Kostentragung zu regeln ist. Da im Unterschied zu Art. 91b S. 2 GG a. F. nicht mehr von der „Aufteilung“ der Kosten gesprochen wird, könnte sich der Bund dazu bereit erklären, für die Kosten der Kooperation alleine aufzukommen.<sup>102</sup> Weil ihm dadurch faktisch ein

98 BVerfGE 65, 1 (48); *Brameshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (370).

99 BVerfGE 65, 1 (55); s. auch *Brameshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (369 ff.).

100 BVerfGE 65, 1 (44); 110, 33, 53; 113, 348 (375 ff.); *Brameshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (369).

101 BVerfGE 65, 1 (49); *Brameshuber, I.*, RdJB 2007, S. 366 (369, 371 f.).

102 *Hellermann, J.* (Anm. 10), Rn. 310; s. auch *Henneke, H.-G.*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 91b Rn. 3, 18; *Hömig, D.*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2007, Art. 91b Rn. 10.

eher starker Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit zuwächst,<sup>103</sup> sollten die Länder gut überlegen, ob sie sich darauf einlassen wollen. Der Abschluss einer Vereinbarung nach Art. 91b Abs. 2 GG steht im Ermessen von Bund und Ländern.<sup>104</sup> Unklar ist nach wie vor, ob eine solche Vereinbarung die Zustimmung aller Länder voraussetzt. Weil diese für die Zusammenarbeit nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2, S. 2 GG vorgeschrieben wird, könnte man bei Art. 91b Abs. 2 GG zu einem Umkehrschluss geneigt sein.<sup>105</sup> Jedenfalls macht die Erstellung eines nationalen Bildungsberichts vor allem bei einem Überblick über das gesamte Bildungswesen in Deutschland Sinn. Auch was die Empfehlungen anbetrifft, dürfte man bei Erlass der neuen Verfassungsbestimmung von der Vorstellung ausgegangen sein, dass alle für das Bildungswesen Verantwortlichen sich an der Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie beteiligen sollen. Das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens spricht für eine Einbeziehung aller Länder in die Vereinbarung. Nur in besonderen, sachlich begründeten Fällen wird man den Abschluss einer Vereinbarung mit einem Teil der Länder guthießen können.<sup>106</sup> Die Begrifflichkeiten des Zusammenwirkens und der Vereinbarung weisen auf eine partnerschaftliche Kooperation von Bund und Ländern hin, bei der sie grundsätzlich gleichberechtigt sind.<sup>107</sup> Nicht sachgerechte Bevorzugungen einzelner Länder oder das Ausspielen der Länder gegeneinander wären unzulässig.<sup>108</sup>

Unter den weit gefassten Begriff der „Vereinbarungen“ lassen sich Verwaltungsabkommen und Staatsverträge, aber auch politische Absprachen subsumieren.<sup>109</sup> Zwischenzeitlich wurde das *Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 2 GG (Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich)* vom 21. Mai 2007<sup>110</sup> von der Bundesregierung und den Regierungschefs sämtlicher Länder beschlossen. Das Abkommen ist rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten und wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Nach Art. 10 Abs. 1 S. 2 kann es erstmals nach vier Jahren mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Nach Art. 2 werden wesentliche Vorhaben gemäß Art. 91b Abs. 2 GG in *regelmäßigen Zusammenkünften auf Ministerebene* erörtert. Über die Vorhaben, die der Öffentlichkeit gemeinsam vorgestellt werden, muss das Einvernehmen aller Minister(innen) und damit Einstimmigkeit bestehen.

Die Zusammenkünfte auf Ministerebene werden von einer *Steuerungsgruppe* vorbereitet, die sich aus acht stimmberechtigten Staatssekretär(innen) und Abteilungsleiter(inne)n zusammensetzt, die je zur Hälfte von Bund und Ländern bestellt werden und in ihrer Zusammensetzung eine möglichst weitgehende Vertretung aller Bildungsbereiche gewährleisten. Der Generalsekretär der Kultusministerkonferenz, der Direktor des Instituts für Qualitätssicherung im Bildungswesen, der Direktor des Instituts für Forschungsinformation und Qualitätssicherung der DFG und der Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats sind beratende Mitglieder ohne Stimmrecht. Bei Bedarf können weitere beratende Mitglieder ohne Stimmrecht bestellt werden. Die Steuerungsgrup-

103 Hellermann, J. (Anm. 10), Rn. 310; Henneke, H.-G. (Anm. 102), Art. 91b Rn. 18; s. auch Breuer, R. (Anm. 4), S. 335.

104 Pieroth, B. (Anm. 36), Art. 91b Rn. 1; Schmidt de Caluwe, R. (Anm. 3), Art. 91b Rn. 6; Siekmann, H. (Anm. 3), Art. 91b Rn. 9.

105 Ablehnend Schmidt de Caluwe, R. (Anm. 3), Art. 91b Rn. 13.

106 Henneke, H.-G. (Anm. 102), Art. 91b Rn. 4; Pieroth, B. (Anm. 36), Art. 91b Rn. 2; Siekmann, H. (Anm. 3), Art. 91b Rn. 3.

107 Dittmann, A. (Anm. 26), S. 125; Heun, W. (Anm. 26), Art. 91b Rn. 5.

108 BVerfGE 41, 291 (308 f.); Henneke, H.-G. (Anm. 102), Art. 91b Rn. 4; Heun, W. (Anm. 26), Art. 91b Rn. 8; Siekmann, H. (Anm. 3), Art. 91b Rn. 23.

109 Siekmann, H. (Anm. 3), Art. 91b Rn. 23.

110 Bundesanzeiger 2007, S. 5861.

pe tagt mindestens zweimal jährlich. Ihr Vorsitz wechselt im Jahres-Rhythmus zwischen Bund und Ländern. Die Vertreter des Bundes führen vier Stimmen, die Vertreter der Länder führen je eine Stimme. Entscheidungen in der Gruppe werden mit einer Mehrheit von mindestens sieben der Mitglieder gefasst. Insgesamt zeichnet sich die Steuerungsgruppe durch eine größtmögliche Ebenbürtigkeit der beiden „Grundpartner“ Bund und Länder aus.<sup>111</sup> Durch die erforderliche Mehrheit von sieben Stimmen wird ausgeschlossen, dass der Bund die Länder majorisiert.<sup>112</sup> Auch die Länderseite muss sich mehrheitlich für die betreffende Maßnahme aussprechen. Der Steuerungsgruppe obliegt „insbesondere“ die Koordinierung der Teilnahme Deutschlands an Vorhaben zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich, die Koordinierung und Begleitung der Bildungsberichterstattung, die Vorbereitung von Empfehlungen unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen Beirats und die Befassung mit Vorhaben der Bildungsforschung, die im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern durchgeführt werden. Da die Bildungsforschung in Art. 91b Abs. 2 GG nicht erwähnt wird, ist zweifelhaft, ob diese Kooperation noch von der Verfassung gedeckt wird. Zur Aufgabe der Bildungsforschung gehört es unter anderem, die Methoden für eine sinnvolle Datenerhebung im Bildungsbereich zu entwickeln oder durch entsprechende Datenerhebungen die Basis für bildungspolitische Entscheidungen zu schaffen.<sup>113</sup> Soweit die Bildungsforschung für eine wirksame Wahrnehmung der in Art. 91b Abs. 2 GG aufgezählten Tätigkeiten geboten ist, ist es sachgerecht, sie wegen des engen Zusammenhangs zu diesen noch in den Anwendungsbereich des Art. 91b Abs. 2 GG einzubeziehen.

Durch den *wissenschaftlichen Beirat* werden die bisherigen wissenschaftlichen Beiräte für einzelne internationale Vergleichsstudien abgelöst. Ihm gehören bis zu acht Wissenschaftler(innen) aus dem In- und Ausland an, die über exzellente Expertisen des deutschen und internationalen Bildungswesens sowie der (empirischen) Bildungsforschung verfügen müssen. Sie dürfen nicht der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft angehören und auch nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Die Zusammensetzung des wissenschaftlichen Beirats „sollte“ die unterschiedlichen Bildungsbereiche annähernd widerspiegeln. Bund und Länder haben das Vorschlagsrecht für je die Hälfte der Beiratsmitglieder. Sie werden für eine Dauer von vier Jahren berufen. Ihre Berufungsdauer soll acht Jahre nicht überschreiten. Dem Beirat obliegt die Begleitung von Vorhaben zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und der im gemeinsamen Interesse durchzuführenden Bildungsforschung, der Unterstützung der gemeinsamen Bildungsberichterstattung und der Steuerungsgruppe bei der Erarbeitung von Empfehlungen.

Die Arbeiten der Steuerungsgruppe und des wissenschaftlichen Beirats sowie der ministeriellen Zusammenkünfte werden von den jeweils zuständigen Arbeitseinheiten des Bundesministeriums für Forschung und Bildung und dem Sekretariat der Kultusministerkonferenz unterstützt (Art. 7). Gemäß Art. 8 tragen Bund und Länder die anfallenden Ausgaben grundsätzlich jeweils zu gleichen Teilen. Bei internationalen Leistungsuntersuchungen übernimmt der Bund grundsätzlich die internationalen Ausgaben und die Länder kommen für die nationalen Ausgaben auf. Interessant an dem Verwaltungsabkommen ist insbesondere, wie die Aufgaben auf die verschiedenen Stellen verteilt wurden. Vor allem die Zusammensetzung des wissenschaftlichen

111 S. zur Gleichordnung der Grundpartner und der Zuweisung grundsätzlich gleichen Stimmengewichts in den Gremien *Dittmann, A.* (Anm. 26), S. 162.

112 S. dazu auch *Dittmann, A.* (Anm. 26), S. 163.

113 S. näher zur Bildungsforschung *Dittmann, A.* (Anm. 26), S. 47 ff.

Beirats einschließlich der Inkompatibilitätsregelungen trägt insbesondere bei den internationalen Vergleichsuntersuchungen und der nationalen Berichterstattung zu einem möglichst objektiven Vorgehen und damit zur Zurückdrängung des politischen Einflusses auf die Bildungsevaluation bei.<sup>114</sup> Der Beirat unterstützt die Steuerungsgruppe bei der „Vorbereitung“ von Empfehlungen, er verfügt insoweit also über keine echte Entscheidungsbefugnis. Über die Empfehlungen muss immer auf Ministerebene entschieden werden. Damit die Empfehlungen nachher in die Tat umgesetzt werden, macht es Sinn, dass dafür die Zustimmung aller für den Bildungsbereich politisch verantwortlichen Minister(innen) vorliegen muss. Auch Art. 4 Abs. 2 des Abkommens, wonach „wesentliche“ Vorhaben gemäß Art. 91b Abs. 2 GG auf der Ministerebene zur Entscheidung vorzulegen sind, trägt demokratischen Legitimationsgesichtspunkten Rechnung und erlaubt es angesichts des Einstimmigkeitsprinzips sowohl dem Bund als auch den Ländern, einer ungewollten bzw. zu weitgehenden faktischen Einmischung auf den eigenen Bildungsbereich entgegenzuwirken.<sup>115</sup>

## 5 Fazit

Durch die Änderung des Art. 91b GG ist die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich „revitalisiert“ worden. Ob und inwieweit eine solche erfolgen wird, hängt wie bereits bei der Bildungsplanung vom Verhalten und den Einstellungen von Bund und Ländern ab. Möglicherweise führt die Einbindung der nationalen Bildungssysteme in den internationalen Vergleich dazu, dass eine solche Kooperation vermehrt als notwendig betrachtet wird. Wegen des Scheiterns der gemeinsamen Bildungsplanung wurde der Anwendungsbereich des Art. 91b Abs. 2 GG bewusst enger gehalten.

*Verf.: Prof. Dr. Annette Guckelberger, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität des Saarlandes, Postfach 151150, 66041 Saarbrücken, E-Mail: a.guckelberger@mx.uni-saarland.de*

114 S. dazu auch *Biedenkopf, K.* im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags vom 29.5.2006, S. 11.

115 S. zur demokratischen Legitimation und Einstimmigkeit auch *Dittmann, A.* (Anm. 26), S. 155 ff.