

LEITARTIKEL

Ingo Richter

Das Bildungswesen im Föderalismusstreit – Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission*

1 Die Beratungen der Bundesstaatskommission

Die Arbeit der Bundesstaatskommission ist an den Auseinandersetzungen über eine Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Bildungswesen gescheitert, jedenfalls zunächst einmal unterbrochen worden.

Es ist unmöglich, in einem kurzen Beitrag die Arbeit der Kommission nachzuzeichnen und zu bewerten. Die Kommission hat eine Vielzahl von Dokumenten im Internet zugänglich gemacht¹. Die Arbeiten der vorbereitenden Ausschüsse, die Protokolle der Kommissionssitzungen sowie die Erklärungen der beiden Vorsitzenden der Kommission, Müntefering und Stoiber, sind ebenfalls existent². Die Ausgangspositionen von Bund und Ländern kommen am besten in Positionspapieren aus dem Frühjahr 2003 zum Ausdruck, die Gegenstand einer öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses vom 20.10.2003 wurden³.

Wenn man sich die Ausgangslage für die Arbeit der Kommission, wie sie der Einsetzungsbeschluss⁴ des Bundestages vom 16. Oktober 2003 beschrieb, noch einmal vergegenwärtigt, so ging es um drei Fragestellungen

1. um die Entflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen, und zwar insbesondere durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes, durch die Abschaffung oder Revision der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern sowie durch die Neuregelung der Mischfinanzierung,
2. um die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern,
3. um die Rücknahme von Zustimmungsrechten der Länder bei der Bundesgesetzgebung, die allerdings im Bildungswesen keine große Rolle spielen, wobei insbesondere Öffnungsklauseln und Zugriffsrechte die Diskussion beherrschen und
4. um die Regelung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, wobei die Beziehungen zu den Kommunen und der EU mitbedacht werden sollten.

* Eine ausführliche Fassung dieses Beitrages findet sich bei *Eppler, A.* (Hrsg.), *Occasional Papers des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung an der Universität Tübingen* (2005).

¹ www.bundestag.de, dort unter Bundesstaatskommission Dokumente.

² U.a. im Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung der Universität Tübingen.

³ Ergebnisprotokoll einer Besprechung der Regierungschefs der Länder vom 27.3.2003 in Berlin, BT Drucksache A-Drs. 15(17)118 sowie Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Position des Bundes vom 9.4.2003, Bundestagsdrucksache A-Drs. 15(17)117.

⁴ S. Anm. 1.

Nach gut einjährigen sehr intensiven Beratungen in der Bundesstaatskommission und auch außerhalb der Kommission erklärten die beiden Vorsitzenden, Müntefering und Stoiber, am 17.12.2004, dass sie nicht in der Lage seien, einen gemeinsamen Reformvorschlag vorzulegen, weil in den Fragen des Bildungswesens eine Einigkeit nicht zu erzielen sei. Wenn man sich dabei aber das Ausmaß der bereits erzielten Einigungen vor Augen führt, das die Bundesstaatskommission insgesamt erreicht hat, wenn man auch die Einigung in wichtigen Fragen des Bildungswesens berücksichtigt, dann stellt sich die Frage, warum die Bundesstaatskommission an drei Dissensen – eigentlich nur an einem einzigen – im Bereich der Bildungspolitik scheitern musste.

Die Kommission hatte für die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern einen Vorschlag erarbeitet, der Zustimmung gefunden hat, und zwar auch in der wichtigen Strukturfrage des Beamtenrechts und der Beamtenbesoldung. Sie hat durch den vorsichtigen Weg der Öffnungsklauseln (Abweichungsmöglichkeiten) eine gewisse Flexibilisierung erreicht, ohne über den Weg der Zugriffsrechte die Möglichkeit partiellen Bundesrechts grundsätzlich zu schaffen. Sie hat den Stein des Anstoßes, die Zustimmungsrechte des Bundesrats, beiseite gerollt. Zwar bleiben noch Probleme im Umweltrecht, insbesondere was die Abweichungsmöglichkeiten vom Bundesrecht angeht, und auch bei dem Erforderlichkeitsprinzip des Art. 72 Abs. 2 GG blieben Probleme offen; doch insgesamt konnten die allgemeinen Föderalismusprobleme als gelöst gelten. Die Kommission hat auch im Bildungswesen die Diskussionen um die Kinder- und Jugendhilfe und die berufliche Bildung unter Einschluss der Weiterbildung erfolgreich erstickt. Sie hat die Probleme des Hochschulbaus und der Ausbildungsförderung gelöst. Sie war also außerordentlich erfolgreich, jedenfalls viel erfolgreicher als irgendeine Kommission seit der Reform von 1969. Warum also musste sie scheitern?

Drei Dissense in der Bildungspolitik blieben übrig: die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung nach Art. 91 b GG, das Hochschulrecht nach Art. 75 Abs.1 Nr. 1a GG und die Vertretung bei der EU in Landesangelegenheiten, zu denen insbesondere das Bildungswesen gehört, nach Art. 23 GG. Es gibt keine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern nach Art. 91 b GG. Der letzte Versuch einer solchen Planung ist 1973 gescheitert. Es gibt die gemeinsamen Modellprogramme der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, die nützlich und weiterführend sind, und es gibt gelegentliche Kooperationen, wie z.B. neuerlich in einer gemeinsamen Bildungsberichterstattung, die nach PISA I ins Leben gerufen wurde. Das alles ist sicherlich sinnvoll und nützlich; doch einer grundgesetzlichen Ermächtigung bedarf es nicht, sondern kann durch Staatsverträge und überwiegend sogar durch Verwaltungsabkommen geregelt werden. Auch der Streit um Art. 23 GG scheint mir übertrieben zu sein. Eine Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der EU durch wechselnde Ländervertreter wirkt auf EU-Ebene komisch. Es muss doch möglich sein, dass die Bundesregierung Deutschland in kulturellen Angelegenheiten, die Ländersache sind, in der EU vertritt, wenn sie sich intern an den Willen der Länder bindet. Der Bund hat einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt.

Es bleibt also nur das Hochschulrecht als wesentlicher Streitpunkt. Der Bund hat bereits einerseits auf wesentliche Regelungsmaterien verzichtet, die Personalstruktur, die Hochschulverfassung und die Regelung von Studium und Lehre; andererseits will er am bundeseinheitlichen Zulassungsrecht festhalten, die Abschlüsse unter Einschluss der Studienzeiten regeln und sogar Grundsätze für die Qualität der Hochschulen bestimmen. Wir haben es also mit einer Gemengelage zu tun. Der Bund verzichtet auf ungeliebte Materien, wie die Hochschulverfassung, will aber auf die zentralen Steuerungsparameter Zugriff erhalten, Zugang und Erfolg, ohne für Personal, Organisation und Finanzierung verantwortlich zu sein. Wenn man allerdings bedenkt, dass die Autonomie der Hochschulen sich in Zukunft auch auf den Zugang erstrecken soll und

dass der Erfolg letztlich nur von der Wissenschaft beurteilt werden kann, dass also der Bund den Ländern bzw. den Hochschulen nur sehr formale Vorgaben machen kann, dann löst sich der Dissens in ein Nichts auf. Es geht also bei diesem Streit wieder einmal ums Prinzip. In solchen Fällen hilft ein Blick in die Geschichte und „über den Zaun“.

2 Rücknahme der Reformen von 1969?

Es geht in der Diskussion um den Föderalismus im Allgemeinen und im Bildungswesen im Besonderen um die Rücknahme der Reformen von 1969, die in der Regel verkürzt als Finanzverfassungsreform bezeichnet werden. Die damals eingeführte sog. Politikverflechtung⁵ soll wieder aufgelöst werden, nach dem Motto: Entflechtung statt Verflechtung, und die Stärkung der Bundeskompetenzen im Bildungswesen, die dem damaligen Trend zu einer sog. Unitarisierung des Bundesstaates entsprach⁶, soll wieder rückgängig gemacht werden, nach der Devise: Stärkung der Länderkompetenzen. Es soll also, so könnte man sagen, der ursprüngliche Zustand der alten Bundesrepublik im wiedervereinigten Deutschland wiederhergestellt werden. Für die Neuen Bundesländer, die in der DDR einen Föderalismus überhaupt nicht kennen gelernt haben, kommt diese Entwicklung einer Rückkehr in die Zeit der Gründung der beiden deutschen Staaten gleich.

Die von 1966 bis 1969 bestehende Große Koalition aus CDU/CSU und SPD hatte sich damals auf wichtige Reformen geeinigt, vor allem auf eine Reform der Finanzverfassung. Die sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren aber vor allem eine Zeit der Bildungsreform, und man kann die Reform der Finanzverfassung gar nicht ohne den Hintergrund der Bildungsreform verstehen. Durch die Verfassungsreformen des Jahres 1969 sollten die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Durchsetzung von Reformen im Bildungswesen geschaffen werden, Bildungsplanung hieß das Zauberwort der Epoche. Sie sollte deshalb eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern werden. Damit eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern aber überhaupt möglich werden konnte, mussten dem Bund überhaupt erst einmal Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens eingeräumt werden.

3 Bildung im Föderalismus

Ganz grundsätzlich ist es für föderale Staaten charakteristisch, dass Bildung und Erziehung nicht in Einrichtungen des Bundes stattfinden, sondern dass die Trägerschaft bei den Ländern oder Kommunen liegt. Das ist im Prinzip allen föderalen Staaten gemeinsam, – sieht man von Ausnahmen einmal ab, wie z.B. der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich. Der Grundsatz gilt auch nicht für militärische Bildungseinrichtungen und für Auslandsschulen und für manches andere mehr, aber im Grundsatz bleibt er richtig. Die Frage ist nun, ob und gegebenenfalls wie der Bund trotzdem das Geschehen in diesen Einrichtungen der Länder und Kommunen steuern kann. Aus der Vielzahl von Möglichkeiten wähle ich einige interessante heraus und suche nach Beispielen in den anderen föderalen Systemen der westlichen Welt.

⁵ Grundlegend *Scharpf/Reissert/Schnabel*, Politikverflechtung, 1976; für das Bildungswesen *Raschert*, Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus, in: Max Planck Institut für Bildungsforschung, Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 103 ff.

⁶ *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

1. Werte

Dies ist vermutlich die stärkste Steuerungsmöglichkeit auf gesamtstaatlicher Ebene. Obwohl sie sich weitgehend im ideologischen Raum vollzieht, spielen die in Grundrechten kodifizierten Werte bei der zentralen Steuerung in föderalen Systemen eine große Rolle. Das bekannteste Beispiel ist die Aufhebung der Rassentrennung in den Schulen und Hochschulen der USA vor etwas mehr als 50 Jahren durch die Entscheidung des Supreme Court in der Sache *Brown v. Board of Education* auf der Grundlage des Gleichheitssatzes des amerikanischen Bundesverfassungsrechts. Diese Steuerungsmöglichkeit besteht auch in Deutschland, ist aber aufgrund der geringen Ausprägung von bildungsspezifischen Grundrechten im Grundgesetz nur schwach.

2. Gesetze

Eine gesamtstaatliche Gesetzgebungskompetenz gibt es in der Regel in föderalen Staaten nicht, obwohl es in allen Ländern auch Ausnahmen für Randbereiche gibt. Die große Ausnahme ist Österreich, das sowohl eine Voll- wie eine Grundsatz(Rahmen)gesetzgebungskompetenz des Bundes kennt. Man sollte aber nicht verkennen, dass selbst in den USA aufgrund der Welfare-Klausel in der Bundesverfassung die Bundesgesetzgebung im Bildungswesen sehr ausgeprägt ist, auch wenn sie eher das Instrument der Finanzierung als das der Regelung benutzt.

3. Ziele

Die Festlegung verbindlicher Ziele auf gesamtstaatlicher Ebene, insbesondere quantitativer Art, wie sie für Bildungsplanungssysteme unterschiedlicher Art charakteristisch ist, ist den westlichen föderalistischen Ländern fremd, auch wenn es sie als politische Zielsetzungen, insbesondere im Rahmen der internationalen Organisationen, wie z.B. OECD oder EU durchaus gibt.

4. Verträge

Verträge zwischen den Mitgliedstaaten einer Föderation – nicht zwischen dem Gesamtstaat und den Mitgliedsstaaten – über eine gesamtstaatliche Steuerung des Bildungswesens sind häufig vorzufinden, z.B. das Schweizer Schulkonkordat, das die Schweizer Kantone 1970 abgeschlossen haben und das eine weitgehende Koordination des Schulwesens sichert.

5. Geld

Geld ist vielleicht das beliebteste zentrale Steuerungsmittel im Föderalismus. Auch Staaten mit einem ausgeprägten Bildungsföderalismus, wie die USA oder Kanada, kennen und nutzen es. In Unterschied zum deutschen System erlauben diese Länder ihren Bundesregierungen sogar bestimmte Formen der „Durchsteuerung“, d.h. einer direkten Finanzierung bestimmter Programme in den Kommunen und Schulen bzw. Universitäten. Durch Finanzierung, Rechenschaftslegung und Controlling entsteht so ein Steuerungssystem neben dem Regelungssystem. Mit den deutschen Finanzierungsinstrumenten ist dies kaum zu vergleichen, und zwar insbesondere nicht mit der Mischfinanzierung und den Ergänzungszuweisungen nach Art. 91 a und b sowie 107 II GG, allenfalls mit den Finanzhilfen nach Art. 104 a IV GG; doch diese beziehen sich nicht auf das Bildungswesen.

6. Organisation und Personal

Grundsätzlich liegt in föderalen Staaten die Organisations- und Personalhoheit über Organisation und Personal der Mitgliedstaaten bei diesen. Eine Ausnahme ist auch hier Österreich, das zentrale Regelungen im Allgemeinen und im Besonderen für das Bildungswesen kennt. Man sollte aber nicht verkennen, dass es verfassungs-, verwaltungs- und prozessrechtliche Einflüsse

des Bundesrechts auf das Landesrecht gibt, die auch für das Bildungswesen relevant werden. Sie betreffen jedoch nicht die Ausbildung der Lehrer, die Organisation der Schulen und den Unterricht und die Erziehung, sondern gelten für Organisation und Personal im Allgemeinen.

In diesem kleinen „Blick über den Zaun“ zeigt sich also, dass die anderen westlichen föderalen Staaten durchaus Instrumente zur zentralen Steuerung von Bildung und Erziehung geschaffen haben, auch wenn sie selber Einrichtungen der Bildung und Erziehung nicht unterhalten. Das System der Verflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen, das sich in der Bundesrepublik entwickelt hat, findet sich in anderen Ländern jedoch nicht. Es handelt sich um einen deutschen Sonderweg. Auch aus diesem Grunde ist es interessant, sich zu fragen, ob er sich bewährt hat.

4 Bildung im deutschen föderalistischen System

Alles wäre so einfach, wenn sich das Grundgesetz für einen eindeutigen Typ des Föderalismus entschieden hätte und nicht für ein System der Mischung verschiedener Elemente, auch wenn man aus den Staatszielbestimmungen des Art. 20 I GG gewisse Grundentscheidungen ableiten kann⁷. Die Grundfrage ist, nach welchem Prinzip die Aufgaben auf Bund und Länder verteilt werden: Folgt die Verteilung den Staatsfunktionen, z.B. Gesetzgebung beim Bund – Verwaltung bei den Ländern, und zwar für alle Staatsaufgaben, oder folgt sie den Aufgabenbereichen, z.B. Verteidigung beim Bund – Schule bei den Ländern, und zwar jeweils für Gesetzgebung und Verwaltung. Es haben sich zwei Grundtypen herausgebildet, die entweder dem einen oder dem anderen Ansatz folgen, ihn jedoch nicht rein abbilden, und die sich amerikanisch in Kuchenarten ausdrücken lassen:

1. Layer cake (Schichttorte): Die unteren Schichten des Kuchens bilden die Aufgabenbereiche, die die Länder wahrnehmen, und zwar in voller Breite und unter Einschluss aller Staatsfunktionen, d.h. Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung. Die oberen Schichten sind die Aufgabenbereiche, die der Bund in voller Breite wahrnimmt. Dabei ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass der Bund doch auch in einigen unteren Bereichen tätig wird, z.B. indem er die Erfüllung von Länderaufgaben mitfinanziert, – die unteren Schichten des Kuchens, so könnte man sagen, werden an einigen Stellen von oben „durchfeuchtet“. Diesem Modell folgt im Wesentlichen das amerikanische und auch das kanadische System.
2. Marble cake (Marmorkuchen): Die oberen schwarzen Teile des Kuchens dringen an verschiedenen Stellen unterschiedlich tief in die unteren gelben Teile des Kuchens ein. So gibt es Sachbereiche, in denen der Bund die volle Gesetzgebung und Verwaltung hat und die Aufgabe voll finanziert, und es gibt Sachbereiche, in denen er sich auf die Gesetzgebung oder die Gesetzgebung und die Finanzierung beschränkt und die Verwaltung bzw. die Verwaltung und die Finanzierung den Ländern überlässt. Der deutsche Verbund- oder Exekutivföderalismus folgt im Wesentlichen diesem Modell.

Die Gemeinschaftsaufgaben kann man als Kuchenart nun so erklären, dass sich beim Marmorkuchen in der Mitte eine hellbraune Schicht gebildet hat, in der die Aufgaben von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden.

Nach welchen Gesichtspunkten soll denn nun die Bewährung dieser unterschiedlichen Systeme beurteilt werden? Nach Effektivität oder Effizienz, gemessen in PISA-Ergebnissen viel-

⁷ Huber, Klarere Verantwortungsverteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten zum 65. Deutschen Juristentag 2004, S. 33ff.

leicht? Vergleichende Aussagen über die Optimierung von Organisation sind nur schwer möglich⁸. Es spricht vieles dafür, dass es das eine richtige System nicht gibt, dass die Länder gut beraten sind, bei ihren jeweiligen Mischsystemen zu bleiben, aber die einzelnen Zuordnungen innerhalb ihres jeweiligen Systems zu überprüfen.

So will ich mich denn darauf beschränken, Einschätzungen darüber abzugeben, ob und wie sich die Aufgabenverteilung im Bildungswesen in den umstrittenen Bereichen aus meiner Sicht bewährt hat, insbesondere ob der Bund die ihm in der Geschichte der Bundesrepublik zunehmend zugewachsenen Aufgaben sinnvoll erfüllt hat. Ich verzichte in diesem Zusammenhang darauf, meine persönlichen Ansichten zu Fragen, die in der Bundesstaatskommission gar nicht thematisiert worden sind, mitzuteilen⁹.

1. Bildungsplanung nach Art. 91b GG

Zwar ist es zu einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern nicht gekommen; die in unzähligen Modellprogrammen umgesetzte Anregungsfunktion der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung ist jedoch aus der Bildungsgeschichte der Bundesrepublik nicht wegzudenken. Sie sollte erhalten bleiben. Dafür bedarf es nun allerdings des Art. 91 b GG nicht. Es kommt hinzu, dass neuerdings Elemente einer informativen Bildungsplanung in der Form der gemeinsamen Bildungsberichterstattung ins Leben gerufen worden sind; doch auch hierfür bedarf es des Art. 91 b GG nicht. Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen, notfalls sogar eine Parallelgesetzgebung erzielen dieselben Wirkungen. Andererseits ist Art. 91 b GG eine Kann-Bestimmung, deren Umsetzung Einzelvereinbarungen voraussetzt. Sie ist also unschädlich und kann erhalten bleiben. Die Länder sollten darauf verzichten, ihre Streichung zu verlangen; es hängt sowieso alles von ihrer Mitwirkungsbereitschaft ab. Der Bund sollte andererseits darauf verzichten, ihre Konkretisierung und Effektivierung zu verlangen.

2. Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 74 Abs.1 Nr. 7 GG

In der Schlussphase der Arbeit der Bundesstaatskommission war die Überführung der Kinder- und Jugendhilfe in Länderhand nicht mehr Thema; deshalb spricht einiges dafür, jetzt nicht mehr daran zu rühren. Ein Urteil über die Geschichte der Kinder- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik wird eine überwiegend positive Beurteilung der Leistungen des Bundes ergeben. Die Entwicklung der Kindertagesbetreuung verdanken wir – wenn auch mit einer „Nachhilfe“ des Bundesverfassungsgerichts – dem Bund. Das neue Paradigma der Kinder- und Jugendhilfe – von der polizeilichen Gefahrenabwehr zur familienorientierten Hilfe – konnte sich nur bundesweit entwickeln. Die Umgestaltung der Fürsorgeerziehung zu den Hilfen zur Erziehung einschließlich der Abschaffung der geschlossenen Unterbringung geht auf starken Bundeseinfluss zurück. Hinzu kommen die zahlreichen Modelle, die der Bund aufgrund seiner Anregungsfunktion gefördert hat und die die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe vorangetrieben haben. Zwar ist alles in Ländern vorausgedacht und ausprobiert worden; doch die Breitenwirkung beruht auf Bundeseinfluss. Andererseits ist nicht einzusehen, warum die Jugendarbeit so stark durch den Bund beeinflusst werden muss, warum Organisation und Verfahren durch den Bund geregelt werden müssen, u.a.m. Mit anderen Worten: Wenn die bestehende Bundeskompetenz erhalten bleiben soll, spricht einiges dafür, sie um Zugriffsrechte der Länder zu ergänzen, die ihnen Abweichungsmöglichkeiten eröffnen. Dies kann im Zweifel jedoch auch ohne Verfassungsänderung durch Öffnungsklauseln erreicht werden.

⁸ *Huber*, Anm. 10, S. 41f.

⁹ Sie sind in den Protokollen von Anhörungen des Bundestagsausschusses für Bildung und Forschung sowie des Schulausschusses des Hessischen Landtages nachzulesen.

3. Schule

Wider allen Anschein – so stark wie in der PISA-Debatte der vergangenen drei Jahre war die Kritik am deutschen Schulwesen schon lange nicht mehr – steht die Verteilung der Kompetenzen im Schulwesen nicht eigentlich zur Diskussion. Die Länder haben die spontanen Forderungen des Bundes nach einer Festlegung bundeseinheitlicher Bildungsstandards durch den Bund erfolgreich abgewehrt und im Rahmen der KMK bundesweite Bildungsstandards geschaffen. In der Bundesstaatskommission war die Schule deshalb zu recht kein Thema. In der Tat, man kann sich nicht vorstellen, dass die Leistungen der deutschen Schülerinnen und Schüler besser gewesen wären, wenn es eine Bundeskompetenz im Schulwesen gegeben hätte.

4. Berufliche Bildung nach Art. 74 Abs.1 Nr. 11 GG

Die Bundeskompetenz im Bereich der Berufsausbildung, die auf dem „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 I Nr. 11 GG beruht, mag zwar fragwürdig sein; man kann jedoch nicht sagen, dass die Probleme der beruflichen Bildung durch die Länder besser gelöst worden wären. Das Problem ist unlösbar: Der Sachzusammenhang der gesamten beruflichen Bildung mit der allgemeinen Bildung spricht für eine Erstreckung der Landeskompetenz auf die Berufsbildung insgesamt unter Leugnung der eindeutig ökonomischen Funktionen der Berufsausbildung; die Anerkennung eben dieser ökonomischen Funktionen spricht andererseits für die Einbeziehung der schulischen Berufsausbildung in die wirtschaftliche begründete Bundeskompetenz. In dieser Lage spricht alles gegen eine verfassungsrechtliche Klarstellung, sondern für die Erhaltung des Status Quo.

5. Hochschulwesen nach Art. 75 Abs.1 Nr. 1a GG

Der Bund hat seine Rahmenkompetenz in der Vergangenheit schlecht genutzt. Die Regelungen des Zugangsrechts und der Hochschulverfassung – um nur die wichtigsten Regelungsbereiche zu nennen – waren unbefriedigend. Warum sollte es der Bund in Zukunft besser machen? Es ist eindeutig, dass das Ende des deutschen Berechtigungswesens nahe ist. In Zukunft werden Abschlüsse Zugänge nicht mehr garantieren, sondern das Bildungswesen und das Beschäftigungssystem werden die jeweiligen Zugänge selbständig regeln. Wenn das aber so ist bzw. so werden wird, welche Legitimation hat dann der Bund, um die Regelung von Zugang und Abgang zu regeln? Die Qualität von Ausbildungsgängen wird in Zukunft nicht mehr von Staatskommissaren, sondern von privaten Akkreditierungsinstitutionen bestimmt werden. Was soll da eine Bundeskompetenz? Im Grunde ist also der Streit, an dem die Bundesstaatskommission insgesamt vorläufig gescheitert ist, vollständig überflüssig. Es ist ziemlich egal, ob der Bund oder ob die Länder den Niedergang der ruhmreichen deutschen Universität beenden und sie zu neuer Blüte führen. Es lässt sich jedenfalls nicht sagen, wer das besser kann.

6. Hochschulbau nach Art. 91 a Abs.1 Nr. 1 GG

Obwohl der Bund im Rahmen der Hochschulbauförderung sicherlich ein Motor der Entwicklung gewesen ist, kann man nicht sagen, dass der Ausbau und Neubau der deutschen Hochschulen seit den frühen siebziger Jahren ein Werk des Bundes gewesen. Hätten die Länder das Geld über eine Steuerverteilung erhalten, sähen die deutschen Hochschulen genauso aus. Es spricht also alles dafür, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aufzugeben und den Hochschulbau den Ländern zu überlassen.

7. Beamten(besoldungs)recht nach Art. 74 a und 75 Abs. Nr. 1 GG

Die von der Bundesstaatskommission in dieser schwierigen Frage erzielte Einigung ist so wichtig, dass sie allein die Verabschiedung der Reform rechtfertigt: Der Bund regelt durch Zustimmungsgesetz die Statusfragen des gesamten Beamtenrechts und die Länder regeln die Laufbahnen, die Besoldung und die Versorgung ihrer Beamten. Das ist eine klare und überzeugende Lösung nach Jahrzehnten des Streits.

8. EU-Vertretung in Landesangelegenheiten nach Art. 23 Abs. 6 GG

Es trifft nicht zu, dass jedes Bundesland die Bundesrepublik in Bildungsangelegenheiten auf EU-Ebene besser vertreten kann als der Bund. Es ist im internationalen Recht abwegig, dass Teilstaaten den Gesamtstaat im internationalen Verkehr vertreten. Eine interne Bindung der Vertretung durch den Bund an die Länderinteressen ist möglich und zugesagt. Art. 23 Abs. 6 GG hat keine Legitimation.

Das Ergebnis dieser Revue ist eindeutig: Die Bundesstaatskommission hat eine großartige Arbeit geleistet. Das Scheitern der Kommissionsarbeit insgesamt an drei Problemen im Bereich des Bildungswesens ist grotesk: Die Erhaltung von Art. 91 b GG in der gegenwärtigen Form ist unschädlich; die Länder sollten auf der Abschaffung nicht bestehen und der Bund sollte eine Konkretisierung und Verfestigung nicht anstreben. Der Kampf um Zugang und Abgang sowie um die Qualität der Hochschulen findet im falschen Saale statt, weil die Hochschulen letztlich entscheiden und weil es deshalb unbedeutend ist, ob der Bund oder die Länder dies regeln. Die Position der Länder in der EU-Frage ist unhaltbar und sollte deshalb aufgegeben werden. Die große Reform des Föderalismus an diesen Fragen scheitern zu lassen, ist unverständlich und verantwortungslos.

Verf.: Prof. Dr. Ingo Richter, Jenaer Str. 19, 10717 Berlin