

## LEITARTIKEL

*Peter M. Huber*

## „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen

1 Die Föderalismusreform hat in der Rechtswissenschaft insgesamt keine gnädige Aufnahme gefunden. Vor allem dort, wo Zuständigkeiten an die Länder gewandert sind, überwiegt die Kritik. Ob Strafvollzugsrecht, Gaststätten-, Ladenschluss-, Umwelt- oder Beamtenrecht – der Tenor der Kommentare ist überall mehr oder weniger derselbe.

1.1 Vieles an dieser Kritik ist berechtigt. Dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze durch die Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG zunächst gesenkt, diese Senkung durch die Einführung eines neuen Art. 104a Abs. 4 GG zu einem nicht unerheblichen Teil jedoch wieder rückgängig gemacht worden ist, wirkt in der Tat inkonsistent. Und dass die Bundesgesetzgebung für den Bereich des landeseigenen Vollzugs für Bundesgesetze (Art. 83f. GG) erleichtert, für die dem Bund doch erheblich näher stehende Bundesauftragsverwaltung jedoch unverändert gelassen wurde (Art. 85 Abs. 1 GG), leuchtet kaum ein. Ob mit der Neufassung der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a und 91b GG Substantielles zur Entflechtung der Entscheidungsverantwortung von Bund und Ländern geleistet wurde, kann man mit Fug bezweifeln, und selbst die an sich als Befreiungsschlag gedachte Abschaffung der Rahmenkompetenz des Bundes nach Art. 75 GG a. F. verliert an Glanz, wenn man bedenkt, dass sich die alten Abgrenzungsprobleme im Rahmen der Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 und 5 GG n.F. in anderem Gewande wieder stellen werden. Es ist wahr – eine Reform aus einem Guss – ein großes kodifikatorisches Meisterwerk ist diese Reform nicht.

1.2 Aus der Sicht vieler Fachpolitiker kommt hinzu, dass die Neuauftteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern fachliche Belange kaum zur Kenntnis genommen, ja bewusst ausgeblendet hat. Es ist aufschlussreich, sich die Mammutanhörung von Bundestag und Bundesrat vom Mai/Juni 2006 in diesem Zusammenhang noch einmal zu vergegenwärtigen: während in der ersten Runde, als es um die Gesamtbewertung der Reform ging, die lobenden Stimmen eindeutig überwogen, ließen die Fachpolitiker und -wissenschaftler sowie die zahllosen Lobbyisten an den für ihren jeweiligen Bereich vorgesehenen Neuerungen kein gutes Haar.

1.2.1 Vor allem die Dezentralisierung von Zuständigkeiten, der Rückzug des Bundes aus – letztlich ohnehin nur wenigen – Materien stößt auf Kritik. Dezentralisierung einer Aufgabe, Übertragung in die Zuständigkeit der Länder? Im Prinzip schon, aber keinesfalls an dieser Stelle.

1.2.2 Es ist das gute Recht von Lobbyisten in der Demokratie, gesetzliche Neuerungen zu bekämpfen, die die eigene Position schwächen. Und natürlich schwächt es die Vertretung von Standes- und Fachinteressen, wenn an 16 verschiedenen Adressen für sie geworben werden muss, statt durch einen schlagkräftigen Verband in Berlin. Es schwächt auch die Stellung eines Sachgebietes und seiner Protagonisten in der Ministerialverwaltung sowie gegenüber dem jeweiligen Landtag, wenn dieses in Autonomie geregelt werden kann, statt in ein Geflecht von Bundesvorgaben und vertikalen und horizontalen Abstimmungen in den einschlägigen Fachbruderschaften eingepasst werden zu müssen. Dass die betreffenden Beamten, Wissenschaftler

und Lobbyisten an einer solchen „Flurbereinigung“ auch aus fachfremden Gründen kaum Interesse haben werden, liegt auf der Hand. Deshalb galt schon bei der Einsetzung der Föderalismusreform vorangehenden „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ die Maxime: Generalisten statt Spezialisten. In diesem Zusammenhang fiel der aus der Sicht der Betroffenen ebenso böse wie bornierte Satz, dass man die Frösche nicht fragen dürfe, wenn man einen Teich trockenlegen will. Aber dieser Satz hat seine Berechtigung.

2.2 Es ist auch das gute Recht der Wissenschaft, zumal der Rechtswissenschaft, auf Mängel und Widersprüche einer Neuregelung aufmerksam zu machen und den Finger insoweit in die Wunde zu legen. Die an der Föderalismusreform geäußerte Kritik ist daher legitim und vielfach auch weiterführend. Freilich entfaltet sich auch die Rechtswissenschaft nicht im luftleeren Raum. Sie ist abhängig von soziologischen, historischen, wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen, und das bedeutet in der Demokratie in der Regel auch Abhängigkeit vom politischen Kompromiss. Wer dies als Jurist aus den Augen verliert, verfehlt die Wirklichkeit und bringt die Rechtswissenschaft um die Chance, als Gesprächspartner ernst genommen zu werden und ordnend, rationalisierend und befriedend auf die Rechtssetzung einwirken zu können.

2.3 Stellt man dies alles in Rechnung, so fällt die Bilanz der Föderalismusreform in der Summe so schlecht nicht aus. Zum ersten Mal seit 1949 bringt sie zumindest die Andeutung einer der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zugrunde liegenden Idee: Danach sollen die Länder neben ihrer Selbstorganisation insbesondere für regional begrenzte Materien zuständig sein sowie für den gesamten Bereich der Bildung: „Vom Kindergarten zur Habilitation“ war der von *Norbert Röttgen* schon in der Föderalismuskommission geprägte Slogan. Zudem bringt die Reform eine nicht unerhebliche Entflechtung der Entscheidungszuständigkeiten von Bund und Ländern, und – damit einhergehend – eine Stärkung der Parlamente auf Bundes- wie auf Landesebene sowie eine gewisse Verbesserung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes. Sie ist wohl kein „großer Wurf“, aber doch ein beachtlicher Schritt in die richtige Richtung.

3 Für die Bildungspolitik gilt das – und das ist nicht frei von Ironie, weil der erste Anlauf der Reform Weihnachten 2004 genau an dieser Frage gescheitert war – nicht. Länderzuständigkeit vom Kindergarten bis zur Habilitation? Zur Beruhigung aller Bildungspolitiker sei es gesagt: nach der Föderalismusreform gilt dies weniger als zuvor.

3.1 Zwar hat das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I 2034) die Rahmenkompetenz des Bundes für die Grundzüge des Hochschulwesens in Art. 75 Abs. 1 GG a. F. gestrichen. Gleichzeitig hat es ihn aber im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse zuständig erklärt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), wobei die Länder von den Vorgaben des Bundesrechts allerdings ohne nähere Voraussetzungen ganz oder teilweise abweichen können (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG).

3.2 Zur „Königin ohne Land“ ist die Bundesbildungsministerin, wie es vorschnell hieß, damit freilich nicht geworden.

3.2.1 Denn Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse sind die entscheidenden Stellschrauben für die „tertiäre“ Ausbildung. Darüber lassen sich Struktur und Inhalt der Studiengänge, der Prüfungen u.a.m. regeln, also erheblich mehr als unter dem vormaligen Titel der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“.

Die Gesetzgebung des Bundes ist zudem nicht mehr an die „Erforderlichkeitsklausel“ des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden, an der alle hochschulpolitischen Gestaltungsversuche der Bundesregierung in jüngerer Zeit gescheitert waren, das 5. ebenso wie das 6. HRÄndG. Im Gegenteil:

In Zukunft kann der Bund flächendeckende und unmittelbar geltende Regelungen in diesem Bereich erlassen – und das, ohne das mit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stets verbundene Risiko für die Rechtssicherheit, ohne die Gefahr des Attentismus, die die Bildungspolitik der letzten Jahre gelähmt hat.

Zwar können die Länder von den Vorgaben des Bundes ohne weiteres abweichen, und nur die Zukunft wird erweisen, ob, und in welchem Umfang dies tun werden. Die bisherigen Erfahrungen mit den autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, die über 30-jährige Praxis mit dem VwVfG und dem Datenschutzrecht sowie die nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform gelegenen Diskussionen um den Ladenschluss und das Nichtraucherschutzgesetz rechtfertigen jedoch die Prognose, dass solche Abweichungen eine seltene und eng begrenzte Ausnahme bleiben dürften. Allen Sonntagsreden über den Föderalismus zum Trotz: die Deutschen sind von ihrem Lebensgefühl her eine stark unitarisch ausgerichtete Nation, die regionale Vielfalt nicht wirklich goutiert. Daran kommt auch der gestaltungsfreudigste Landespolitiker nicht vorbei.

**3.2.2** Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben hat der Bund kaum Federn lassen müssen. Zwar ist die Hochschulbauförderung nach Art. 91a GG a. F. gestrichen worden, so dass er in Zukunft keine Hörsäle mehr kofinanzieren darf.

An die Stelle dieser Befugnis sind jedoch umfangreichere Fördermöglichkeiten des Bundes getreten. Nach Art. 91b GG n. F. kann er sich bei „Einrichtungen und Vorhaben“ der außeruniversitären Forschung tummeln (Nr. 1), bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Nr. 2) sowie bei „Forschungsbauten an Hochschulen sowie Großgeräten“ (Nr. 3).

**3.2.3** Nimmt man hinzu, dass der Bund nunmehr auch in die internationale Evaluation des gesamten Bildungswesens eingebunden ist (Art. 91b Abs. 2 GG n.F.), so dürfte seine Rolle in der Bildungspolitik nach der Föderalismusreform eher größer als kleiner geworden sein – zumindest, wenn er von seinen neu gewonnenen Kompetenzen Gebrauch macht und wenn die Länder mitspielen. Und das werden sie, weil die ärmeren Länder im Westen, Norden und Osten der Republik ohne den wärmenden finanziellen Mantel des Bundes im Wettbewerb andernfalls zurückzufallen drohten.

Da trifft es sich gut, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Vorschlag der Wissenschaft, die Gemeinschaftsaufgaben nur mehr durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz zu regeln, nicht aufgegriffen hat. Nach wie vor sieht das Grundgesetz insoweit die Verwaltungsvereinbarung als Handlungsinstrument vor, und die lässt sich bekanntlich auch bilateral abschließen. Jedenfalls besitzen die südlichen Länder hier mit Ausnahme der von Nr. 2 erfassten Fälle (Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG n.F.) kein Vetorecht.

**3.2.4** Schließlich ist die Rolle der Bundesbildungsministerin auch auf EU-Ebene gestärkt worden. Zwar bestimmt Art. 23 Abs. 6 GG n.F. nun, dass Deutschland in Bereichen der schulischen Bildung im Rat der EU in Zukunft durch den sog. Ländervertreter vertreten wird; er legt damit aber zugleich fest, dass in allen anderen Bildungsbereichen, beim Kindergarten und der Habilitation, die Bundesbildungsministerin zuständig ist. Das schafft nicht nur Klarheit gegenüber der zuvor bestehenden Rechtslage. Es schränkt auch den Anwendungsbereich des Ländervertreters substantiell ein.

**3.3** So bleiben als einzige „Errungenschaft“ der Föderalismusreform im Sinne der ihr eigentlich zugrunde liegenden Konzeption nur die – im Gesetzgebungsverfahren abgeschwächte – Regelung des Art. 104b Abs. 1 GG n.F. Dort ist das Verbot von Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, d.h. das Verbot des sog. gol-

denen Zügels, nunmehr ausdrücklich normiert worden. Das Ganztagschulprogramm des Bundes ist danach nicht mehr möglich; aber das war, genau genommen, auch unter der alten Rechtslage schon verfassungswidrig.

4 Diese – freilich subtile – Stärkung des Bundes in der Bildungspolitik passt nicht zum Grundaufgaben und zum öffentlich kommunizierten Ergebnis der Föderalismusreform. Bei genauerer Betrachtung ändert sich das Bild jedoch. Dann zeigt sich nämlich, dass der Bund der eigentliche Gewinner dieser größten Verfassungsreform seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist, und dass dies auf Gründen beruht, die sich dem politischen Kompromissrahmen der beteiligten Akteure letztlich entziehen. Langfristig dürfte im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration nämlich eine Ebene in dem derzeit vier Ebenen umfassenden Mehr-Ebenen-System von EU, Nationalstaaten, Regionen und Kommunen entbehrlich werden. Die Föderalismusreform kann als Anzeichen verstanden werden, dass dies in Deutschland die Länder sind.

Verf.: Prof. Dr. Peter M. Huber, Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München