

Thorsten Ingo Schmidt

## Die Zukunft der Kultusministerkonferenz nach Niedersachsens Kündigung

### 1 Einführung

Im September 2004 gab der niedersächsische Ministerpräsident *Wulff* in einem Zeitungsinterview bekannt, „Niedersachsen werde das Abkommen über die Kultusministerkonferenz kündigen“. Einen Monat später beschloss die niedersächsische Landesregierung die vorgesehene Kündigung. Dieser kulturpolitische Paukenschlag gibt Veranlassung, nicht nur die bildungspolitische Zusammenarbeit der deutschen Länder unter dem Grundgesetz zu beleuchten, sondern diese auch einzubetten in den größeren Kontext des kooperativen Föderalismus in Deutschland, wobei ein Blick sowohl auf die Vorläufer der Kultusministerkonferenz als auch auf die Zusammenarbeit der Gliedstaaten in anderen Bundesstaaten geworfen werden soll.

Zu diesem Zweck wird im Folgenden die bildungspolitische Zusammenarbeit in vorgrundgesetzlichen Zeiten skizziert und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Bildungskooperation unter dem Grundgesetz werden abgesteckt. Diese grundgesetzliche Rechtslage wird verständlicher vor dem Hintergrund der Möglichkeit gliedstaatlicher Kooperation in anderen föderal organisierten Staaten. Sodann sind die Rechtsgrundlagen der Kultusministerkonferenz zu betrachten und deren interne Organisation zu untersuchen. Dies ermöglicht es, die Auswirkungen der Kündigung durch Niedersachsen abzuschätzen. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf alternative Formen der Bildungskooperation in Deutschland neben oder an Stelle der Kultusministerkonferenz.

### 2 Entwicklung der bildungspolitischen Zusammenarbeit vor In-Kraft-Treten des Grundgesetzes

Um die Entwicklung der bildungspolitischen Zusammenarbeit in Deutschland vor In-Kraft-Treten des Grundgesetzes zu beleuchten, ist auf zwei Kriterien Bedacht zu nehmen. Zum einen ist die Verteilung der bildungspolitischen Zuständigkeiten zwischen zentral- und gliedstaatlicher Ebene in den Blick zu nehmen, zum anderen auf die rechtlichen Möglichkeiten und tatsächlichen Gegebenheiten der Kooperation einzugehen.

Mit der spätestens zu Beginn des 19. Jahrhunderts endgültig vollzogenen Anerkennung von Schul-<sup>1</sup> und Hochschulbildung als staatliche Aufgaben wuchsen diese den einzelnen deutschen Ländern zu, nicht der darüber stehenden gesamtstaatlichen Ebene, die mit dem Zerfall des Heiligen Römischen Reiches 1806 zerbrochen und mit Errichtung des Deutschen Bundes 1815 nur in rudimentärer staatenbündischer Form wieder aufgelebt war. In Anbetracht der noch wenig entfaltenen Lebensverhältnisse und der noch gering ausgeprägten Mobilität der Bevölkerung in dieser präindustriellen Epoche regte sich zu dieser Zeit auch noch kein ausgeprägtes Bedürfnis nach bildungspolitischer Zusammenarbeit.

<sup>1</sup> Zu den ideengeschichtlichen Grundlagen der Schulpflicht siehe *Saffert*, Geschichte der Grundpflichten, Würzburg 1959, S. 185.

Weiter blickte hier die Paulskirchenverfassung von 1849, die sowohl in den §§ 152 ff. umfangreiche Regelungen über das Schul- und Hochschulwesen traf als auch in den §§ 8 f.<sup>2</sup> die Befugnis der deutschen Regierungen anerkannte, Verträge mit anderen deutschen Regierungen zu schließen. Wenngleich dabei keine ausdrückliche Regelung des Abschlusses von Vereinbarungen im Kultusbereich erfolgte, so zeigt dies doch, dass nach der von der Paulskirchenverfassung intendierten Verfassungsordnung solche Verträge möglich gewesen wären.

In der Folge verblieb die kulturpolitische Zuständigkeit und damit auch die Voraussetzung bildungspolitischer Zusammenarbeit auf gliedstaatlicher Ebene. Die Reichsverfassung von 1866/1871 überließ den Ländern nahezu vollständig die Regelung des kulturellen Bereichs und schwang sich über die Möglichkeiten kultureller Kooperation aus. Allein im Hinblick auf die Reichszuständigkeit für das Militärwesen nach Art. 4 Nr. 14 RV 1871 und die Berechtigungszeugnisse für den einjährigen freiwilligen Militärdienst gab es verschiedene Absprachen zwischen Reichs- und Landesverwaltungen im Kulturbereich.<sup>3</sup> Im Übrigen schlossen die Länder zahlreiche Abkommen untereinander ohne Mitwirkung des Reichs zur Schulpflicht, Schulgelderhebung und wechselseitigen Anerkennung von Abschlusszeugnissen.<sup>4</sup>

Mit der Weimarer Reichsverfassung 1919 wurde zumindest in der Theorie diese Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten im Kultusbereich umgekehrt. Art. 143 II WRV sah eine reichseinheitliche Lehrerbildung vor, und gestützt auf Art. 145 WRV wurde das Reichsgrundschulgesetz<sup>5</sup> erlassen. Davon abgesehen verblieb es in der Praxis bei einer erheblichen kulturpolitischen Vielfalt, die durch Vereinbarungen der Länder untereinander nur geringfügig abgebildert wurde.<sup>6</sup>

Erst der Nationalsozialismus führte mit der Errichtung des Reichsministeriums für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung<sup>7</sup> eine kulturelle Gleichschaltung durch, die in der Nachkriegszeit als abschreckendes Beispiel, nicht als erstrebenswertes Ziel, vor Augen stand.

Mit der Etablierung der Besatzungszonen und der Errichtung der Länder kam diesen wieder die kulturpolitische Zuständigkeit zu. Angesichts der materiellen Mängel, aber auch der ethisch-moralischen Herausforderungen, die zwölf Jahre Diktatur und Krieg aufgeworfen hatten, stellte sich das Bedürfnis nach kulturpolitischer Zusammenarbeit der Länder drängender als je zuvor. So wundert es nicht, dass bereits am 19./20. Februar 1948 und damit vor In-Kraft-Treten des Grundgesetzes, ja noch vor dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, fast sämtliche Kultusminister aus allen vier Besatzungszonen zu einer ersten Tagung in Stuttgart-Hohenheim zusammenkamen, um die drängendsten Fragen des Wiederaufbaus des Schul- und Hochschulwesens zu erörtern.<sup>8</sup> Aus dieser Tagung ging am 2.7.1948 die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder hervor – allerdings nach Beginn der Berlin-Blockade am 24.6.1948 bereits ohne die Mitwirkung der Kultusminister der

<sup>2</sup> § 8 PaulskirchenV: „Die einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschließen. Ihre Befugnis zu Verträgen mit nichtdeutschen Regierungen beschränkt sich auf Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei.“ § 9 PaulskirchenV: „Alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhalts, welche eine deutsche Regierung mit einer anderen deutschen oder nichtdeutschen abschließt, sind der Reichsgewalt zur Kenntnisnahme und, insofern das Reichsinteresse dabei beteiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen.“

<sup>3</sup> Dazu *Sellschopp*, Recht und Wirtschaft der Schule 1963, S. 185.

<sup>4</sup> *Sellschopp* (Anm. 3), S. 185.

<sup>5</sup> Reichsgesetz betreffend die Grundschulen und die Aufhebung der Vorschulen vom 28.4.1920, RGBl. 1920 S. 851, dazu *Anschütz*, Art. 145 WRV, Anm. 1.

<sup>6</sup> Vgl. *Sellschopp* (Anm. 3), S. 185 f.

<sup>7</sup> Zu dessen Errichtung siehe *Gawin*, Die Rechtsstellung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Würzburg 1967, S. 7 f.; *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 569, m.w.N.

<sup>8</sup> Dazu *Gawin* (Anm. 7), S. 9; *Maier, H.*, Die Kultusministerkonferenz im föderalen System, in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister (Hrsg.), Einheit in der Vielfalt, S. 21 (24 f.); *Sellschopp* (Anm. 3), S. 186.

Länder der sowjetischen Besatzungszone. Damit wurde erstmals ein regelmäßig tagendes Gremium mit umfassender Aufgabenstellung zur kulturpolitischen Koordinierung der Länder etabliert, das – älter als das Grundgesetz – noch heute ohne Beteiligung von Bundesministern<sup>9</sup> fortbesteht.<sup>10</sup>

Schon in dieser vorgrundgesetzlichen Zeit wurde die Kultusministerkonferenz indes auf keiner gesicherten Rechtsgrundlage gebildet und tätig, wie sie etwa wenige Monate später Art. 40 des Entwurfs des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee (HChE) vorsah, der bestimmte: „Die Länder können über Gegenstände, die in ihren Aufgabenbereich fallen, Vereinbarungen mit anderen deutschen Ländern treffen.“

### 3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Bildungsk Kooperation unter dem Grundgesetz

In das Grundgesetz ist im Unterschied zu den Verfassungen anderer Bundesstaaten wie der USA<sup>11</sup>, Österreichs<sup>12</sup> und der Schweiz<sup>13</sup> keine dem Art. 40 HChE vergleichbare ausdrückliche Bestimmung des Vertragsschließungsrechts der Gliedstaaten aufgenommen worden. Hier steht jedem Land für sich nach Art. 30; 70 GG die Regelungskompetenz im Kultusbereich zu, wobei das Grundgesetz jedoch einzelne bundesrechtliche Einbrüche gestattet. Nach Art. 73 Nr. 1 GG kommt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten einschließlich der auswärtigen Kulturpolitik zu, nach Art. 73 Nr. 9 GG regelt er den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheber- und das Verlagsrecht. Gemäß Art. 74 I Nr. 13 GG gebührt dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und nach Art. 75 I 1 Nr. 1a GG steht ihm die Rahmenkompetenz für die Festlegung der allgemeinen Grundsätze des Hoch-

<sup>9</sup> Siehe Maier, H. (Anm. 8), S. 28; Pietzcker, Landesbericht Deutschland, in: Starck (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden 1988, S. 17 (23).

<sup>10</sup> Einen Überblick über die Geschichte der Kultusministerkonferenz bieten Fränzl/Schulz-Hardt, in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister (Hrsg.), Einheit in der Vielfalt, S. 177 ff.

<sup>11</sup> Article I Section 10 Clause 1 einerseits: „No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation; [...]“; Article I Section 10 Clause 3 andererseits: „No State shall, without the Consent of Congress, [...], enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, [...]“ Siehe dazu Dumbauld, The Constitution of the United States, Oklahoma 1964, S. 218 ff.; 248 ff.; Weinfeld, University of Chicago Law Review 3 (1935/36), S. 453 ff.

<sup>12</sup> Art. 15a Österreichische Verfassung: „I Bund und Länder können untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen namens des Bundes obliegt je nach dem Gegenstand der Bundesregierung oder den Bundesministern. Vereinbarungen, die auch die Organe der Bundesgesetzgebung binden sollen, dürfen nur von der Bundesregierung mit Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen werden, wobei Art. 50 Abs. 3 auf solche Beschlüsse des Nationalrates sinngemäß anzuwenden ist; sie sind im Bundesgesetzblatt kundzumachen. II Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. III Die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes sind auf Vereinbarungen im Sinne des Abs. 1 anzuwenden. Das gleiche gilt auch für Vereinbarungen im Sinne des Absatzes 2, soweit nicht durch übereinstimmende Verfassungsgesetze der betreffenden Länder anderes bestimmt ist.“ Dazu Adamovich/Funk, Österreichisches Staatsrecht, Wien, New York 1997, Rn. 18.011 ff.; Öhlinger, ZaöRVR 1977, 399 (424 ff.); Rack, ÖJZ 1979, 533 (541 f.); Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 1996, Rn. 848 ff. Die Vorgängervorschrift des Art. 107 Österreichische Verfassung behandelte lediglich Verträge der österreichischen Länder untereinander (sog. horizontale Konkordate), regelte aber nicht den Vertragsschluss der Länder mit dem Bund (sog. vertikale Konkordate).

<sup>13</sup> Art. 48 Schweizerische Bundesverfassung 1999: „I Die Kantone können miteinander Verträge schließen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. II Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen. III Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen.“ Siehe dazu Hämi, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, § 28. Die Vorgängerbestimmung des Art. 7 Schweizerische Bundesverfassung 1874 verbot noch ausdrücklich Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen.

schulwesens sowie nach Art. 75 I 1 Nr. 2 GG für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu. Schließlich kann sich der Bund nach Art. 91a I Nr. 1, II GG an der Gemeinschaftsaufgabe des Aus- und Neubaus von Hochschulen beteiligen und auf der Grundlage von Vereinbarungen gemäß Art. 91b GG bei der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überragender Bedeutung mitwirken.

Von diesen kompetenzrechtlichen Einflüssen abgesehen ergeben sich weitere bundesrechtliche Ingerenzen in die Kulturhoheit der Länder durch die Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes. Wohl gebietet der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG Gleichbehandlung der Bürger auch im Kultusbereich nur durch das jeweils zuständige Land, nicht durch verschiedene Normgeber. Indes ziehen die elterliche Erziehungsverantwortung des Art. 6 GG und die Anforderungen an das Schulwesen gemäß Art. 7 GG der Gestaltungsfreiheit der Länder Grenzen. Die Menschenwürde (Art. 1 GG), die Religionsfreiheit (Art. 4 GG) und das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Schüler (Art. 2 I GG) sind gleichfalls zu beachten. Mittelbare Auswirkungen auf den Kultusbereich können schließlich auch das Grundrecht der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) zeitigen.

In diesem durch das Grundgesetz abgesteckten Koordinatensystem hat sich die Zusammenarbeit der Länder im Kultusbereich zu bewegen. Aus der bloßen Nichtaufnahme einer dem Art. 40 HChE entsprechenden Bestimmung in das Grundgesetz kann nicht geschlossen werden, dass den Ländern kein Recht zum Vertragsschluss untereinander sowie zu sonstigen Formen der Zusammenarbeit zustehen soll. Ein „Gebot zur Uneinigkeit“<sup>14</sup> der Länder besteht nicht. Vielmehr lässt sich dieses Vertragsschließungsrecht auch unter der Geltung des Grundgesetzes aus vier Begründungssträngen herleiten, die sich wechselseitig stützen und stärken:

Zum einen ist im Wege eines historisch-genetischen Zugriffs zu konstatieren, dass das Recht der Territorien, untereinander Verträge zu schließen, spätestens seit dem Westfälischen Frieden 1648<sup>15</sup> reichsgrundgesetzlich anerkannt war. Auch die Gründung des Deutschen Reichs 1866/71 erfolgte durch Vertrag der gliedstaatlichen Regierungen und nicht durch originäre Betätigung der verfassunggebenden Gewalt auf gesamtstaatlicher Ebene.<sup>16</sup> Desgleichen dienten bei Bildung der Bundesrepublik Deutschland die zuvor errichteten Länder als organisatorische Ausgangspunkte für die personelle Beschickung des Parlamentarischen Rates, und die Landtage hatten das Grundgesetz zu ratifizieren.<sup>17</sup>

Zum zweiten ist die Eigenstaatlichkeit der Länder zu bedenken, die keine regionalen Organisationseinheiten eines dezentralisierten Einheitsstaates darstellen, sondern originäre Staatlichkeit aus eigenem Recht aufweisen.<sup>18</sup>

Zum dritten setzt das Grundgesetz selbst in den Art. 118; 118a; 135 V GG „Vereinbarungen“ zwischen den Ländern voraus und spricht in Art. 29 VII, VIII; 130 I 1, III GG gar von „Staatsverträgen“ zwischen den Ländern.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> So treffend *Pietzcker* (Anm. 9), S. 64.

<sup>15</sup> Siehe Art. VIII § 2 Instrumentum Pacis Osnabrugense; vgl. dazu *Zehetmair*, RdJB 1998, 133.

<sup>16</sup> Dazu *Eisenhardt*, Deutsche Rechtsgeschichte, München 2004, Rn. 558; *Frotscher/Pieroth*, München 2005, Verfassungsgeschichte, Rn. 372; 383.

<sup>17</sup> Vgl. *Maier* (Anm. 8), S. 22.

<sup>18</sup> Vgl. *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 105, Rn. 49.

<sup>19</sup> Siehe auch Art. 127; 138 GG betr. „Zustimmung“ der Landesregierungen zu Maßnahmen der Bundesregierung. Im Landesverfassungsrecht sieht Art. 2 III HambV ausdrücklich die Möglichkeit des Abschlusses von Staatsverträgen mit anderen deutschen Ländern vor; vgl. *Gawin* (Anm. 7), S. 137.

Letztlich kann auch aus dem Recht der Länder nach Art. 32 III GG, über Gegenstände der Landesgesetzgebung mit auswärtigen Staaten mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge abzuschließen, im Wege eines argumentum a maiore ad minus das Recht der Länder zum Vertragsschluss untereinander hergeleitet werden.<sup>20</sup> Ein solcher Erst-Recht-Schluss wirft indes die Frage auf, ob auch solche Zwischenländerverträge der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen<sup>21</sup>, was zu dem umfassenderen Problem des auf dieses Interlandesrecht<sup>22</sup> anwendbaren Rechtsregimes und die dadurch dem Vertragsschlussrecht der Länder gezogenen Grenzen hinführt.

## 4 Rechtsgrundlagen der Kultusministerkonferenz

In diesem den Ländern durch das Grundgesetz vorgegebenen Rahmen hat sich die Kultusministerkonferenz zu bewegen. Hinsichtlich der Rechtsvorschriften der Kultusministerkonferenz ist zwischen den Regelungen, welche die Kultusministerkonferenz selbst begründen, und den Vorschriften, die von der Kultusministerkonferenz im Laufe der Jahre erlassen worden sind, zu unterscheiden.

### 4.1 Errichtung der Kultusministerkonferenz

Die Kooperation der Länder im Bundesstaat kann durch den Abschluss von Staatsverträgen, durch Vereinbarung von Verwaltungsabkommen oder in sonstigen Formen erfolgen.<sup>23</sup> Die über besonders bedeutsame Materien abgeschlossenen Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtages<sup>24</sup> und binden das Land in seiner Gesamtheit. Verwaltungsabkommen über weniger wichtige Fragen werden ohne parlamentarische Mitwirkung geschlossen und sind nur für den Bereich der Exekutive verbindlich. Ein ausdrücklich als solcher bezeichneter schriftlicher Staatsvertrag zwischen den Ländern, der vergleichbar etwa dem Vertrag über das Zweite Deutsche Fernsehen<sup>25</sup> die Kultusministerkonferenz errichtet, wurde zu keinem Zeitpunkt geschlossen. Es existiert lediglich eine schriftliche Vereinbarung über die Errichtung eines Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister (SekrAbk) aus dem Jahr 1959<sup>26</sup> zwischen den damals elf westdeutschen Ländern einschließlich Westberlins, das nach der deutschen Wiedervereinigung durch Vertragsschluss 1991<sup>27</sup> mit den fünf neu errichteten ostdeutschen Ländern zu einer alle deutschen Länder umfassenden Vereinbarung erweitert wurde.

In diesem Abkommen verabredeten die Länder die Errichtung eines Sekretariats der Kultusministerkonferenz als Dienststelle des Landes Berlin, das Dienstherr der Beamten und Arbeit-

<sup>20</sup> Vgl. den Diskussionsbeitrag von *Merk*, VVDStRL 19 (1961), S. 135.

<sup>21</sup> Vgl. *Rill*, Gliedstaatsverträge, Wien, New York 1972, S. 361; 576.

<sup>22</sup> *Rudolf*, der in DÖV 1966, 73 (76), noch von „Interföderationsrecht“ spricht, hat auf die Kritik von *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971, S. 47, Fn. 211, hin, diesen Begriff (Anm. 18, Rn. 73) zu „Intraföderationsrecht“ modifiziert.

<sup>23</sup> Vgl. die Übersicht bei *Schneider*, VVDStRL 19 (1961), S. 1 ff., v.a. 8 ff.

<sup>24</sup> Zustimmung zumeist durch Gesetzesbeschluss; gemäß Art. 72 II BayV und Art. 66 S. 2 NRW ergeht in Bayern und Nordrhein-Westfalen ein schlichter Zustimmungsbeschluss.

<sup>25</sup> Staatsvertrag über die Errichtung der Gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6.6.1961.

<sup>26</sup> Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 20.6.1959, abgedruckt in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister (Hrsg.), Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1974, S. 29.

<sup>27</sup> Abkommen der Länder über den Beitritt der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zum Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland vom 25.10.1991.

geber der Angestellten des Sekretariats wurde.<sup>28</sup> Die entsprechenden Kosten wurden in den Haushalt des Landes Berlin eingestellt und die übrigen Länder verpflichteten sich zu einer anteiligen Kostenerstattung auf der Grundlage des so genannten Königsteiner Schlüssels<sup>29</sup>.

Zu dieser zwischen den Ländern geschlossenen Vereinbarung tritt eine von der Kultusministerkonferenz selbst beschlossene Geschäftsordnung<sup>30</sup> hinzu, welche Plenum, Präsidium und Präsident als Organe der Konferenz festlegt, die Amtschefkonferenz sowie die Errichtung von Kommissionen, Ausschüssen und Arbeitsgruppen regelt und weitere Bestimmungen zum Sekretariat der Kultusministerkonferenz trifft. Diese Geschäftsordnung wird ergänzt durch Richtlinien für die Einsetzung und Arbeitsweise von Gremien der Kultusministerkonferenz.

#### 4.2 Regelungen durch die Kultusministerkonferenz

Von diesen gleichsam verfassungsartigen Bestimmungen, welche die Organisation und das Verfahren der Kultusministerkonferenz festlegen, sind diejenigen Regelungen zu unterscheiden, welche die Kultusministerkonferenz unter Anwendung dieser Vorschriften erlassen hat. Dazu zählen die zahlreichen Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen, als deren wichtigste an dieser Stelle nur der Beschluss über die wechselseitige Anerkennung der Abschlusszeugnisse sowie der Beschluss über die Einführung des Kurssystems in der gymnasialen Oberstufe genannt werden sollen.<sup>31</sup> Diese Beschlüsse der Kultusministerkonferenz binden unmittelbar nur die in der Konferenz vertretenen Minister als Leiter der jeweiligen Landeskultusbürokratie, nicht das Land als Ganzes oder gar die jeweiligen Landeseinwohner. Die Beschlüsse verpflichten die zustimmenden Minister, im Rahmen ihrer politischen Möglichkeiten die Transformation in Landesrecht anzustreben, z.B. durch Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs zum Landesschulgesetz in den Landtag. Erst diese in Umsetzung des Beschlusses ergangenen Landesrechtsakte erzeugen dann unmittelbare Rechtswirkungen für und gegen Dritte.

## 5 Die niedersächsische Kündigung und ihre Folgen

### 5.1 Die Kündigung vom Oktober 2004

Durch Beschluss der Landesregierung vom Oktober 2004 hat Niedersachsen das soeben beschriebene Abkommen über die Errichtung eines Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister gekündigt. Eine solche Kündigungsmöglichkeit ist in § 6 des Abkommens ausdrücklich vorgesehen. Danach kann ein Land gegenüber den anderen Ländern nach Ablauf einer Karenzfrist von vier Jahren nach Abschluss des Abkommens schriftlich die Kündigung erklären.

Diese Kündigung bedarf nach § 6 des Abkommens keines besonderen Kündigungsgrundes. In der Praxis wird gleichwohl eine solche Kündigung in Anbetracht der etablierten Strukturen

<sup>28</sup> § 1 I, III SekrAbk.

<sup>29</sup> § 3 II SekrAbk. Die Bezeichnung Königsteiner Schlüssel geht zurück auf das inzwischen außer Kraft getretene Abkommen zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen vom 30./31.3.1949, abgedruckt in: HessGVBl. 1950 S. 179. Danach wird der Anteil des auf jedes einzelne Land entfallenden Anteils an den Kosten der Einrichtung zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen der Länder zueinander und zu einem Drittel nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen ermittelt.

<sup>30</sup> Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955, abgedruckt in: Handbuch für die Kultusministerkonferenz (Anm. 26), S. 24 f., Neufassung vom 5.10.2000.

<sup>31</sup> Eine Aufstellung der wichtigsten Beschlüsse der Kultusministerkonferenz findet sich im Handbuch für die Kultusministerkonferenz (Anm. 26), S. 57 ff.

der Kultusministerkonferenz und des Bedürfnisses nach Abstimmung zwischen den Ländern im Kultusbereich nicht leichtfertig erklärt werden, sondern entweder auf (mutmaßliche) organisatorische Mängel oder auf (vermeintliche) inhaltliche Defizite der Arbeit in der Kultusministerkonferenz gestützt werden. Im niedersächsischen Fall führte Ministerpräsident *Wulff* die große Anzahl von Gremien und den vergleichsweise hohen Personalbestand des Sekretariats mitsamt den damit verbundenen Kosten als Kündigungsgrund an. Nicht ganz auszuschließen scheint, dass daneben auch die von der Kultusministerkonferenz mitgetragene Rechtschreibreform, zu deren entschiedensten Gegnern *Wulff* zählt, eine Rolle gespielt hat.

Die allen übrigen Ländern noch 2004 zugegangene Kündigung wird gemäß § 6 I 2 des Abkommens unter Wahrung der Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende des Haushaltsjahres mit Ablauf des Jahres 2005 wirksam. Diese Kündigung lässt zwar bereits gefasste Beschlüsse der Kultusministerkonferenz unberührt. Im Unterschied zu zahlreichen anderen multilateralen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern, aber auch im Gegensatz zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen sowie zur Beteiligung an verschiedenen Formen juristischer Personen des Privatrechts führt die Kündigung gemäß § 6 I 3 SekrAbk aber nicht nur zum Ausscheiden des kündigenden Landes, sondern zur Beendigung des Abkommens insgesamt mit der Folge der Abwicklung des Sekretariats der Kultusministerkonferenz gemäß § 7 SekrAbk. Diese gleichsam überschießende Rechtsfolge zeigt, dass bei Abschluss des Abkommens im Jahr 1959 die Länder die dadurch entstehenden Verpflichtungen nur eingehen wollten, solange v.a. im Interesse bundesstaatlicher Homogenität sichergestellt erschien, dass auch alle übrigen Länder daran gebunden waren.<sup>32</sup> Damit wurde der Wechselseitigkeit der Bindung größere Bedeutung als der Sicherung des Fortbestandes einmal etablierter Organisationsstrukturen eingeräumt, was eine fortbestehende Tendenz zu eigensinniger, kleinräumiger Regelung offenbart und rückblickend wenig sachgerecht erscheint. Weitaus zweckmäßiger wäre es gewesen, nach Kündigung des Abkommens durch ein Land eine Fortsetzung der Vereinbarung unter den übrigen Ländern vorzusehen und diesen gegebenenfalls das Recht zur Anschlusskündigung mit verkürzten Kündigungsfristen einzuräumen, so wie dies beispielsweise in § 44 I 4 NDR-Staatsvertrag<sup>33</sup> geschehen ist.

Die in dem Abkommen von 1959 vorgesehene Rechtsfolge der Auflösung des Sekretariats nach Kündigung bereits durch ein Land führt dazu, dass das Abkommen und die darauf aufbauende Organisation zur Disposition jedes einzelnen Landes gestellt wird. Dies gewährt einzelnen Ländern ein erhebliches Drohpotential, wie Niedersachsens Kultusminister *Busemann* im Dezember 2004 unumwunden einräumte.<sup>34</sup> Die anderen Länder, die an einer Fortführung der Arbeit der Kultusministerkonferenz interessiert sind, können auf eine ausgesprochene Kündigung nur in der Weise reagieren, dass sie untereinander – ohne Mitwirkung des durch Kündigung ausscheidenden Landes – ein neues Abkommen abschließen. Ein solches ersetzendes Abkommen stellte jedoch keinen omnilateralen Vertrag mehr dar, sondern lediglich einen multilateralen, der nicht mehr in gleicher Weise wie das Abkommen über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz geeignet erschiene, die Vergleichbarkeit schulischer, universitärer und beruflicher Bildung im einheitlichen Bildungsraum Deutschland zu sichern, wie dies politisch gefordert und verfassungsrechtlich durch Art. 11 GG nahe gelegt ist. Es verwundert daher nicht, dass die

<sup>32</sup> Dazu *Knoke*, Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz. Formen und Grenzen von Beziehungen der Länder untereinander, Hamburg 1966, S. 133.

<sup>33</sup> § 44 I 4 NDR Staatsvertrag vom 17./18.12.1991, NdsGVBl. 1992 S. 42, lautet: „Kündigt ein Land, kann jedes andere innerhalb von drei Monaten nach Zugang der Kündigung erklären, dass es sich dieser anschließt; zwischen den übrigen Ländern bleibt der Staatsvertrag in Kraft.“

<sup>34</sup> Siehe die Presseerklärung des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 16.12.2004, in der Minister *Busemann* den Zweck der niedersächsischen Kündigung herausstellte, die aus Niedersachsens Perspektive dringend notwendige Reform der Kultusministerkonferenz zu erzwingen.

übrigen Länder nicht für eine künftige kultuspolitische Zusammenarbeit ohne Niedersachsen planten, sondern einen politischen Kompromiss anstrebten, der den Verbleib Niedersachsens in der Kultusministerkonferenz sicherstellen sollte.

## 5.2 Fortsetzung der Mitwirkung Niedersachsens in der Kultusministerkonferenz

Dieser Kompromiss wurde auf der Sondersitzung der Kultusminister am 2.12.2004 in Frankfurt am Main durch den Beschluss vorbereitet, die Anzahl der Gremien der Kultusministerkonferenz zu reduzieren, und endgültig auf der zwei Wochen später stattfindenden Ministerpräsidentenkonferenz erreicht. Darin wurde neben der Verminderung der Anzahl der Gremien u.a. ein Abbau von bis zu 30% des Personals der Kultusministerkonferenz vereinbart<sup>35</sup> sowie für Fragen ohne verfassungsrechtliche oder finanzielle Auswirkungen der Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip auf das Prinzip der Zweidrittelmehrheit beschlossen.<sup>36</sup>

Damit habe sich, so der niedersächsische Kultusminister *Busemann*, die niedersächsische Kündigung „faktisch erledigt“<sup>37</sup>, bzw. es sei, so die Ministerpräsidentenkonferenz, das Abkommen über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz „bestätigt worden“<sup>38</sup>. Beide Formulierungen bringen zum Ausdruck, dass auf der Grundlage des erzielten Kompromisses nach Ansicht aller Länder, Niedersachsens eingeschlossen, nunmehr an der Kultusministerkonferenz samt ihrem Sekretariat festgehalten werden soll. Unklar bleibt, auf welchem juristisch-dogmatischem Wege dies zu bewerkstelligen sein soll, trifft doch das Abkommen über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz keine ausdrückliche Regelung über die „Erledigung“ der Kündigung oder die „Bestätigung“ des Abkommens.

An dieser Stelle zeigt sich schmerzlich der Mangel an Rechtsnormen für das Zwischenlandesrecht. Dieses bedeutsame Rechtsgebiet ist von dem Grundgesetz nahezu vollständig „vergessen“ worden, sodass der Rechtsanwender in all jenen Fällen, in denen keine spezielle Regelung der zur Entscheidung anstehenden Rechtsfrage in einem besonderen Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen erfolgt ist, zur Stillung seines „Normhungers“<sup>39</sup> auf allgemeine Rechtsgedanken zurückzugreifen hat. Für deren Herleitung bieten sich zwei Ansatzpunkte an. Stellt man den Staatscharakter der Länder heraus, drängt sich der Rückgriff auf völkerrechtliche Regelungen auf<sup>40</sup>, so wie dies in Art. 15a III Österreichische Verfassung für Vereinbarungen der österreichischen Länder untereinander sowie mit dem Staat Österreich ausdrücklich angeordnet worden ist.<sup>41</sup> Betont man demgegenüber die Gleichordnung der Länder, kann auf das Privatrecht<sup>42</sup> als Paradigma einer Koordinationsrechtsordnung zurückgegriffen werden, v.a. auf die beiden ersten Bücher des BGB. Bei beiden Ableitungswegen ist indes neben der Qualität der Länder als einander gleichgeordnete Staaten auch stets deren Einbindung in das bundesstaatliche Gefüge des Grundgesetzes zu bedenken, was v.a. zu einer verstärkten wechselseitigen Pflichtenbindung als Ausprägung des Grundsatzes der Bundestreue führen kann.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Tagungsergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15./16.12.2004, TOP 2 c).

<sup>36</sup> Tagungsergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15./16.12.2004, TOP 2 c) i.V.m. TOP 2 b).

<sup>37</sup> Presseerklärung des niedersächsischen Kultusministeriums vom 16.12.2004.

<sup>38</sup> Presseerklärung der Kultusministerkonferenz zu den Ergebnissen der 308. Plenarsitzung vom 16.12.2004.

<sup>39</sup> Vgl. *Tomuschat*, DÖV 1975, 453, der von „Rechtshunger“ spricht.

<sup>40</sup> Dafür *Huber, H.*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 19 (1961), S. 144 f.; *Schaumann*, VVDStRL 19 (1961), S. 88 (124 f.); *Tomuschat* (Anm. 39), S. 453.

<sup>41</sup> S.o. Anm. 12. Vgl. dazu *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien, New York 1988, S. 205 f.; *Öhlinger* (Anm. 12) S. 430; *Rack* (Anm. 12), S. 541 f.

<sup>42</sup> In diese Richtung *Schneider*, DÖV 1957, 644 (648); ders. (Anm. 23), S. 31, Leitsatz 3.a).

<sup>43</sup> Vgl. *Tomuschat* (Anm. 39), S. 454.

Sowohl eine Anleihe beim Völkerrecht als auch eine am Privatrecht orientierte Betrachtungsweise offenbaren indes, dass eine Vertragskündigung grundsätzlich nicht rückgängig gemacht werden kann, auch nicht durch den Kündigenden selbst. Die Kündigung stellt ein Gestaltungsrecht dar, das mit Zugang beim Kündigungsempfänger der Dispositionsbefugnis des Kündigenden entzogen ist.<sup>44</sup> Deshalb hat die Kündigung Niedersachsens die Beendigung des Abkommens über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz mit Ablauf des Jahres 2005 bewirkt, obwohl dies weder dem Wunsch der übrigen Länder noch dem zwischenzeitlich gewandelten Willen Niedersachsens entspricht. Wenn Niedersachsen, vertreten durch seinen Kultusminister, die Kündigung als „faktisch erledigt“ bezeichnet, offenbart dies lediglich den politischen Willen, sich weiterhin den (modifizierten) Bindungen des Abkommens zu unterwerfen, der in keiner rechtlich einwandfreien Form zum Ausdruck kommt.

Um diesem Willen zu einer rechtlich adäquaten Gestalt zu verhelfen, könnte erwogen werden, die vermeintliche Erledigung der Kündigung in einen erneuten Beitritt Niedersachsens zu dem Abkommen über das Sekretariat umzudeuten. Indes bliebe dabei unberücksichtigt, dass das Abkommen gemäß § 6 I 3 für alle Länder außer Kraft tritt, sodass es von vornherein an einem Substrat, zu dem beigetreten werden könnte, fehlen könnte. Überdies sieht das Abkommen keinen einseitigen Beitritt durch Gestaltungsakt vor, sondern es müsste ein weiterer Vertrag über den erneuten Beitritt Niedersachsens mit allen anderen Ländern als Vertragspartnern geschlossen werden, so wie dies schon 1991 bei dem Beitritt der ostdeutschen Länder zu dem ursprünglich 1959 nur zwischen den westdeutschen Ländern vereinbarten Abkommen der Fall war.

Näher liegt es daher, in der „faktischen Erledigung der Kündigung“ selbst bzw. der „Bestätigung des Abkommens“ durch Niedersachsen unter Zustimmung der übrigen Länder den konkludenten Abschluss eines neuen Abkommens mit dem Inhalt des alten zu erblicken. Denn nunmehr liegen erneut gleichgerichtete Willenserklärungen aller Länder unter Einschluss Niedersachsens vor, die kulturpolitische Zusammenarbeit in der Kultusministerkonferenz mit ihrem Sekretariat – wenn auch in organisatorisch abgespeckter Form – fortzusetzen. Diese Deutung verhindert einen an sich gemäß § 6 I 2 des gekündigten Abkommens ab 1.1.2006 eintretenden vertragslosen Zustand, der bisher von den Ländern ausweislich ihrer Stellungnahmen überhaupt noch nicht als solcher wahrgenommen wurde, und schafft einen hinreichenden Grad an Rechtssicherheit für die bereits bestehenden Strukturen der Kultusministerkonferenz als Ausgangspunkt für Neuentwicklungen.

Dabei setzt diese Interpretation der Bestätigung des Abkommens als konkludenter Abschluss eines neuen Abkommens indes voraus, dass solche Abkommen überhaupt formfrei geschlossen werden können. Auch an dieser Stelle zeigt sich erneut die Regelungsarmut des deutschen Grundgesetzes, das im Gegensatz etwa zur österreichischen oder schweizerischen Verfassung Verträgen zwischen Gliedstaaten nicht die notwendige Aufmerksamkeit schenkt. Während sowohl nach Art. 15a II Österreichische Verfassung<sup>45</sup> als auch nach Art. 48 III 2 Schweizerische Bundesverfassung<sup>46</sup> zwischengliedstaatliche Verträge dem Bund zur Kenntnis zu bringen sind, woraus auf gewisse Mindestanforderungen der Schriftlichkeit geschlossen werden kann, fehlt es für das Grundgesetz an einer vergleichbaren Bestimmung.

Das Publikationsgebot des Art. 82 I GG betrifft nur Parlamentsgesetze und Rechtsverordnungen und soll als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips dem rechtsunterworfenen Bürger die diesem zustehenden Rechte und die ihm auferlegten Pflichten kundtun. Es kann nicht analog

<sup>44</sup> Zu Gestaltungsrechten als rechtstheoretische Kategorie siehe *Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, § 42 IV.

<sup>45</sup> Siehe Anm. 12. Vgl. dazu *Koja* (Anm. 41), S. 423.

<sup>46</sup> Vgl. Anm. 13. Siehe *Hänni* (Anm. 13), Rn. 31.

auf Rechtsakte angewandt werden, die gar keine unmittelbare Wirkung im Verhältnis zum Bürger entfalten, sondern immer noch der Umsetzung bedürfen, z.B. durch ein Landesschulgesetz, das dann seinerseits zu publizieren ist. Vielmehr können Vereinbarungen zwischen den Ländern, die keine Rechte oder Pflichten Dritter begründen, in gleicher Weise formfrei geschlossen werden wie dies auch bei völkerrechtlichen Verträgen<sup>47</sup> zwischen Staaten möglich ist. Daher steht einer Interpretation der „Bestätigung“ des Abkommens als Abschluss eines neuen Vertrages mit dem Inhalt des alten nichts entgegen.

## 6 Alternative Formen kulturpolitischer Kooperation

Die niedersächsische Kündigung einerseits, das Bemühen der übrigen Länder andererseits, Niedersachsen wieder einzubinden, zeigen, dass auf der einen Seite der jetzige Zustand der Kooperation der Länder im Bildungswesen als unbefriedigend empfunden wird, auf der anderen Seite ein Verzicht auf jegliche Kooperation oder auch nur das Ausscheren einzelner Länder auf Dauer auch nicht in Frage kommen. Ein solcher kooperationsfreier, quasi negativer Föderalismus mag in vorgrundgesetzlichen Zeiten noch denkbar gewesen sein; den Anforderungen einer modernen Informationsgesellschaft mit großer Mobilität der Bevölkerung und dem daraus resultierenden Drängen nach einem einheitlichen Bildungsraum Deutschland<sup>48</sup> mit Ansätzen gar zu einem einheitlichen Bildungseuropa würde eine solche rein abwehrende Haltung nicht gerecht. Weil jegliches Beharren auf landeseigentümlichen Regelungen über kurz oder lang den Ruf nach einem Übergang auch der Kultuskompetenzen auf den Bund erschallen ließe und damit den Verlust der neben dem Kommunal- und Polizeirecht letzten größeren Regelungskompetenz der Länder bedeutete, ja letztlich die Länderstaatlichkeit selbst in Frage stellte<sup>49</sup>, besteht zur Zusammenarbeit der Länder untereinander bei realistischer Betrachtung keine Alternative.

Damit ist aber noch nicht vorentschieden, in welchen Organisationsformen die Zusammenarbeit erfolgen sollte. Bei der Wahl der geeigneten Form sind nicht nur verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten, sondern es ist auch zweckmäßigerweise zuvor eine Festlegung der zu erfüllenden Aufgaben vorzunehmen. Die Funktionskritik hat der Organisationskritik vorauszu gehen und nicht umgekehrt. Die Länder haben im Rahmen kulturpolitischer Zusammenarbeit solche Aufgaben wahrzunehmen, die ein einzelnes Land für sich alleine nicht oder nur mit einem Aufwand, der die Kosten seiner Beteiligung an einer kooperativen Aufgabenerfüllung überstiege, erfüllen kann. Alle übrigen Aufgaben sollten in der Hand jedes einzelnen Landes verbleiben.

Zu den kooperativ zu erledigenden Aufgaben sind demzufolge insbesondere solche zu zählen, die sich aus der Einbettung der Länder in die bundesstaatliche Ordnung ergeben, wie die wechselseitige Anerkennung der Bildungsabschlüsse. Dies setzt einen hinreichenden Grad an Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge und damit gewisse gemeinsame Inhalte voraus, was die Aufstellung gemeinsamer Bildungsstandards und die Kontrolle von deren Einhaltung gebietet. Hinzu treten Aufgaben wie die Planung von Schulgebäuden oder der Erwerb von Unterrichtsmaterialien, die an sich auch von jedem Land alleine erfüllt werden könnten, wobei aber durch die bei Zusammenschluss der Länder wesentlich erhöhten Beschaffungszahlen eine Stückkostensenkung zu erwarten ist.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Vgl. *Doehring*, Völkerrecht, Heidelberg 1999, Rn. 334.

<sup>48</sup> Vgl. *Maier* (Anm. 8), S. 23.

<sup>49</sup> Zur Kulturpolitik als „Krongut“ des Föderalismus siehe *Maier* (Anm. 8), S. 22.

<sup>50</sup> Zu Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der Kooperation siehe *Pietzcker* (Anm. 9), S. 38 f.

Diese Aufgaben verbleiben im Bereich der Leistungsverwaltung und erfordern grundsätzlich nicht den Erlass belastender Verwaltungsakte gegenüber den Bürgern. Deshalb bestehen gegen eine mögliche Wahrnehmung dieser Aufgaben in privatrechtlichen Organisationsformen, wie sie jüngst durch die Gründung des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins als An-Institut an der Humboldt-Universität vorgesehen worden ist, nicht dieselben Bedenken, die im Übrigen gegen die These von der so genannten Formenwahlfreiheit der Verwaltung zu erheben sind. Diese gründen sich im Wesentlichen auf die mangelhafte Aufsicht über privatrechtliche Organisationsformen und die Zweckentfremdung der als Ausprägung der grundrechtlich geschützten Privatautonomie bereitgestellten privatrechtlichen Organisationsform zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben.

Dennoch wird auch im Bereich der Kultusverwaltung von einem prinzipiellen Vorrang öffentlich-rechtlicher Organisationsformen auszugehen sein. Für eine solche länderübergreifende Organisation fehlt es indes an allgemein zur Verfügung stehenden öffentlich-rechtlichen Formen.

Auf den Bundesrat als Kooperationsplattform kann nicht zurückgegriffen werden, weil dieser als Bundesorgan nicht der Erfüllung von grundgesetzlich den Ländern zugewiesenen Aufgaben dienen kann.<sup>51</sup> Stattdessen wurde in letzter Zeit vorgeschlagen, einzelne Aufgaben von der Kultusbürokratie eines Landes gleichsam stellvertretend auch für die übrigen Länder wahrzunehmen lassen.<sup>52</sup> Eine solche Form vikariierender Verwaltung sprengte aber den herkömmlichen Rahmen der Amtshilfe, beließe den vertretenen Ländern einen geringeren Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung als bei gemeinsamer Wahrnehmung und schränkte die demokratische Rückkoppelung der Kultusbürokratie über die Landesregierung und den Landtag zu dem jeweiligen Landesstaatsvolk erheblich ein. Eine rotierende Aufgabenwahrnehmung verspräche nur scheinbar Abhilfe, weil aller Voraussicht nach nur die Kultusbürokratien der größeren Länder in der Lage wären, Aufgaben sowohl für das eigene Land als auch zugleich für die 15 übrigen wahrzunehmen, was im Ergebnis dann doch zu einer Zweiklassengesellschaft zwischen leistungsfähigen und unterstützungsbedürftigen Ländern führte.

Überzeugender erscheint es daher, weiterhin auf kooperative öffentlich-rechtliche Formen der Aufgabenwahrnehmung in mehr oder minder rechtlich verselbstständiger Gestalt zu setzen. Um die kulturpolitische Zusammenarbeit aus der verfassungsrechtlichen Grauzone<sup>53</sup> herauszuführen und auf eine sicherere Grundlage zu stellen, sollte idealerweise ein Staatsvertrag zwischen allen Ländern geschlossen werden, durch den eine von ihnen gemeinsam getragene öffentlich-rechtliche Organisationsform geschaffen wird. Diese sollte als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ausgestaltet, mit Dienstherrenfähigkeit ausgestattet und dem Recht und der Aufsicht ihres Sitzlandes unterstellt werden. Dieser Anstalt kämen zwei Aufgaben zu. Zum einen hätte sie die regelmäßigen Treffen der Kultusminister organisatorisch vorzubereiten, zum anderen die länderübergreifenden Verwaltungsaufgaben im Kultusbereich zu erfüllen.

Sollte dieses Ziel nicht zu erreichen sein, etwa wegen politischer Widerstände, die bei Errichtung einer neuen juristischen Person des öffentlichen Rechts eine kostenträchtige organisatorische Verfestigung bürokratischer Strukturen befürchteten, wäre zur Beseitigung der nach Niedersachsens Kündigung entstandenen Rechtsunsicherheit wenigstens über einen erneuten ausdrücklichen Abschluss eines Verwaltungsabkommens über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz nachzudenken. Darin sollten die Aufgaben der Konferenz und des diese unterstüt-

<sup>51</sup> Vgl. Pietzcker (Anm. 9), S. 63.

<sup>52</sup> So der niedersächsische Vorschlag, der von der Ministerpräsidentenkonferenz am 2.12.2004 aufgegriffen und in die Form eines Prüfungsauftrages gegossen wurde. Siehe die Tagungsergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15./16.12.2004, TOP 2 c).

<sup>53</sup> Dazu Zehetmair (Anm. 15), S. 134.

zenden Sekretariats möglichst präzise festgelegt und in strikter Orientierung an diesen Aufgaben die Grundzüge der Organisationsstruktur vorgegeben werden.

## 7 Schlussbetrachtung

Die bildungspolitische Zusammenarbeit stellt ein Markenzeichen deutscher Bundesstaatlichkeit dar. Die fehlende Regelung im Grundgesetz macht diese Form des kooperativen Föderalismus zwar nicht unzulässig, erschwert aber die Heranziehung geeigneter Rechtsnormen, um die von den Ländern geschlossenen Vereinbarungen zu handhaben. Die Kultusministerkonferenz bewegt sich derzeit in einem verfassungsrechtlichen Schattenreich, das sie durch den Abschluss eines Staatsvertrages verlassen könnte. Solange aber zunächst auf die durch die kulturelle Kooperation den einzelnen Ländern entstehenden Kosten geschaut wird und erst danach die durch die Dienststellen der Kultusministerkonferenz wahrgenommenen Aufgaben in den Blick geraten, ist mit einer rechtlichen Stabilisierung der kulturellen Kooperation kaum zu rechnen.

*Verf.: PD Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Juristische Fakultät der Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 6, 37073 Göttingen, tschmida@gwdg.de*

*Thomas Fleiner*

# Das Bildungssystem im schweizerischen Föderalismus

## 1 Grundkonzept

### Bildungsziele

Das ursprüngliche Ziel der Bildung zur Zeit der Aufklärung war, Gleichheit und Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger zu verwirklichen. „Volksbildung ist Volksbefreiung“ (Heinrich Zschokke). Ziel der Bildung, namentlich der Grundschule (obligatorische Schulzeit) ist heute, die jungen Menschen auszubilden „zu selbstständigen und verantwortungsbewussten Bürgerinnen und Bürgern, zu gemeinschaftsfähigen, an Geist und Gemüt reifenden Menschen, in denen die Jugend ihre schöpferischen Kräfte zu entfalten vermag und wo sie mit der Welt des Wissens und der Arbeit vertraut gemacht wird“<sup>1</sup>. Ziel der Schule ist somit zunächst die Integration der jungen Menschen in die Gesellschaft. Es geht nicht sosehr um das „empowerment“ im amerikanischen Sinn, sondern um die Vorbereitung der Menschen als freie und verantwortungsbewusste Mitmenschen, die in Staat und Gesellschaft leben und diese mitgestalten können.

Dieses Ziel wird durch einen breiten, allen Menschen im Staat gewährten Grundschulunterricht erreicht, der unentgeltlich ist<sup>2</sup>. Um dies sicherzustellen, begründet die Bundesverfassung ein einklagbares „kleines Sozialrecht“ auf unentgeltlichen Schulunterricht. Verantwortlich für die Organisation des Schulwesens sind die Kantone. Obwohl die Eltern ihre Kinder in Privatschulen schicken könnten, besuchen doch etwa 95% aller Kinder eine öffentliche, durch den Staat, d.h. durch den Kanton oder die Gemeinde geführte Schule.

<sup>1</sup> Präambel des Schulgesetzes des Kantons Aargau (SAR 401.100).

<sup>2</sup> Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung.