

## AUFSÄTZE

Ferdinand Wollenschläger

## Die Föderalismusreform: Genese, Grundlinien und Auswirkungen auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft

Die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland hat sich grundsätzlich bewährt, ist jedoch geprägt von langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen und leidet an einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern. Bei der Gesetzgebung des Bundes haben die ausgeprägten Zustimmungsbefugnisse der Länder über den Bundesrat bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen in Bund und Ländern immer wieder zur Verzögerung oder sogar Verhinderung wichtiger Gesetzgebungsvorhaben oder zu in sich nicht stimmigen Kompromissen geführt, bei denen die jeweilige politische Verantwortlichkeit nicht oder kaum noch zu erkennen ist. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze ist vor allem auch wegen Regelungen des Bundes über Organisation und Verfahren der Landesverwaltungen im Laufe der Zeit erheblich gestiegen. Auf der anderen Seite wurden die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Laufe der Zeit immer weiter zurückgedrängt. Fehlentwicklungen haben sich auch im Bereich der Mischfinanzierungstatbestände durch die Tendenz zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund an die Länder ergeben. Mischfinanzierungen verschränken Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und engen zugleich die Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beider staatlichen Ebenen ein.

Diese so in der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform artikuliert<sup>1</sup> und weithin geteilte<sup>2</sup> Diagnose des Zustands des deutschen Bundesstaats gab Anlass zur umfassendsten Grundgesetzänderung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, der Föderalismusreform. Zum 1.9.2006 ist sie in Kraft getreten.<sup>3</sup> Nach einem kurzen Blick auf deren Genese (1.) sollen ihre Grundlinien vorgestellt werden (2.). Ein besonderes Augenmerk gilt ihren Auswirkung in den Bereichen Bildung und Wissenschaft (3.).

<sup>1</sup> BT-Drs 16/2010, S. 3 (unter A., zu Buchstabe a).

<sup>2</sup> Siehe nur *Huber, P.M.*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D für den 65. Deutschen Juristentag, München 2004.

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GÄndGG) vom 28.8.2006, BGBl. 2006 I, S. 2034. Umfassend zur Problematik *Huber* (Anm. 2). Einen Gesamtüberblick bieten *Häde, U.*, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, S. 930; *Kesper, I.*, Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, NdsVBl. 2006, S. 145; *Nierhaus, M./Rademacher, S.*, Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismusfalle?, LKV 2006, S. 385; *Storck, C.* (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007. Zu den Detailfragen Gesetzgebungskompetenzen: *Degenhart, C.*, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, S. 1209; *Ipsen, J.*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, S. 2801; *Thiele, A.*, Die Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform – ein Überblick, JA 2006, S. 714 – Hochschul-, Bildungs- und Beamtenrecht: *Hansalek, E.*, Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, NVwZ 2006, S. 668; *Knopp, L.*, Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei? An den Beispielen des Hochschul-, Bildungs- und Beamtenrechts, NVwZ 2006, S. 1216 – Kinder- und Jugendhilfe: *Schmid, H./Wiesner, R.*, Die Kinder- und Jugendhilfe in der Föderalismusreform, ZKJ 2006, S. 392 (Teil 1), S. 449 (Teil 2) – Kommunen: *Henneke, H.-G.*, Die Kommunen in der Föderalismusreform, DVBl. 2006, S. 867 – Umwelt: *Ekardt, F./Weyland, R.*, Föderalismusreform und europäisches Verwaltungsrecht, NVwZ 2006, 737; *Frenz, W.*, Föderalismusreform im Umweltschutz, NVwZ 2006, 742; *Koch, H.-J./Krohn, S.*, Umwelt in schlechter Verfassung? Der Umweltschutz nach der Föderalismusreform, NuR 2006, S. 673; *Scheidler, A.*, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, UPR 2006, S. 423.

## 1 Genese der Föderalismusreform

Nach Anstößen und Vorarbeiten diverser Gremien<sup>4</sup> beschlossen Bundestag und Bundesrat Mitte Oktober 2003, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung einzusetzen.<sup>5</sup> Ihre Aufgabe war es, Reformvorschläge zu erarbeiten, mit denen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert, politische Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert würden. Zu überprüfen waren namentlich die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Beteiligung der Länder bei der Bundesgesetzgebung und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen). Erfolgen sollte dies unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Situation der Kommunen.<sup>6</sup> Die Bundesstaatskommission, die am 7.11.2003 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammenkam, beendete allerdings ihre Arbeit am 17.12.2004, ohne sich auf ein gemeinsames Reformkonzept – wegen Differenzen namentlich im Bereich der Bildung – einigen zu können.<sup>7</sup> Aufbauend auf ihren Beratungen wurden Versuche fortgesetzt, eine politische Einigung zu erzielen. Diese gelang – verzögert durch die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages – schließlich im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.<sup>8</sup> Der am 7.3.2006 eingebrachte Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (GÄndGG)<sup>9</sup> erhielt nach umfassenden Anhörungen zwischen Mitte Mai und Anfang Juni 2006<sup>10</sup> seine endgültige Fassung in der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses vom 28.6.2006<sup>11</sup>. Der Bundestag stimmte am 30.6.2006 und der Bundesrat am 7.7.2006 den notwendigen Änderungen des Grundgesetzes mit der jeweils erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit zu. Diese sind zum 1.9.2006 in Kraft getreten. Flankiert wurde die Änderung des Grundgesetzes zum einen vom „Föderalismusreform-Begleitgesetz“, mit dem notwendige Folgeregelungen auf einfach-rechtlicher Ebene vollzogen wurden.<sup>12</sup> Zum anderen haben Bundestag<sup>13</sup> und Bundesrat<sup>14</sup> eine begleitende Entschließung zur Föderalismusreform verabschiedet.

In einem weiteren Reformschritt sollen die Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Angriff genommen werden (Föderalismus-Reform II): Um diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere hinsichtlich der Wachstums- und Beschäfti-

<sup>4</sup> Siehe dazu *Kesper* (Anm. 3), S. 145.

<sup>5</sup> Die Kommission tagte unter Vorsitz des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber und des damaligen Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion Franz Müntefering. Jeweils 16 ordentliche Mitglieder stellten Bundestag und Bundesrat, beratende Mitglieder die Bundesregierung (4) und die Gesamtheit der Landtage (6). Drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände fungierten als ständige Gäste; unterstützt wurde die Kommission des Weiteren von 12 Sachverständigen. Die Arbeit vollzog sich in zwei Arbeitsgruppen sowie sieben Projektgruppen.

<sup>6</sup> Vgl. den Einsetzungsbeschluss des Bundestages, BT-DrS 15/1685, unter 2.

<sup>7</sup> Zum damaligen Verhandlungsstand siehe den Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden vom 13.12.2004, [http://www.bundesrat.de/cln\\_051/nm\\_8344/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-104-neu,templateId=raw.property=publicationFile.pdf/AU-104-neu.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_051/nm_8344/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-104-neu,templateId=raw.property=publicationFile.pdf/AU-104-neu.pdf) (20.10.2006). Siehe ferner Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Zur Sache 1/2005; *Simon Schubert*, Die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“: Auftrag, Arbeitsweise, erkennbare Kompromisslinien, ZSE 3 (2005), S. 124.

<sup>8</sup> Siehe Koalitionsvertrag, S. 93 mit Anhang 2.

<sup>9</sup> GÄndGG-E, BT-DrS 16/813.

<sup>10</sup> Dokumentiert unter <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/index.html> (28.10.2006).

<sup>11</sup> BT-DrS 16/2010.

<sup>12</sup> Föderalismusreform-Begleitgesetz (FödReformBeglG) vom 5.9.2006, BGBl. 2006 I, S. 2098 (siehe auch den Gesetzentwurf [FödReformBeglG-E], BT-DrS 16/814). Die Folgeänderungen betrafen etwa das BVerfGG oder das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union und sind teils zum 12.9.2006, teils zum 1.1.2007 in Kraft getreten (Art. 22 FödReformBeglG).

<sup>13</sup> BT-E GÄndGG, BT-DrS 16/2052.

<sup>14</sup> BR-E GÄndGG, BR-DrS 462/06.

gungspolitik, anzupassen, und die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften sowie deren aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken, haben Bundestag und Bundesrat am 15.12.2006 die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen.<sup>15</sup>

## 2 Grundlinien der Föderalismusreform

Die wesentlichen Ergebnisse der Föderalismusreform waren die Neugestaltung der Gesetzgebungskompetenzen (2.1.), die Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Gesetzgebung (2.2.) und eine klarere Zuweisung der Finanzverantwortung (2.3.). Darüber hinaus sind weitere Änderungen des Grundgesetzes zu verzeichnen (2.4.).

### 2.1. Gesetzgebungskompetenzen

Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Einführung der sog. „Abweichungsgesetzgebung“ gestaltete die Föderalismusreform einmal den Katalog der Kompetenzarten neu (2.1.1.). Des Weiteren wurden zahlreiche Kompetenztitel zwischen Bund und Ländern neu verteilt (2.1.2.) sowie die Position des Bundesgesetzgebers im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung durch die Einschränkung der „Erforderlichkeits-Klausel“ gestärkt (2.1.3.).

#### 2.1.1. Reform der Kompetenzarten

Im Zuge der Föderalismusreform wurde die Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.) abgeschafft (2.1.1.1.) und eine neue Kompetenzart, die Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG), eingeführt (2.1.1.2.).

##### 2.1.1.1. Abschaffung der Rahmengesetzgebung

Die Kategorie der Rahmengesetzgebung hat sich nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht bewährt: In prinzipieller Hinsicht problematisch war zum einen der oftmals nur geringe Gestaltungsspielraum, der den Landesparlamenten entgegen der eigentlichen Idee einer *Rahmengesetzgebung* durch den Bund verblieb. Denn der Bundesgesetzgeber hat zunehmend von der nur für Ausnahmefälle vorgesehenen Befugnis Gebrauch gemacht, in Einzelheiten gehende und unmittelbar geltende Regelungen zu erlassen (Art. 75 Abs. 2 GG a.F.).<sup>16</sup> Zum anderen erwies sich das zweistufige Gesetzgebungsverfahren, insbesondere hinsichtlich der fristgerechten Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben, als zu schwerfällig. Im Detail zeigte sich, dass auf der einen Seite offensichtlich kein Bedürfnis nach bundesgesetzlichen Vorgaben bestand: So wurden die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse bislang nicht bundesgesetzlich geregelt. Andererseits verunmöglichte die grundsätzliche Beschränkung des Bundesgesetzgebers auf Rahmenvorschriften materienübergreifende Kodifikationsvorhaben namentlich im Umweltrecht (Einführung eines Umweltgesetzbuches oder einer einheitlichen Vorhabengenehmigung).<sup>17</sup>

<sup>15</sup> BT-DrS 16/3885; BR-DrS 913/06. Siehe zu den Reformperspektiven auch die Anlage zu BT-E GÄndGG (Anm. 13) sowie in der Literatur Häde (Anm. 3), S. 930 (939 f.); Waldhoff, C., Reformperspektiven im Finanzrecht – Ein Überblick, VerwArch 2006, S. 155.

<sup>16</sup> Siehe dazu auch Kesper (Anm. 3), S. 145 (148); BVerfGE 111, 226 (249 ff.). Die Problematik der Erforderlichkeit einer Regelung durch den Bund (Art. 75 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 GG a.F.) wird im Kontext der konkurrierenden Gesetzgebung behandelt, siehe unten, 2.1.3.

<sup>17</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 3), S. 7 f.

Das Schicksal bisheriger Rahmengesetze determinieren Art. 125a Abs. 1 und Art. 125b Abs. 1 GG: Bundesgesetzliche Rahmenregelungen, für die auch nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform zum 1.9.2006 eine Bundeskompetenz besteht, gelten als Bundesrecht fort, und zwar einschließlich der darin enthaltenen Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung<sup>18</sup> (Art. 125b Abs. 1 S. 1 und 2 GG). Rahmengesetze, für die die Zuständigkeit des Bundes entfallen ist, gelten zwar auch als Bundesrecht fort; sie können jedoch durch Landesgesetze ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 GG)<sup>19</sup>.

### 2.1.1.2. Einführung einer Abweichungsgesetzgebung

Um den Ländern zu ermöglichen, eigene Regelungskonzeptionen zu verwirklichen und ihre unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen zu berücksichtigen, wurde ihnen für bestimmte aus der früheren Rahmen- in die konkurrierende Gesetzgebung verlagerte Materien ein Abweichungsrecht eingeräumt (Art. 72 Abs. 3 GG).<sup>20</sup> Dieses erfasst beispielsweise den Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes<sup>21</sup>, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes; Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG) oder den der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG). Um den durch die Abweichungsbefugnis eingeräumten Gestaltungsspielraum der Länder prozedural abzusichern und Rechtssicherheit zu gewährleisten, sieht Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG vor, dass bundesgesetzliche Regelungen in diesen Bereichen frühestens sechs Monate nach ihrem Erlass in Kraft treten dürfen. Ein früheres Inkrafttreten kann allerdings mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden. Damit soll Eilfällen, etwa bei drohendem Ablauf unionsrechtlicher Umsetzungsfristen resultieren, Rechnung getragen werden können.

Im Verhältnis von bundesgesetzlicher Regelung und landesrechtlicher Abweichung „geht ... das jeweils spätere Gesetz vor“ (Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG). Damit wird zum einen als Ausnahme von Art. 31 GG, nach dem Bundesrecht Landesrecht bricht, der *lex posterior*-Grundsatz für maßgeblich erklärt. Zum anderen soll mit dieser Formulierung ausweislich der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass der Vorrang des späteren Gesetzes ein Anwendungs- und kein Geltungsvorrang ist, d.h. dass das frühere Gesetz im Falle einer späteren Neuregelung nicht nichtig, sondern lediglich (temporär) unanwendbar wird: Hebt also der Landesgesetzgeber eine abweichende Regelung wieder auf, gilt nunmehr das frühere Bundesrecht; tritt ein späteres Bundesgesetz außer Kraft, ist die frühere landesrechtliche Regelung wieder anzuwenden.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Dies bedeutet, dass die landesrechtlichen Regelungsbefugnisse auch für Materien fort gelten, für die nunmehr eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht (z.B. im Meldewesen, Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG), und zwar bis zum Zeitpunkt, zu dem der Bund von seiner ausschließlichen Kompetenz Gebrauch macht, siehe Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 21.

<sup>19</sup> Zur Ersetzungsbefugnis ist auf die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 125a Abs. 2 GG a.F. (BVerfGE 111, 10 [29 f.] – Ladenschluss; 111, 226 [268 f.] – Juniorprofessur; 112, 226 [250] – Studiengebühren) zu verweisen, die nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers (siehe Begr. GÄndGG-E [Anm. 9], S. 20) übertragbar ist (a.A. *Degehenhart* [Anm. 3], S. 1209 [1215]): Nach ihr ist der Landesgesetzgeber nur zu einer Ersetzung, nicht aber zu Änderungen am fort geltenden Bundesrecht befugt. Berufen zu Letzterem – genauso wie zur Aufhebung – bleibt nach wie vor der Bundesgesetzgeber, wobei die Änderungsbefugnis eng auszulegen ist und keine grundlegende Neukonzeption gestattet.

<sup>20</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 11.

<sup>21</sup> Nach der auf den Koalitionsvertrag verweisenden Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 11, erstreckt sich dieser sog. „abweichungsfeste Kern“ auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. „Nicht davon erfasst sind beispielsweise die Landschaftsplanung, die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände.“

<sup>22</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 11 f.

Für einige Materien sieht Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG Übergangsfristen hinsichtlich der Abweichungsbefugnis der Länder vor: In den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG), Wasserhaushalt (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG) sowie Hochschulzulassung und -abschlüsse (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG) greift das Abweichungsrecht „erst, wenn und soweit der Bund ab dem 1. September 2006 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, in den Fällen der Nummern 2 und 5 spätestens ab dem 1. Januar 2010, im Fall der Nummer 6 spätestens ab dem 1. August 2008“<sup>23</sup>; im Übrigen sind die Länder ab dem 1.9.2006 abweichungsberechtigt. Mit diesen Übergangsregelungen soll dem Bundesgesetzgeber eine Neuregelung der betroffenen Materien ermöglicht werden, etwa die Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs.<sup>24</sup>

### 2.1.2 Neuordnung der Kompetenzkataloge

Ein weiteres wesentliches Anliegen der Föderalismusreform war, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern neu und sachgerecht zu ordnen.

Angesichts der in einem Missverhältnis zu den hohen Personalausgaben der Länder – im Durchschnitt immerhin mehr als 40 % des Landeshaushalts<sup>25</sup> – stehenden schwachen Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich, wurde die Personalhoheit der Länder gestärkt. So wurde sowohl die Rahmenkompetenz des Bundes hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder Beschäftigten (Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG a.F.) als auch die konkurrierende Bundeszuständigkeit hinsichtlich deren Besoldung und Versorgung (Art. 74a GG a.F.) durch eine ausschließliche Länderkompetenz ersetzt. Um die bundesweite Mobilität von Beamten und Richtern zu gewährleisten, wurde dem Bund allerdings eine konkurrierende Zuständigkeit für die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern (mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung) zugewiesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG).<sup>26</sup> Die Festlegung der Statusrechte und -pflichten bedarf der Zustimmung des Bundesrates (Art. 74 Abs. 2 GG).

Darüber hinaus wurde den Ländern die ausschließliche Zuständigkeit in Bereichen mit regionalem Bezug und in solchen, in denen eine Regelung durch den Bund nicht zwingend erforderlich erschien, übertragen. Verwiesen sei etwa auf den Strafvollzug (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ggü. seiner a.F.), das Versammlungsrecht (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG ggü. seiner a.F.) oder das Ladenschluss- und Gaststättenrecht (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).

Ein Kompetenzzuwachs für den Bund zu verzeichnen ist hinsichtlich der seiner ausschließlichen Zuständigkeit zugewiesenen Bereichen des Melde- und Ausweiswesens (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG), des Schutzes deutschen Kulturguts gegen Anwanderung in das Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG), des Waffen- und Sprengstoffrechts (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG) oder des Kernenergierechts (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG). Erwähnenswert ist ferner die neu geschaffene ausschließliche Kompetenz des Bundes für „die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste

<sup>23</sup> Ausweislich der Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 21, besteht ein Abweichungsrecht der Länder ab dem Zeitpunkt der Verkündung der bundesgesetzlichen Neuregelung.

<sup>24</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 21.

<sup>25</sup> Zahlen nach Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 8.

<sup>26</sup> Zur Definition der Statusrechte und -pflichten siehe die auf den Koalitionsvertrag verweisende Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 14.

Landesbehörde um eine Übernahme ersucht“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG); deren Inanspruchnahme setzt allerdings eine Zustimmung des Bundesrates voraus (Art. 73 Abs. 2 GG).

Als zweischneidig erweist sich die Überführung der von der Rahmengesetzgebung bislang erfassten insbesondere umwelt- (Naturschutz; Landschaftspflege; Wasserhaushalt) und hochschulbezogenen (Hochschulzulassung und -abschlüsse) Bereiche in die konkurrierende Zuständigkeit mit Abweichungsmöglichkeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28–33 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 GG) und ohne Erforderlichkeitsprüfung (Art. 72 Abs. 2 GG, dazu sogleich). Dies erlaubt dem Bund zwar einerseits materienübergreifende Kodifikationen (z.B. Umweltgesetzbuch); andererseits wird der Zentralisierungseffekt durch die Abweichungsmöglichkeit der Länder jedoch in Frage gestellt.

Die Fortgeltung der auf den bisherigen Kompetenzgrundlagen erlassenen Normen regelt Art. 125a GG: Bundesrecht, für das die Bundeszuständigkeit entfallen ist, gilt als Bundesrecht fort, kann aber durch Landesrecht ersetzt werden (Abs. 1); mutatis mutandis gilt dies auch für Landesrecht, für das keine Landeskompetenz mehr besteht: Dieses gilt als Landesrecht fort, kann aber durch Bundesrecht ersetzt werden (Abs. 3).<sup>27</sup>

### 2.1.3. *Einschränkung der „Erforderlichkeits-Klausel“ im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung*

Durch eine ausufernde Inanspruchnahme seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit hat der Bund Gestaltungsspielräume der Landesgesetzgeber erheblich eingeschränkt. Als Reaktion hierauf hat die Verfassungsreform des Jahres 1994 die Anforderungen verschärft, unter denen der Bund Gebrauch von der konkurrierenden Zuständigkeit machen konnte.<sup>28</sup> Nach Art. 72 Abs. 2 GG a.F. war dies nur mehr dann möglich, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Entsprechend der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers hat das BVerfG in der Folgezeit – erstmals in seinem Grundsatzurteil zum Altenpflegegesetz vom 24.10.2002<sup>29</sup> und dann in Folgeentscheidungen<sup>30</sup> – seine Kontrolle, ob diese Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen, intensiviert. Diese an und für sich berechtigte Verschärfung erwies sich nach Auffassung des Reformgesetzgebers des Jahres 2006 allerdings in solchen „Materien aus dem Zuständigkeitskatalog der Artikel 74 und 75 als hinderlich, bei denen das gesamtstaatliche Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung allgemein anerkannt ist.“<sup>31</sup> Deshalb hat die Föderalismusreform die Tragweite der Erforderlichkeits-Klausel reduziert, indem sie diese auf bestimmte Bereiche beschränkt hat (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG), etwa auf das Ausländerrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4) oder auf das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11).

<sup>27</sup> Details der Ersetzungsbefugnis und die Übergangsregelungen für die Rahmengesetzgebung wurden bereits oben, unter 2.1.1.1., erörtert.

<sup>28</sup> Zwar musste auch zuvor ein „Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung“ (Art. 72 Abs. 2 a.F.) bestehen; hinsichtlich der Beurteilung, ob ein solches vorliegt, wurde dem Bundesgesetzgeber allerdings ein weiter politischer Beurteilungsspielraum zugestanden (siehe etwa BVerfGE 2, 213 [224 f.]; 4, 115 [127 f.]; 26, 338 [382 f.]; 78, 249 [270]).

<sup>29</sup> BVerfGE 106, 62 (LS 2 und 135 ff.). Zurückhaltend im Hinblick auf die hohe Kontrolldichte Maurer, H., Staatsrecht I, 4. Aufl. München 2005, § 17, Rn. 34b.

<sup>30</sup> BVerfGE 110, 141 (174 ff.) – Kampfhande; 111, 10 (28 f.) – Ladenschluss; 111, 226 (253 ff.) – Juniorprofessur; 112, 226 (243 ff.) – Studiengebühren.

<sup>31</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 7. Siehe ferner *ibid.*, S. 9.

## 2.2. Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Gesetzgebung

### 2.2.1. *Abbau der Zustimmungsrechte des Bundesrates gemäß Art. 84 Abs. 1 GG*

Ein weiteres Hauptanliegen der Föderalismusreform war, die Blockademöglichkeiten des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren einzudämmen. Diese führten namentlich bei divergierenden politischen Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag dazu, dass wichtige Gesetzgebungsvorhaben nicht, nur erheblich verspätet oder in Gestalt eines unbefriedigenden Kompromisses verabschiedet werden konnten. Die Zustimmungsbedürftigkeit von ca. 60 % aller Gesetze<sup>32</sup> resultierte nicht aus materienbezogenen Zustimmungserfordernissen (vgl. etwa Art. 16a Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 für das Asylrecht, Art. 74 Abs. 2 GG für die Staatshaftung oder Art. 105 Abs. 3 GG für Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Kommunen ganz oder teilweise zusteht). Vielmehr folgten die umfassenden Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates aus Art. 84 Abs. 1 S. 1 a.F. GG, nach dem Bundesgesetze, die die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren betreffen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Denn die Anzahl der bundesgesetzlichen Regelungen, die Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Landesverwaltung enthalten, hat im Laufe der Zeit – nicht zuletzt aufgrund des grundgesetzlich gebotenen Grundrechtsschutzes durch Verfahren<sup>33</sup> – kontinuierlich zugenommen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG genügt insoweit, dass das betreffende Gesetz eine entsprechende Regelung enthält, um die Zustimmungsbedürftigkeit des gesamten Gesetzes auszulösen.<sup>34</sup>

Mit Inkrafttreten der Föderalismusreform ist dieser Zustimmungstatbestand entfallen: Der Bundesgesetzgeber kann nunmehr Regelungen, die die Behördenorganisation und das Verwaltungsverfahren betreffen, ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen. Mit dieser Neuregelung soll der Anteil der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze auf 35–40 % reduziert werden.<sup>35</sup> Als Preis hierfür wird den Landesgesetzgebern allerdings das Recht eingeräumt, von den bundesgesetzlichen Vorgaben abweichende Organisations- und Verfahrensregeln zu treffen (vgl. Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG). Nur in „Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln“ (Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG),<sup>36</sup> hierfür ist dann allerdings die Zustimmung des Bundesrates erforderlich (Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG). Auf die Behördenorganisation bezieht sich die Ausnahme ausweislich ihres Wortlautes nicht. Fraglich ist, inwieweit dem Bundesgesetzgeber ein Ermessensspielraum hinsichtlich des „besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ zukommt.<sup>37</sup>

Nach dem lex-posterior-Grundsatz hebt eine spätere bundesgesetzliche Regelung zuvor verabschiedete landesgesetzliche Abweichungen auf (Art. 84 Abs. 1 S. 4 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG); das entsprechende Bundesgesetz tritt im betroffenen Land allerdings frühestens sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft (Art. 84 Abs. 1 S. 3 1. HS GG). Dies ermöglicht dem Landesgesetzgeber, seine abweichenden Regelungen anzupassen, und verhindert kurzfristig

<sup>32</sup> Quote aus Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 14.

<sup>33</sup> Siehe dazu etwa BVerfGE 53, 30 – Mühlheim-Kärlich.

<sup>34</sup> So BVerfGE 8, 274 (294 f.); 37, 363 (381); 55, 274 (319, 326 f.); 105, 313 (339). Unbenommen bleibt es dem Gesetzgeber freilich, Gesetzgebungsvorhaben in zustimmungspflichtige und nicht zustimmungspflichtige Teile aufzuspalten (so etwa BVerfGE 105, 313 [338 ff.]).

<sup>35</sup> Quote aus Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 14.

<sup>36</sup> Für einen Beispielsfall siehe die Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 15, die die Koalitionsvereinbarung vom 18.11.2005 wiedergibt, nach der „Einigkeit zwischen Bund und Ländern [besteht], dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall ... darstellen.“

<sup>37</sup> Für einen weiten Ermessensspielraum *Häde* (Anm. 3), S. 930 (934); *Thiele* (Anm. 3), S. 714 (718).

wechselnde Rechtsbefehle an den Bürger. Besteht ein Bedürfnis nach einem schnelleren Inkrafttreten der bundesgesetzlichen Neuregelung, etwa bei drohendem Ablauf unionsrechtlicher Umsetzungsfristen, kann dies mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden (Art. 84 Abs. 1 S. 3 2. HS GG).

Mit Blick auf die Übergangsvorschrift des Art. 125b Abs. 2 GG ist anzumerken, dass die Länder von bestehenden, d.h. vor Inkrafttreten der Grundgesetzänderung am 1.9.2006 gemäß Art. 84 Abs. 1 GG a.F. erlassenen, bundesgesetzlichen Regelungen abweichen können; hinsichtlich verfahrensrechtlicher Vorschriften ist dies bis zum 31.12.2008 aber nur dann gestattet, wenn in dem jeweiligen Bundesgesetz Regelungen des Verfahrens nach dem 1.9.2006 geändert worden sind. Damit sollen dem Bund eine Überprüfung der geltenden Vorschriften und gegebenenfalls eine Neuregelung des Verfahrens ermöglicht werden.<sup>38</sup>

### 2.2.2. Einführung eines Zustimmungserfordernisses für Bundesgesetze mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder (Art. 104a Abs. 4 GG)

Die Interessen der Länder werden durch Bundesgesetze, mit denen erhebliche Kostenfolgen für die Landeshaushalte verbunden sind, empfindlich berührt. Daher sollte die Mitwirkung der Länder in diesem Bereich dadurch gestärkt werden, dass die auch bislang schon vorgesehenen Mitwirkungsrechte des Bundesrates erheblich erweitert werden: Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG a.F. sah vor, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, dann der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn die Länder mindestens 25 % der Ausgaben tragen. Die Neuregelung des Art. 104a Abs. 4 GG<sup>39</sup> bezieht zum einen neben der Erbringung von Geldleistungen nunmehr auch geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen gegenüber Dritten mit ein;<sup>40</sup> zum anderen besteht keine Mindestfinanzierungsquote durch die Länder mehr<sup>41</sup>. Das jeweilige Bundesgesetz muss entweder in landeseigener Verwaltung oder in Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG ausgeführt werden (Geldleistungsgesetze, deren Kosten zu mindestens der Hälfte vom Bund getragen werden).<sup>42</sup>

### 2.3. Klare Zuweisung der Finanzverantwortung

Auf der Basis der im Grundgesetz mit der Reform der Finanzverfassung des Jahres 1969 festgeschriebenen Mischfinanzierungstatbestände haben sich Finanztransfers vom Bund an die Län-

<sup>38</sup> Vgl. Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 21, die sich allerdings auf den – im Gesetzgebungsverfahren noch veränderten – Entwurf des Art. 84 Abs. 1 GG bezieht.

<sup>39</sup> Zum Verhältnis des Art. 84 Abs. 1 zu Art. 104a Abs. 4 GG vgl. Thiele (Anm. 3), S. 714 (719).

<sup>40</sup> Zu Konkretisierungen siehe die auch auf die Koalitionsvereinbarung verweisende Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 18: Eine Geldleistung liegt dann vor, wenn „den Ländern im Verwaltungsvollzug kein Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der zu verausgabenden Mittel zukommt. Bei gesetzlicher Verpflichtung zur Gewährung von ‚geldwerten Sachleistungen‘ haben die Länder zwar einen gewissen, aber letztlich doch nur beschränkten Einfluss auf den Umfang der anfallenden Zweckausgaben.“ Beispiele für Letzteres sind die Verpflichtungen der Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung von Asylbegehrenden, zur Erbringung von Schuldnerberatungen oder zur Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen. Nicht erfasst sind dagegen „Genehmigungen, Erlaubnisse oder sonstige Verwaltungsakte, die keine darüber hinausgehenden Leistungen bestimmen, sondern nur die Vereinbarkeit mit materiellen Vorschriften feststellen.“ Siehe zum Anwendungsbereich auch Häde (Anm. 3), S. 930 (935); Thiele (Anm. 3), S. 714 (718).

<sup>41</sup> Eine Mitfinanzierung durch die Länder ist freilich erforderlich, womit Leistungen, die „vollständig aus Beitragsmitteln, Zuschüssen aus dem EU-Haushalt oder dem Bundeshaushalt finanziert werden“ ausscheiden (vgl. Begr. GÄndGG-E [Anm. 9], S. 18).

<sup>42</sup> Bei der Bundesauftragsverwaltung trägt regelmäßig der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben (Art. 104a Abs. 2 GG); dies gilt nicht bei Geldleistungsgesetzen, die deshalb in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden, weil der Bund mindestens die Hälfte der entstehenden Kosten trägt.

der für die Erfüllung bestimmter Aufgaben etabliert. Dadurch lassen sich Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit nicht mehr klar unterscheiden und wird ein Einfallstor für die Beeinflussung der Länder durch den Bund geöffnet. Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen müssen daher nach der Auffassung des Reformgesetzgebers die Ausnahme bleiben.<sup>43</sup> Angesichts der unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten in den Ländern erschien eine generelle Abschaffung der Mischfinanzierung allerdings nicht mehrheitsfähig. Gänzlich entfallen sind lediglich die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) und Bildungsplanung (Art. 91b Abs. 2 GG); des Weiteren wurden die Voraussetzungen verschärft, unter denen der Bund den Ländern Finanzhilfen gewähren darf (Art. 104b GG)<sup>44</sup>. Übergangsregeln mildern jedoch die unmittelbaren Konsequenzen dieser Änderungen.<sup>45</sup> Darüber hinaus dienen weitere Änderungen der Finanzverfassung den Zielen der Entflechtung, der klaren Zuweisung der Finanzverantwortung und der Erhöhung der Handlungsautonomie beider staatlicher Ebenen. Zu nennen sind die Stärkung der regionalen Steuerautonomie, indem den Ländern die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer eingeräumt wurde (Art. 105 Abs. 2a GG), die Verankerung eines „nationalen Stabilitätspakts“ im Grundgesetz, d.h. die Einführung einer Regelung zur Verteilung der Lasten etwaiger Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft aufgrund einer Nichteinhaltung der Haushaltsdisziplin gemäß Art. 104 EG (Art. 109 Abs. 5 GG),<sup>46</sup> sowie die Schaffung einer klaren Regelung zur Haftungsverteilung bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands (Art. 104a Abs. 6 GG)<sup>47</sup>.

#### 2.4. Weitere Regelungen im Überblick

Neben den eben im Detail skizzierten Punkten umfasst die Föderalismusreform zahlreiche weitere Änderungen des Grundgesetzes, die hier nur angerissen werden können. Verwiesen sei namentlich auf die Einfügung einer Hauptstadt-Klausel (Art. 22 Abs. 1 GG),<sup>48</sup> auf die Verbesserung der Europa-Tauglichkeit des Grundgesetzes,<sup>49</sup> auf den Auftrag, das Recht des Öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht

<sup>43</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 7, 10.

<sup>44</sup> Betroffen hiervon sind neben dem noch ausführlich zu erörternden Bereich der Bildung (siehe unten, 3.3.) die Gemeindeverkehrsfinanzierung sowie die Wohnungsbauförderung.

<sup>45</sup> Siehe dazu Art. 125c Abs. 2, Art. 143c GG sowie das als Teil des FödReformBeglG (Anm. 12) verabschiedete Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG).

<sup>46</sup> Siehe dazu das als Teil des FödReformBeglG (Anm. 12) verabschiedete Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG) sowie in der Literatur *Häde* (Anm. 3), S. 930 (937 f.); *Kesper* (Anm. 3), S. 145 (154 f.).

<sup>47</sup> Siehe dazu das als Teil des FödReformBeglG (Anm. 12) verabschiedete Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen (Lastentragungsgesetz – LastG) sowie in der Literatur *Häde* (Anm. 3), S. 930 (937); *Kesper* (Anm. 3), S. 145 (155 f.). Siehe ferner zur bisherigen Rechtslage das Urteil des BVerfG vom 17.10.2006 zur Bund-Länder-Haftung für EU-Anlastungen.

<sup>48</sup> Näher dazu *Häde* (Anm. 3), S. 930 (938); *Huber, P. M.*, in: Sachs, M. (Hrsg.), GG, 4. Aufl., München 2007, Art. 22, Rn. 1 ff.; *Kesper* (Anm. 3), S. 145 (157); *Thiele* (Anm. 3), S. 714 (717).

<sup>49</sup> Neben der bereits erwähnten Beschleunigung der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Bundesratszustimmung bei Organisations- und Verfahrensregelungen sei verwiesen auf die effektivere Gestaltung der Vertretung deutscher Interessen auf europäischer Ebene durch eine Neuregelung der Bund-Länder-Beziehungen in Angelegenheiten der EU (Einschaltung des Ländervertreters nur noch bei Betroffenheit von ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder in den Bereichen schulische Bildung, Kultur und Rundfunk, Art. 23 Abs. 6 GG; die Europakammer des Bundesrates kann nunmehr auch im schriftlichen Umlageverfahren Beschlüsse fassen, Art. 52 Abs. 3a GG). Weitere praktische Verbesserungen der europapolitischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern sollen durch eine Änderung der Bund-Länder-Vereinbarung erreicht werden (siehe dazu auch die auf die Koalitionsvereinbarung verweisende Begr. FödReformBeglG-E [Anm. 12], S. 14 f.). Ausführlich zur Neuregelung *Huber, P. M.*, Der Beitrag der Föderalismusreform zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes, ZG 2006, S. 354.

nur wie bisher „zu regeln“, sondern auch „fortzuentwickeln“ (Art. 33 Abs. 5 GG),<sup>50</sup> auf die verbesserte Möglichkeit der Länder, die Ersetzungsbefugnis hinsichtlich nicht mehr erforderlichen Bundesrecht (Art. 72 Abs. 4, Art. 125a Abs. 2 GG) unter Zuhilfenahme des BVerfG durchzusetzen (Art. 93 Abs. 2 GG),<sup>51</sup> sowie auf den Schutz der Kommunen vor einer Aufgabenübertragung durch den Bundesgesetzgeber (Art. 84 Abs. 1 S. 7, Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG)<sup>52</sup>.

### 3 Die Bereiche Bildung und Wissenschaft im Kontext der Föderalismusreform

Von besonderer Bedeutung für die Bereiche Bildung, Forschung und Wissenschaft sind die Reform der Gesetzgebungskompetenzen (3.1.) und der Gemeinschaftsaufgaben (3.2.) sowie die Verschärfung der Voraussetzungen, unter denen Finanzhilfen des Bundes gewährt werden dürfen (3.3.)

#### 3.1. Gesetzgebungskompetenzen

Mit der Reform der Gesetzgebungszuständigkeiten fallen weite Teile des Hochschulrechts in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Nach Abschaffung der Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F.) verbleibt dem Bund lediglich eine konkurrierende Zuständigkeit für die Materien Hochschulzulassung und -abschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Von dieser kann der Bundesgesetzgeber zwar unabhängig von einer Erforderlichkeit der Regelung i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch machen; allerdings ist den Ländern ein Abweichungsrecht eingeräumt (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG). Mit der Zuständigkeit für die Hochschulzulassung (bislang §§ 27 ff. HRG) soll dem Bund ermöglicht werden, „insbesondere bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen Vorgaben für die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie für die Vergabe der Studienplätze und Auswahlverfahren einheitlich zu regeln. Damit kann der Bund sicherstellen, dass entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen die Einheitlichkeit eines transparenten und fairen Vergabeverfahrens gewährleistet wird.“<sup>53</sup> Die Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung erfasst allerdings weder Studiengebühren noch – wegen seiner engen Verknüpfung mit dem Schulwesen – den Hochschulzugang.<sup>54</sup> Aufgrund seiner Kompetenz für die Hochschulabschlüsse (vgl. bislang §§ 7 ff. HRG) kann der Bund „im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und die Regelstudienzeiten ... regeln [und] ... damit einen Beitrag zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Hochschulraums und zur internationalen Akzeptanz deutscher Hochschulabschlüsse leisten.“<sup>55</sup>

Nach der Neuverteilung der beamtenrechtlichen Zuständigkeiten fallen darüber hinaus weite Teile des Hochschuldienstrechts (§§ 42 ff. HRG) in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Hiervon ausgenommen sind lediglich die der konkurrierenden Kompetenz zugeordneten Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG), die allerdings nur mit Zustimmung des Bundesrates in Anspruch genommen werden kann (Art. 74 Abs. 2 GG).

<sup>50</sup> Näher dazu *Kesper* (Anm. 3), S. 145 (157).

<sup>51</sup> Näher dazu *Häde* (Anm. 3), S. 930 (933); *Ipsen* (Anm. 3), 2801 (2803, 2805).

<sup>52</sup> Dazu *Henneke* (Anm. 3), S. 867 (867 f.); *Ipsen* (Anm. 3), S. 2801 (2802, 2805); *Kesper* (Anm. 3), S. 145 (153 f.). Einen ersten Anwendungsfall stellt das „Verbraucherinformationsgesetz“ dar, dessen Ausfertigung der Bundespräsident wegen eines Verstoßes gegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG verweigert hat.

<sup>53</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 14. Näher *Hansalek* (Anm. 3), S. 669.

<sup>54</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 14.

<sup>55</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 14. Näher *Hansalek* (Anm. 3), S. 669 f.

Für die arbeitsrechtlichen Regelungen des HRG (§§ 57a–57f) verbleibt es bei der konkurrierenden Zuständigkeit gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für das Arbeitsrecht.<sup>56</sup>

Insoweit nunmehr eine Bundeszuständigkeit für das HRG entfallen ist, gelten die betroffenen Vorschriften als Bundesrecht fort, können aber durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 GG); insoweit das HRG aufgrund fortbestehender Bundeskompetenzen fort gilt, umfasst die Fortgeltung auch im Rahmenrecht enthaltene Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung (Art. 125b Abs. 1 S. 1 und 2 GG). Das Abweichungsrecht im Bereich der Hochschulzulassung und -abschlüsse gilt erst, wenn und soweit der Bund ab dem 1.9.2006 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, spätestens aber ab dem 1.8.2008 (Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG).

### 3.2. Reform der Gemeinschaftsaufgaben

Mit der Streichung von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. entfällt die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“.<sup>57</sup> Der Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes wird allerdings für einen Übergangszeitraum vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2019, dem Auslaufzeitpunkt des Solidarpakts II, durch entsprechende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt kompensiert (Art. 143c GG).<sup>58</sup> Demgegenüber besteht die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“ (Art. 91b a.F. GG) fort. Deren Tragweite wurde allerdings hinsichtlich Gegenstand und Empfänger der Förderung ausdifferenziert (vgl. Art. 91b Abs. 1 S. 1 GG): Ein Zusammenwirken möglich ist bei Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Nr. 1), bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Nr. 2)<sup>59</sup> sowie bei Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (Nr. 3).<sup>60</sup> Der Abschluss von Vereinbarungen nach Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG bedarf der Zustimmung aller Länder (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG); im Übrigen ist eine Mehrheit von 13 Stimmen erforderlich<sup>61</sup>. Die Neufassung der Kostentragungsregel (Art. 91b Abs. 3 GG) ermöglicht nunmehr auch eine alleinige Förderung durch den Bund im Rahmen einer getroffenen Bund-Länder-Vereinbarung.<sup>62</sup>

Ersetzt wurde des Weiteren die bisherige Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung (Art. 91b GG a.F.) durch die Möglichkeit, dass Bund und Länder „aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken“ (Art. 91b Abs. 2 GG).<sup>63</sup> Art. 143c GG und das EntflechtG<sup>64</sup> regeln die Neuverteilung der frei werdenden Mittel.

<sup>56</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 20.

<sup>57</sup> Dementsprechend soll das Hochschulbauförderungsgesetz zum 31.12.2006 außer Kraft treten und werden § 5 Abs. 1 Nr. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz und die BundespflegegesetzVO angepasst (vgl. Art. 125c Abs. 1 GG, Art. 4 f. FödReformBeglG [Anm. 12]).

<sup>58</sup> Näheres regelt das als Teil des FödReformBeglG (Anm. 12) verabschiedete Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG).

<sup>59</sup> Im GÄndGG-E (Anm. 9) war der Tatbestand auf die Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung beschränkt. Preis für die Ausdehnung auf „Wissenschaft und Forschung“, d.h. für die Einbeziehung der Lehre, war das Zustimmungserfordernis aller Länder in diesem Bereich (Art. 91b Abs. 1 S. 2 GG).

<sup>60</sup> Siehe für Details die BT-E GÄndGG (Anm. 13), S. 2 ff., sowie die Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 16 f.

<sup>61</sup> So die auf den Koalitionsvertrag verweisende Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 16.

<sup>62</sup> Vgl. Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 16.

<sup>63</sup> Siehe zum Schicksal bisher getroffener Bund-Länder-Vereinbarungen im Bereich der Bildungsplanung die auf den Koalitionsvertrag verweisende Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 16 f., sowie die BT-E GÄndGG (Anm. 13), S. 4.

<sup>64</sup> Anm. 58.

### 3.3. Verschärfung der Voraussetzungen für Finanzhilfen (Art. 104b GG)

Nach wie vor kann der Bund „den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) Finanzhilfen für Vorhaben gewähren, die 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“ (Art. 104b Abs. 1 GG). Um „das Instrument der Finanzhilfen des Bundes auf seine eigentliche Zielrichtung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen, [zurückzuführen]“<sup>65</sup>, wurden deren Voraussetzungen allerdings verschärft. Erforderlich ist nunmehr zum einen eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Demnach wären aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder für das Schulwesen in diesem Bereich keine Finanzhilfen mehr statthaft, namentlich eine Neuaufgabe des Ganztagschul-Investitionsprogramms untersagt<sup>66</sup>. Für die Materien außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung sowie Hochschulzulassung und -abschlüsse bestehen jedoch Bundeskompetenzen fort. Zulässig bleibt damit etwa ein Hochschulpakt zwischen Bund und Ländern, „der zur Verbesserung der Zulassungsmöglichkeiten und insgesamt zur quantitativen Steigerung der Zulassungszahlen an deutschen Hochschulen den Ländern investive Finanzhilfen nach dem jeweiligen Bedarf in den Ländern gewährt.“<sup>67</sup> Zum anderen bestimmt Art. 104b Abs. 2 S. 2 und 3 GG, um die Institutionalisierung bestimmter Finanzhilfen zu verhindern, dass die Mittel „befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen [sind]. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.“<sup>68</sup>

## 4 Fazit

Bei den Gesetzgebungskompetenzen im Hochschulbereich ist eine Stärkung der Position des Bundes zu verzeichnen. Denn seine bisherige Rahmenkompetenz für das Hochschulrecht war aufgrund ihrer Beschränkung auf „Grundsätze“ sowie infolge der 1994 erfolgten Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG, die sich in der dementsprechend restriktiven Handhabung durch das BVerfG<sup>69</sup> widerspiegeln, schwach.<sup>70</sup> Mit der Föderalismusreform erhielt er nunmehr eine konkurrierende Zuständigkeit für die Bereiche Hochschulzulassung und -abschlüsse, die zudem vom Nachweis der Erforderlichkeit entbunden wurde. Freilich steht und fällt der Zentralisierungseffekt damit, ob und inwieweit die Länder von ihrer Abweichungsbefugnis Gebrauch machen werden. Angesichts der divergierenden Finanzkraft der einzelnen Länder haben sich zu weitgehende Erwartungen an Entflechtungen im Bereich der Finanzverantwortung als unrealistisch erwiesen. Dies spiegelt die Reform der Gemeinschaftsaufgaben wider. Inwieweit sich die vorgesehenen Mehrheitserfordernisse, insbesondere die gebotene Einstimmigkeit für ein Zusammenwirken bei Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen

<sup>65</sup> Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 19.

<sup>66</sup> Gemäß der Übergangsregelung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG gilt die bestehende Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung über ein Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ vom 29.4.2003 fort, vgl. Begr. GÄndGG-E (Anm. 9), S. 19.

<sup>67</sup> So BT-E GÄndGG (Anm. 13), S. 7 unter 8.3. Darüber hinaus könne „[d]urch eine Bund-Länder-Vereinbarung nach dem neuen Artikel 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ... auch im nicht-investiven Bereich die Erhöhung der Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit der Hochschulen und der Ausbildungschancen der Studienberechtigten gefördert werden.“

<sup>68</sup> Darüber hinaus räumt Art. 104b Abs. 3 GG Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat Informationsrechte ein.

<sup>69</sup> BVerfGE 111, 226 (247 ff., 273 f.) – Juniorprofessur: Der Bundesgesetzgeber ist auf die „Vorgabe eines Leitbildes für das deutsche Hochschulwesen“ beschränkt; „[e]s wäre dann die Aufgabe der Länder, eine Entscheidung über die Aufnahme dieser vom Bund gegebenen Konzepte und Anreize unter Beachtung der grundrechtlichen Bindungen insbesondere aus Art. 5 Abs. 3 GG herbeizuführen“ (273 f.); E 112, 226 (243 ff.) – Studiengebühren.

<sup>70</sup> Siehe *Hansalek* (Anm. 3), S. 668; *Nierhaus/Rademacher* (Anm. 3), S. 388.

(vgl. Art. 91b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG), als hinderlich erweisen, muss sich zeigen. Da der Bund fortan nur dann Finanzhilfen an die Länder gewähren darf, wenn er auch für die zu fördernde Materie zuständig ist, wurde das Einfallstor für eine sachliche Beeinflussung der Länder durch den Bund an der grundgesetzlichen Kompetenzordnung vorbei ein Stück weit geschlossen. Nicht übersehen werden darf aber, dass dem Bund weit reichende Gesetzgebungskompetenzen namentlich im Hochschulbereich zustehen, was die Möglichkeit entsprechender Finanzhilfen nach sich zieht.

*Verf.: Dr. Ferdinand Wollenschläger, Akademischer Rat, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, Juristische Fakultät, Ludwig-Maximilians-Universität München, 80539 München*

*Manfred Weiß/Johannes Bellmann*

## **Bildungsfinanzierung in Deutschland und Schulqualität – eine gefährdete Balance?\***

### **1** Problemhintergrund

Das Zusammentreffen von anhaltender staatlicher Finanzkrise und weiter steigenden Anforderungen an das Bildungssystem hat dort zu einer beträchtlichen Verschärfung der finanziellen Engpasssituation geführt.

Verstärkte Aufmerksamkeit findet deshalb in Politik und Wissenschaft die Frage, wie dem Bildungsbereich gleichwohl eine angemessene Ressourcenausstattung gesichert werden kann. Dabei müssen neue Begründungsmuster und Strategien gefunden werden. Verbraucht hat sich offensichtlich das rituelle Lamento, der Bildungssektor zähle zu den besonders Not leidenden öffentlichen Aufgabenbereichen und müsse deshalb im gesamtstaatlichen Mittelverteilungsprozess eine Besserstellung erfahren. Auch die in der politischen Rhetorik viel bemühte These, Bildung sei die Hauptproduktivkraft einer wissensbasierten Ökonomie, ist bisher ohne sichtbaren Effekt für die Ressourcenmobilisierung geblieben.

Die für Deutschland außerordentlich ernüchternden Ergebnisse internationaler Schulleistungsstudien im Sekundarbereich (TIMSS, PISA) haben zwar eine breit angelegte „Qualitäts offensive“ ausgelöst, die eine ganze Reihe budgetwirksamer Maßnahmen vorsieht; doch stehen diese allesamt unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit. Immerhin liegen mittlerweile zwei auf ausformulierten Reformvorschlägen basierende Schätzungen des Ressourcenbedarfs vor, an denen sich die Mittelforderungen der Bildungsseite orientieren können. Nach Berechnungen der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2004) würde das von ihr unter Mitwirkung zahlreicher Experten erarbeitete Reformkonzept (vgl. im Einzelnen Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft 2003) einen jährlichen Mehrbedarf an Mitteln von 35 Mrd. Euro erfordern, was einer Steigerung der aktuellen Bildungsausgaben um etwa 30 % entspricht. Drei Viertel der Mehr-

\* Der vorliegende Beitrag erscheint zeitgleich in *van Buer, J./Wagner, C.* (Hrsg.), *Qualität von Schule – Entwicklungen zwischen erweiterter Selbstständigkeit, definierten Bildungsstandards und strikter Ergebniskontrolle*, Frankfurt a.M. u.a. 2007.