

*Ute Mager*

## Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung – Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismuskommission

### 1 Einleitung: Der Arbeitsauftrag der Föderalismuskommission

Am 16. und 17. Oktober 2003 fassten Bundestag und Bundesrat den Beschluss eine gemeinsame Kommission einzusetzen mit der Aufgabe, Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zu erarbeiten.<sup>1</sup> Die Vorschläge sollten darauf zielen, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Auch sollte der weiteren Entwicklung der Europäischen Union sowie der Stellung der Kommunen Rechnung getragen werden.<sup>2</sup> Auf dem Prüfstand standen die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten, die Mitwirkungsrechte der Länder an der Bundesgesetzgebung sowie die Finanzbeziehungen, insoweit insbesondere die Mischfinanzierungstatbestände gemäß Art. 91a und b sowie Art. 104a Abs. 4 GG.

Die Kommission war mit je 16 Mitgliedern aus den beiden Gründungsorganen besetzt. Ohne Stimmrecht beteiligten sich außerdem Vertreter der Bundesregierung, der Landtage und der kommunalen Verbände an der Arbeit der Kommission, die zudem durch zahlreiche Sachverständige unterstützt wurde.<sup>3</sup> Die Kommission bildete sieben Projektgruppen, von denen die Projektgruppe drei zum Thema „Bildung und Kultur“<sup>4</sup> sowie die Projektgruppe sechs zu „Finanzthemen“<sup>5</sup> sich intensiv mit der Neuordnung der Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung befasste.

Am 17.12.2004 stellte die Kommission ihre Arbeit ergebnislos ein.<sup>6</sup> Die Arbeit scheiterte wesentlich daran, dass die Kommission keine Einigung über die Verteilung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung erzielen konnte.<sup>7</sup> Angesichts der überragenden Bedeutung gerade dieses Themas für die Zukunft der Bundesrepublik Deutschland und angesichts der allseits anerkannten Notwendigkeit, doch noch eine Lösung zu finden, besteht Anlass, die Debatte kritisch zu würdigen. Da es um Verfassungsänderungen geht, kann Untersuchungsmaßstab nicht die Verfassung sein. Die Würdigung muss vielmehr am Maßstab der Ziele erfolgen, die Bundestag und Bundesrat der Kommission gesetzt haben.

<sup>1</sup> BT-Drs. 15/1685 vom 16.10.2003; BR-Drs. 750/03 vom 17.10.2003; s. auch Deutscher Bundestag/Bundesrat/Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Zur Sache 1/2005, S. 17.

<sup>2</sup> Siehe die Nachweise Anm. 1.

<sup>3</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 18 f.; namentliche Auflistung ebenda, S. 20–25; 34–36.

<sup>4</sup> Zur Besetzung siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 35; zu den Sitzungen der Projektgruppe ebenda, S. 44 f.; zur Arbeit S. 291 ff.

<sup>5</sup> Zur Besetzung siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 35; zu den Sitzungen der Projektgruppe ebenda, S. 47 f.; zur Arbeit S. 483 ff.

<sup>6</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 49.

<sup>7</sup> Kommissionsprotokoll Nr. 11 vom 17.12.2004; siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 518 f.; siehe auch *Richter, I.*, Das Bildungswesen im Föderalismusstreit – Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, RdJB 2005, S. 3 (3).

## 2 Die Kompetenzverteilung nach geltendem Verfassungsrecht

Nach geltendem Verfassungsrecht gehört die Bildung zum Kern der Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Dies gilt auch für die Forschung, soweit sie in den Hochschulen stattfindet.<sup>8</sup> Der Bund kann auf dieses Proprium der Länder jedoch über diverse Titel aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen und der Rahmengesetzgebungskompetenzen sowie durch Finanzierungsbeteiligungen Einfluss nehmen.

### 2.1. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen ist zunächst Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG zu nennen, der „die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ nennt. Daneben ergeben sich für den Bereich der beruflichen Bildung und der geregelten Berufe Gesetzgebungskompetenzen auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „Recht der Wirtschaft“ und Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG, der „die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe“ umfasst. Hinzukommt die in ihrer Reichweite und Notwendigkeit besonders umstrittene Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG, flankiert durch die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG und die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst, die die Rechtsverhältnisse des Schul- und Hochschulpersonals erheblich beeinflussen.

Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung<sup>9</sup> neu konturiert und ihr insbesondere die Funktion zuerkannt, die Ländergesetzgebung zu koordinieren. Danach kann der Bundesgesetzgeber Leitbilder vorgeben, Aufgaben formulieren, allgemeine Definitionen von Qualitätsmerkmalen festlegen oder das gesamtstaatliche Interesse an ausreichenden Ausbildungskapazitäten zur Geltung bringen.<sup>10</sup>

Sowohl die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen wie die Rahmengesetzgebungs-kompetenzen stehen unter dem Vorbehalt des Art. 72 Abs. 2 GG, wonach der Bund von seiner Kompetenz nur Gebrauch machen darf, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Im Jahre 1994 fand der Vorbehalt mit diesen gegenüber dem bisherigen Verfassungstext verschärften Anforderungen Eingang in das Grundgesetz.<sup>11</sup> Erklärtes Ziel der Verfassungsänderung war es, die Inanspruchnahme der konkurrierenden und Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund zu

<sup>8</sup> Das Verhältnis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Forschungsförderung zu der allenfalls rahmenrechtlich umrissenen Kompetenz der Länder für die Hochschulforschung ist im Einzelnen streitig. Dies ist ein Grund dafür, weshalb der Bund von seiner Kompetenz bisher kaum Gebrauch gemacht hat. Als Ausnahmen sind zu nennen das Graduiertenförderungsgesetz, das Bundesarchivgesetz sowie das Gesetz über die Deutsche Bibliothek. Siehe zum Problem *Staff, I.*, Wissenschaftsförderung in Gesamtstaat, 1971, S. 35 ff.; *Bode, C.*, Möglichkeiten und Grenzen einer Gesetzgebung des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, *WissR* 5 (1972), S. 222, 227 ff.; siehe auch *Köstlin, T.*, Die Kulturhöheit des Bundes, 1989, S. 78, 86. Siehe zu Art. 74 I Nr. 13 GG noch unten 3.1.2.

<sup>9</sup> BVerfGE 111, 226 ff. = NJW 2004, S. 2803 ff. – Juniorprofessur; s. auch BVerfG, NJW 2005, 493 ff. – Studiengänge.

<sup>10</sup> BVerfG, NJW 2004, S. 2803 (2811) – Juniorprofessur.

<sup>11</sup> 42. Änderungsgesetz vom 27.10.1994, BGBl. I, 3146; siehe für weitere Hin- und Nachweise zur Entstehung *Kunig*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Band 3, 5. Aufl., 2003, Art. 72 Rn. 4.

beschränken und diese Beschränkung justitiabel zu machen.<sup>12</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat inzwischen den „Auftrag“ des verfassungsändernden Gesetzgebers angenommen und Inhalt und Prüfungsmaßstab des neu gefassten Art. 72 Abs. 2 GG präzisiert.<sup>13</sup> Danach ist eine bundesgesetzliche Regelung nur erforderlich, wenn das Bundesgesetz Missstände oder konkrete Gefahren für das Sozialgefüge, den Rechtsverkehr oder die Funktionsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsraums beseitigen oder abwenden soll und hierfür auch nicht gänzlich ungeeignet ist.<sup>14</sup> Das Bundesverfassungsgericht prüft die Einhaltung dieser Anforderungen nach. Zum einen hat es die verfassungsrechtlichen Tatbestandsmerkmale strikt im Sinne der Verhinderung einer nachteiligen Abweichung ausgelegt; allfällige Verbesserungen genügen zur Begründung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes somit nicht. Zum anderen räumt es dem Gesetzgeber zwar einen Prognosespielraum ein; es kontrolliert jedoch die Tragfähigkeit der Grundlagen und die Plausibilität der Prognose nach.<sup>15</sup> Im Lichte der Zielsetzung klarer Verantwortungsbereiche und effektiver Gestaltung wird die Eignung dieser neuen Erforderlichkeitsklausel allerdings in Frage gestellt mit der Begründung, dass deren Anwendung für den Bundesgesetzgeber mit erheblichen Unsicherheiten belastet sei und die Letztentscheidung dem Bundesverfassungsgericht überantwortet werde.<sup>16</sup> Auch dies wurde in der Kommission erörtert.<sup>17</sup>

## 2.2 Einflussnahme durch Planungs- und Finanzierungsbeteiligungen des Bundes

Neben den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bestehen im Bereich von Bildung und Forschung finanzielle Verflechtungen zwischen Bund und Ländern. Auf der Grundlage von Art. 91a GG sind Bund und Länder verpflichtet, den Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken gemeinsam zu finanzieren. Gemäß Art. 91b GG können Bund und Länder bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Während eine gemeinsame Bildungsplanung bis auf vereinzelte Modellversuche seit 1980 praktisch nicht stattfindet,<sup>18</sup> betrifft die Forschungsförderung insbesondere die gemeinsame Finanzierung der Max-Planck-Institute, der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie der Fraunhofer-Gesellschaft und der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren. Die Durchführung dieser Förderungen ist in Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern geregelt. Hier-

<sup>12</sup> Kunig (Anm. 11), Art. 72 Rn. 4; Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, Art. 72 Rn. 3; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar Band 2, 4. Aufl., 2000, Art. 74 Rn. 44 ff.

<sup>13</sup> Grundlegend BVerfGE 106, 62 (135 ff.) – Altenpflege; siehe dazu Jochum, H., Richtungsweisende Entscheidung des BVerfG zur legislativen Kompetenzordnung des Grundgesetzes, NJW 2003, 28 ff.; Kenntner, Der Föderalismus ist (doch) justizierbar! – Anmerkungen zum „Altenpflegegesetz-Urteil“ des BVerfG, NVwZ 2003, 821 ff.; Fassbender, Eine Absichtserklärung aus Karlsruhe zur legislativen Kompetenzverteilung im Bundesstaat, JZ 2003, S. 332 ff.; Hanebeck, Gestoppte Kompetenzerosion der Landesparlamente? Neueste Rechtsprechung zum alten Thema der Gesetzgebungsverteilung im Bundesstaat: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Altenpflegegesetz, ZParl 2003, 745 ff.s. auch BVerfG, NJW 2004, S. 2362 (2364) – Ladenschluss; BVerfG, NJW 2004, 2803 (2805) – Juniorprofessur; dazu Degenhardt, Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die „Juniorprofessur, RdJB 2005, S. 117 ff.; Batt, Bundesverfassungsgericht und Föderalismusreform: Stärkung der Länder in der Gesetzgebung. Zum Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02, ZParl 2004, S. 753 ff.; BVerfG, NJW 2005, S. 493 ff. – Studiengebühren.

<sup>14</sup> BVerfGE 106, 62 (144 ff.) – Altenpflege.

<sup>15</sup> BVerfGE 106, 62 (151–153) – Altenpflege.

<sup>16</sup> Siehe die Kritik der Sachverständigen Benz und Meyer, H., in: Dokumentation (Anm. 1), S. 130 f. und 134 f.–139.

<sup>17</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 128–140.

<sup>18</sup> Siehe zur Bildungsplanung Mager, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Band 3, 5. Aufl., 2003, Art. 91b Rn. 14–16; Krüger/Sieckmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, Art. 91b Rn. 17 f.; Volkmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar Band 3, 4. Aufl., 2001, Rn. 7.

bei handelt es sich um eine Rahmenvereinbarung und – zurzeit – sieben dazu ergangene Ausführungsvereinbarungen.<sup>19</sup>

Die obligatorische Mischfinanzierung des Hochschulaus- und -neubaus gemäß Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG ist demgegenüber in dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ näher ausgestaltet.<sup>20</sup> So wenig die Länder in den siebziger Jahren den massiven Ausbau der Hochschulen aus eigener Kraft bewältigt hätten,<sup>21</sup> so sehr war die Gemeinschaftsaufgabe von Anfang an auch der Kritik ausgesetzt. Beklagt wird die „organisierte Verantwortungslosigkeit“ und die Einigung auf kleinstem gemeinsamem Nenner.<sup>22</sup> Hingewiesen wird auch darauf, dass es sich um ein Instrument des Exekutivföderalismus handele mit der Folge fehlender Einflussnahme durch die Landesparlamente.<sup>23</sup> Seit Anfang der neunziger Jahre bleiben die die Finanzierungsmittel zudem hinter den vom Wissenschaftsrat empfohlenen Summen zurück.<sup>24</sup> Auch wird kritisiert, dass die „Förderung von Beton“<sup>25</sup> nicht den heutigen Anforderungen an die Modernisierung von Universitäten genüge. Insoweit besteht allerdings ein erheblicher Bedarfsunterschied und damit auch Interessengegensatz zwischen den alten und den neuen Bundesländern.<sup>26</sup>

Die Beurteilung der Mischfinanzierung im Bereich der Forschungsförderung auf der Grundlage von Art. 91b GG fällt dagegen differenziert aus. Insoweit spielen neben wissenschaftspolitischen Gesichtspunkten auch strukturpolitische Gesichtspunkte einer Rolle, die sich in Bezug auf die unterschiedlichen Länder naturgemäß sehr unterschiedlich darstellen.

### 3 Änderungsvorschläge in der Föderalismuskommission – Würdigung

Neben den oben genannten Zielvorgaben – Handlungsfähigkeit, klare Verantwortung, Zweckmäßigkeit und Effizienz – bestand Einigkeit, dass die Veränderungen im Bereich der Bildung zugunsten der Länder erfolgen müssten.<sup>27</sup> Die Vereinbarkeit der allgemeinen Ziele mit der Stärkung der Bildungskompetenz, die traditionell als Hausgut der Länder angesehen wird, ist allerdings keineswegs naturgegeben. Es ist daher insbesondere zu prüfen, inwieweit Forderungen der Länder in zu starrer Verhaftung in dieser traditionellen Betrachtung die allgemeinen Zielsetzungen unberücksichtigt lassen.<sup>28</sup> In Bezug auf Forderungen nach neuen Bundeskompetenzen ist das Augenmerk darauf zu richten, inwieweit diese von den gesetzten Zielen getragen sind.

<sup>19</sup> Siehe zur Forschungsförderung *Mager* (Anm. 18), Art. 91b Rn. 19–21; *Krüger/Sieckmann* (Anm. 18), Art. 91b Rn. 8 f.; *Volkmann* (Anm. 18), Art. 91b Rn. 8 f. Die Abkommen sind abrufbar unter [www.blk-bonn.de/bund-laender-vereinbarungen](http://www.blk-bonn.de/bund-laender-vereinbarungen).

<sup>20</sup> Gesetz vom 1.9.1969 (BGBl. I, 1556), geändert durch Gesetz vom 20.8.1996 (BGBl. I, 1327), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.2.2005 (BGBl. I, 230).

<sup>21</sup> *Mager* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 67; siehe auch die Stellungnahme von Ministerpräsident *Beck* (Rheinland-Pfalz) in: Dokumentation (Anm. 1), S. 495; *Meyer, H.*, ebenda, S. 503.

<sup>22</sup> Siehe zur Kritik *Mager* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 67; *Volkmann* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 2; *Heun*, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Band 3, 2000, Art. 91a Rn. 8; siehe auch die Stellungnahmen der Sachverständigen, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 499 ff.

<sup>23</sup> Siehe nur *Kämmerer*, Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung versus Elitehochschulförderung aus Bundesmitteln: Vom kooperativen zum korrumptierten Bundesstaat?, RdJB 2004, S. 152 (166); siehe aber auch zur Verbesserung der Einbeziehung der Länderparlamente *Mager* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 55, 68.

<sup>24</sup> *Mager* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 16, 53, 67; *Röhl*, Der Wissenschaftsrat, 1993, S. 38.

<sup>25</sup> So die MdB *Krönig* und *Runde*, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 486.

<sup>26</sup> Siehe dazu die Stellungnahme von Ministerpräsident *Tidick* (Mecklenburg-Vorpommern), in: Dokumentation (Anm. 1), S. 494; 498; s. auch die Stellungnahmen der MdB *Bergner*, ebenda, S. 483; MdB *Krings*, ebenda, S. 485.

<sup>27</sup> Siehe die Darstellung des Sprechers der Projektgruppe 3, *Krings*, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 296.

<sup>28</sup> Siehe dazu unten 3.1.3. – Ausbildungsförderung und 3.1.4. – berufliche Bildung.

### 3.1 Gesetzgebungskompetenzen

Die Erörterung und Würdigung der Vorschläge zur Änderung von Gesetzgebungskompetenzen kann die Fassung der Gesetzgebungsmaßnahme oder die Kompetenzart oder beides betreffen.

#### 3.1.1 Hochschulwesen

Die Debatte um die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für das Hochschulwesen umfasste eine Vielzahl von Einzelfragen mit Bezug zu beiden Aspekten.

Fast einhellig wurde in der Kommission die Notwendigkeit länderübergreifender Regelungen für den Hochschulzugang, die Hochschulabschlüsse und die Qualitätssicherung anerkannt.<sup>29</sup> Die Notwendigkeit einheitlicher Vorgaben für das wissenschaftliche Personal blieb dagegen auch unter den Ländern umstritten.<sup>30</sup>

Als Instrument bevorzugten die Länder grundsätzlich, in besonderer Weise aber für die Qualitätssicherung, den Weg der Selbstkoordinierung durch Staatsverträge.<sup>31</sup> Hinsichtlich Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen erwogen sie auch eine neuartige Bundeskompetenz, die dem Bund eine Vollregelung, ihnen aber ein Zugriffsrecht zur Änderung eröffnen würde. Dem Bund schwebte dagegen ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates vor.<sup>32</sup> In der Diskussion wurde allerdings auch die Notwendigkeit von Regelungen grundsätzlich in Frage gestellt. Ange- sichts der erklärten Absicht, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Universitäten durch Gewährung größerer Autonomie zu steigern, stelle sich die Frage, ob nicht Hochschulzugang und Qualitätssicherung Sache der Hochschulen seien.<sup>33</sup> Allein eine Regelung über die Transparenz und Ver- gleichbarkeit der Abschlüsse bliebe dann als Regelungsgegenstand erhalten.

Hinsichtlich der Regelungsinstrumente ist festzustellen, dass Vereinbarungen zwischen den Ländern jedenfalls dann im Lichte der Zielsetzung eines effektiven Staatshandelns ungeeignet sind, wenn es einer einheitlichen Regelung bedarf, denn über Ländervereinbarungen ist allenfalls Kooperation möglich. Die neu konstruierte Kompetenzart der Bundesregelung mit Zugriffsrechten für die Länder erscheint ebenfalls problematisch.<sup>34</sup> Gemeint ist, dass der Bund eine Regelung trifft, von der die Länder abweichen dürfen.<sup>35</sup> Die Bundesregelung hat also die Funktion eines „Auffangnetzes“<sup>36</sup>. Dies birgt gegenüber der Rahmenregelung zwei Nachteile: Zum einen muss der Bund eine ins Einzelne gehende Regelung treffen. Zum anderen fehlt es an einer gemeinsamen Zielvorgabe, wie sie rahmenrechtlich möglich ist. Folge kann ein unüber- sichtlicher „Flickenteppich“<sup>37</sup> unterschiedlicher Länderregelungen sein.

<sup>29</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), Bericht aus der Projektgruppe 3, S. 335, 341.

<sup>30</sup> Siehe die unterschiedlichen Auffassungen im Bundestag, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 293, 297; siehe auch den Bericht aus der Projektgruppe 3, S. 335, 341 f.

<sup>31</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 303–308 (BRat); S. 309 f. (Ministerpräsidentenkonferenz).

<sup>32</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 311.

<sup>33</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 326 f. (Sachverständiger Homburg); s. auch S. 297 (MdB *Burgbacher*, FDP).

<sup>34</sup> Kritisch auch *Kirchhof*, F., Klare Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, DVBl. 2004, 977 (1981); *Hillgruber*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, JZ 2004, S. 837 (840–842). Der DJT hat ebenfalls einen ablehnenden Beschluss gefasst. Siehe *Keller*, S., Reform des Föderalismus und Wege zu besserer Gesetzgebung, ZG 2004, 391 (394).

<sup>35</sup> Siehe dazu Dokumentation (Anm. 1), S. 89–127. Für diese Kompetenzart *Huber*, *Scharpf*, *Schmidt-Jortzig*, ebenda, S. 107 f., 111, 115; ablehnend *Grimm*, *Kirchhof*, F., *Meyer*, H., *Scholz*, R., ebenda, S. 105, 108, 109, 117.

<sup>36</sup> So Ministerpräsident *Teufel* (Baden-Württemberg), in: Dokumentation (Anm. 1), S. 94.

<sup>37</sup> So MdB *Burgbacher* (FDP), in: Dokumentation (Anm. 1), S. 90. Ablehnend auch die BReg., ebenda, S. 100 f.

Vor diesem Hintergrund ist in Bezug auf die Regelungsgegenstände zu ermitteln, inwieweit sie Einheitlichkeit oder einen gemeinsamen Rahmen bzw. eine gemeinsame Zielsetzung fordern oder nur der Kooperation bedürfen.

Hinsichtlich der Hochschulzulassung ist auf absehbare Zeit eine Situation des Wettbewerbs, in der es ausschließlich Angelegenheit der einzelnen Hochschule ist, die Studenten zuzulassen, nicht zu erwarten. Dies findet seinen Grund darin, dass die staatlichen Hochschulen nicht die Freiheit haben, ihre Kapazitäten selbstständig festzusetzen.<sup>38</sup> Qualität der Ausbildung ist kein Parameter der Kapazitätsberechnung. Vielmehr ist das Maximum an Kapazität bereitzustellen, mit der das Ausbildungsziel noch erreicht werden kann.<sup>39</sup> Um eine gleichmäßige Auslastung der Universitäten bundesweit zu erreichen, bedarf es aber mehr als nur der Kooperation. Einheitlichkeit ist andererseits nicht gefordert. Damit ist gerade in diesem Bereich eine Rahmenregelung sinnvoll, die der Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte gemäß Art. 12 Abs. 1 GG ebenso Rechnung trägt wie europarechtlichen Frei- zügigkeitsanforderungen, ohne Details bezüglich der Auswahlverfahren regeln zu müssen.

In Bezug auf das Recht der Hochschulabschlüsse, das nicht ohne Auswirkungen auf das Recht der Studiengänge bleibt, wie die im Rahmen des Bologna-Prozesses angestrebte Einführung von Bachelor- und Masterabschlüssen und damit eben auch entsprechenden Studiengängen belegt,<sup>40</sup> ist eben diesen Bestrebungen, einen „einheitlichen“ europäischen Hochschulraum zu verwirklichen, Rechnung zu tragen. Da insoweit eine bundeseinheitliche Vollregelung nicht notwendig erscheint, erweist sich die Rahmengesetzgebungskompetenz mit ihrem Koordinierungspotential wiederum als die richtige Kompetenzart.

Auch die Qualitätssicherung ist Bestandteil des Bologna-Prozesses.<sup>41</sup> Hierunter wird die Akkreditierung von Studiengängen und deren Evaluation verstanden.<sup>42</sup> Qualitätssicherung ist besonders wissenschaftsnah und verlangt nach Wissenschaftsselbstorganisation. In diesem Bereich bedarf es der Transparenz und ggf. der Kooperation, nicht aber der Einheitlichkeit. Der Bund ist allenfalls in seiner Rolle als Koordinator im Bologna-Prozess gefordert, nicht aber aus Gründen der Bundesstaatlichkeit. Die Regelung der Qualitätssicherung kann daher den Ländern und ihrer Selbstkoordination überlassen bleiben.

Die Notwendigkeit eines bundeseinheitlichen Dienst- und Besoldungsrechts für das wissenschaftliche Personal ist ebenfalls nicht zu erkennen.<sup>43</sup> Vielmehr geht es um die Grundsatzfrage bzw. -entscheidung zwischen einem Wettbewerbsföderalismus und einem in erster Linie auf die Angleichung der Lebensverhältnisse zielenden kooperativen Föderalismus.<sup>44</sup> Vor diesem Hin-

<sup>38</sup> Vgl. §§ 29, 30 HRG.

<sup>39</sup> BVerGE 33, 303 (338, 339 f.) – *Numerus clausus*.

<sup>40</sup> Vgl. § 19 HRG. Siehe dazu Hochschulrektorenkonferenz, Bologna-Reader, Texte und Hilfestellungen zur Umsetzung des Bologna-Prozesses an deutschen Hochschulen, Service-Stelle Bologna, Beiträge zur Hochschulpolitik 8/2004, S. 20 ff.

<sup>41</sup> Dazu HRK, Bologna-Reader (Anm. 39), S. 159 ff.

<sup>42</sup> Siehe § 6 HRG sowie Statut für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren vom 24.5.2002, abgedruckt HRK, Bologna Reader (Anm. 39), S. 159–164.

<sup>43</sup> Siehe zur Diskussion um die Kompetenzen für das Recht des Öffentlichen Dienstes insgesamt, Dokumentation (Anm. 1), S. 210 ff. Bis auf die mobilitätsichernden statusrechtlichen Grundnormen wollten die Länder das Dienstrecht in ihre Kompetenz übernehmen. Auch das Besoldungsrecht sollte grundsätzlich in ihre Kompetenz überführt werden, allerdings mit der Möglichkeit entweder einer staatsvertraglichen Bindung, eines Zugriffsrechts oder einer bundesgesetzlichen Bandbreitenregelung. Siehe dazu Dokumentation (Anm. 1), S. 227 ff.

<sup>44</sup> Siehe dazu *Volkmann* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 4 mit Verweis auf *ders.*, *Bundesstaat in der Krise?*, DÖV 1998, S. 613 (621 ff.); *Calliess, C.*, Die Justizabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus, DÖV 1997, S. 889 (890 ff.); *Jun*, Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, ZParl 2004, S. 559 ff.; *Decker*, Konturen des „neuen“ Föderalismus aus Expertensicht: Eine Zwischenbilanz der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, ZParl 2004, S. 540 (543).

tergrund ist es eine beachtliche Leistung, dass die Kommission sich in Bezug auf die Kompetenzverteilung für die Regelungsmaterie des öffentlichen Dienstes insgesamt auf eine Lösung einigen konnte.<sup>45</sup> Danach hätte der Bund die grundlegenden Statusfragen des öffentlichen Dienstes zu regeln, zu denen die Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses sowie die wesentlichen Rechte und Pflichten der Beamten zählen. Die Länder sollten die Gesetzgebungskompetenz über Laufbahnen, Besoldung und Versorgung erhalten.<sup>46</sup> Zur Abmilderung dieser wettbewerbsföderalistischen Lösung wurden in der Kommission bundesrechtliche Bandbreitenregelungen erwogen, letztlich aber verworfen.<sup>47</sup> In Bezug auf das wissenschaftliche Personal der Hochschulen gelang eine Einigung dagegen nicht.<sup>48</sup>

Vorgaben für die Organisation der Hochschulen enthält das geltende Recht seit 1998 nicht mehr.<sup>49</sup> Für eine solche Regelung besteht auch kein Bedürfnis. Organisation und Verfahren der Verwaltung sind ohnehin Bestandteil der Länderhoheit. Es besteht kein Grund für die Universitäten eine Ausnahme zu machen.

Zusammenfassend erweist sich für das Hochschulwesen die Rahmengesetzgebungskompetenz in den Bereichen der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse als sinnvoll.<sup>50</sup> Der Bund ist jeweils als bundesstaatlicher Koordinator gefordert. Eben dies ist die Funktion, die der Rahmengesetzgebung nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zukommt.

### 3.1.2 Forschungsförderung

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz für die Forschungsförderung waren die Auffassungen auch unter den Ländern zunächst kontrovers. Im Ergebnis sprach sich die Projektgruppe 3 für eine Beibehaltung aus.<sup>51</sup> Hierfür spricht die der Forschung vielfach eigene überregionale oder internationale Bedeutung. Zwar hat Art 74 I Nr. 13 GG bisher nur eine geringe praktische Bedeutung entfaltet. Der Bedarf könnte allerdings infolge von Kompetenzänderungen im Rahmen des Art. 91b GG, namentlich alleinigen Förderzuständigkeiten des Bundes (dazu 3.2.2) anwachsen. Da zur Sicherung wissenschaftsadäquater Selbstorganisation von Forschungsträgern eine gesetzliche Rahmensetzung notwendig sein kann, ist die vorsorgliche Beibehaltung des Art. 74 I Nr. 13 GG zu befürworten.

### 3.1.2 Ausbildungsförderung

Neben der Forschungsförderung umfasst Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG auch das Recht der Ausbildungsförderung. Von dieser Kompetenz hat der Bund durch Erlass des Bundesausbildungsförderungsgesetzes – Bafög – Gebrauch gemacht. Die Förderung wird auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG vom Bund zu 65% finanziert<sup>52</sup> und demgemäß von den Ländern im Auftrag des Bundes gemäß Art. 85 GG ausgeführt. In einem gemeinsamen Papier der Ministerpräsidenten forderte die Mehrzahl der Länder die Überführung der Ausbildungsförderung in die Länderkompetenz. So könne eine einheitliche Regelung der öffentlichen Finanzbeziehungen zu den Studierenden hergestellt werden, die Studiengebühren, Stipendien und Ausbildungsförde-

<sup>45</sup> Siehe auch *Richter* (Anm. 7), S. 10.

<sup>46</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 236.

<sup>47</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 232.

<sup>48</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 341 f.

<sup>49</sup> 6. Änderungsgesetz zum Hochschulrahmengesetz vom 8.8.2002, BGBI. I, 3138.

<sup>50</sup> Grundsätzlich gegen die Rahmengesetzgebungskompetenz dagegen *Kloepfer*, Bemerkungen zur Föderalismusreform, DÖV 2004, 566 (570).

<sup>51</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 388.

<sup>52</sup> § 56 Bafög

rung umfasse.<sup>53</sup> Allerdings wurde dem Vorschlag sogleich der Vorbehalt beigefügt, dass es einen Fördertourismus zu verhindern gelte.<sup>54</sup> Dieser Einwand zeigt jedoch, dass die Verlagerung in den Bereich der Länderkompetenzen sachlich unangemessen ist. Demgegenüber kam aus Rheinland-Pfalz der Vorschlag, die Regelung der Ausbildungsförderung wegen ihres Charakters als Sozialleistung beim Bund zu belassen und zudem dem Bund die alleinige Finanzierung zu übertragen.<sup>55</sup> Darin läge nicht nur eine Entlastung der Länder, sondern auch eine Entflechtung der Finanzbeziehungen. Dieser Vorschlag ist daher im Lichte der vorgegebenen Zielsetzungen stimmig. Einer Verfassungsänderung bedarf es hierfür nicht.

### 3.1.4 Berufliche Bildung

Eine Vielzahl von Ländern forderte des Weiteren die Gesetzgebungskompetenz für die außerschulische berufliche Bildung für sich.<sup>56</sup> Die Sachgerechtigkeit dieses Vorschlags ist allerdings zu beziehen. Die bundeseinheitliche Regelung von Berufsbildern dient der Einheit des Wirtschaftsraums. Überregional tätige Unternehmen sollen sich an einheitlichen Ausbildungsordnungen orientieren können.<sup>57</sup> Hinzukommt, dass es im Interesse eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraums und der Mobilität der Menschen in diesem Wirtschaftsraum notwendig ist, die Anerkennung der beruflichen Bildung auf europäischer Ebene zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist eine Parzellierung der beruflichen Bildung nicht sachgerecht.<sup>58</sup> Es handelt sich bei der beruflichen Bildung im Schwerpunkt eben gerade nicht um Bildungsrecht, sondern um Wirtschaftsrecht.<sup>59</sup>

### 3.1.5 Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG

Die Kommission erörterte auch die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Eine Ergänzung um das Kriterium „Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ lehnten die Sachverständigen wegen der Unbestimmtheit des Kriteriums einhellig ab.<sup>60</sup> Hinsichtlich einer Streichung, die einer Rückkehr zur Rechtslage unter der Weimarer Reichsverfassung entspräche<sup>61</sup>, waren sie geteilter Meinung.<sup>62</sup> Insoweit ist zu bedenken, dass eine strikte Trennung nach Sachmaterien zwar den Vorzug der Klarheit für sich hat, jedoch in Widerspruch gerät zu dem Gedanken der Subsidiarität als sachlichem Strukturprinzip föderaler Ordnung. Hinzukommt, dass die Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht mit weniger Unsicherheit behaftet ist als dies kritisiert wird. Letztlich stellt das Gericht an den Bundesgesetzgeber vor allem Begründungsanforderungen, die ihrerseits eine genaue Ermittlung der Tat-sachengrundlagen des zu regelnden Gegenstandes verlangen.<sup>63</sup> Der Bundesgesetzgeber muss ein Regelungserfordernis plausibel machen, im Übrigen gewährt das Bundesverfassungsgericht

<sup>53</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 351 f.

<sup>54</sup> Ebenda.

<sup>55</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 350.

<sup>56</sup> Sie Dokumentation (Anm. 1), S. 358; S. 360–363 (BRat); für Zugriffsrecht die MPK, ebenda, S. 363.

<sup>57</sup> So die überwiegende Auffassung der Sachverständigen, siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 368–372.

<sup>58</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 356 f.; für Beibehaltung des status quo auch Richter (Anm. 7), S. 9.

<sup>59</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 357; siehe auch Hufen, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Berufsbildungsrechts nach dem Grundgesetz, RdJB 2003, 58 (60 f.).

<sup>60</sup> Vgl. die Antworten der Sachverständigen auf die Anfrage des MdB Kröning, Kom.-Drs. 0071 – neu – h.

<sup>61</sup> Siehe Stettner, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Band 3, 2000, Art. 72 Rn. 2.

<sup>62</sup> Für Streichung Meyer, H., in: Dokumentation (Anm. 1), S. 134 f.; siehe auch Schärf, ebenda, S. 135; für Beibehaltung einer ggf. modifizierten Erforderlichkeitsklausel Benz, S. 130, Grimm, S. 131; Homburg, S. 132; Kirchhoff, S. 133; Schmidt-Jortzig, S. 137; Schneider, S. 137; Scholz, S. 138; Wieland, S. 139.

<sup>63</sup> Poschmann, Inanspruchnahme konkurrierender Kompetenzen des Bundes und Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung, NVwZ 2004, S. 1318 (1319, 1321) spricht von „Darlegungslast“ des Bundesgesetzgebers. Siehe auch Kenntner (Anm. 13), S. 823; Jochum (Anm. 13), S. 29.

einen Beurteilungs- und Prognosespielraum.<sup>64</sup> Das Begründungserfordernis befördert rationale Gesetzgebung und ist daher sinnvoll.

### 3.1.6 Fazit für die Gesetzgebungskompetenzen

Im Lichte der Zielsetzungen der Kommissionsarbeit wären nach alledem nur wenige Verfassungsänderungen im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen notwendig. Sie betreffen die Beschränkung der Rahmengesetzgebungskompetenz für das Hochschulwesen auf die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse. Die Gesetzgebungskompetenzen für die berufliche Bildung auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sowie für die Ausbildungsförderung und die Forschungsförderung auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG wären dagegen beizubehalten.

## 3.2 Gemeinschaftsaufgaben

Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben war und ist es das erklärte Ziel, eine sinnvolle Entflechtung und damit klare Verantwortlichkeiten zu erreichen. Auf der anderen Seite steht die höchst ungleiche und in jedem Fall beschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder, die der Bereitschaft, dieses Ziel kompromisslos zu verwirklichen, Grenzen setzt.<sup>65</sup> Auch besteht Einigkeit, dass die Länder allein nicht in der Lage sind, die Finanzmittel aufzubringen, die erforderlich sind, um die internationale Konkurrenzfähigkeit der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland zu erhalten bzw. zu verbessern.

### 3.2.1 Hochschulbau

Vor diesem Hintergrund waren sich alle Beteiligten einig, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in der bisherigen starren Form des Art. 91a GG abzuschaffen. Die Hochschulforschung sollte jedoch weiterhin im Rahmen einer insgesamt neu gefassten, die Zusammenarbeit auf der Grundlage von Art. 91b fortentwickelnden Gemeinschaftsaufgabe möglich bleiben. Auf diese Weise sollte bisherigen Defiziten in zweierlei Hinsicht abgeholfen werden: Zum einen würde nicht mehr nur „Hochschulbau“, sondern es würden bedeutsame Investitionen im Bereich der Hochschulforschung gefördert werden,<sup>66</sup> zu denen neben Baumaßnahmen etwa auch die Anschaffung von Ausstattung und Geräten gehören<sup>67</sup>, womit eine sachliche Flexibilisierung der Förderung erreicht würde. Zum anderen würde die Zusammenarbeit auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen nach Bedarf stattfinden. Ein Vorschlag ging dahin, auch die Befristung der Mittelvergabe verfassungsrechtlich zu verankern.<sup>68</sup>

Diese Änderungen tragen den bestehenden Bedürfnissen nach Modernisierung der Hochschulen Rechnung, die nicht ohne massive Erhöhung der Finanzmittel erreicht werden kann. Die Entflechtung bliebe zwar unvollständig, der Bereich der Zusammenarbeit würde jedoch erheblich reduziert, denn jede Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern müsste durch ein überregionales Interesse gerechtfertigt werden, was bei der bisherigen Hochschulbauförderung gemäß Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG nicht der Fall ist. Gegenüber einer völligen Abschaffung hat der Vorschlag den Vorzug, dass sich die Forderung nach finanzieller Kompensation für die bisheri-

<sup>64</sup> Siehe die Nachweise Anm. 14 und 15. Siehe auch *Huber*, in: Dokumentation (Anm. 9), S. 132.

<sup>65</sup> Siehe die Stellungnahme von Mecklenburg-Vorpommern, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 638.

<sup>66</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 517, 670.

<sup>67</sup> Zu den Beschränkungen nach geltender Rechtslage siehe *Mager* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 15.

<sup>68</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 665. Unterhalb der Verfassungsebene soll in jedem Fall das Verfahren der Mittelvergabe durch den Wissenschaftsrat vereinfacht und auf Neuvorhaben von überregionaler Bedeutung reduziert werden.

gen Bundesleistungen nicht erhebt, die für den Fall der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulaus- und -neubau“ stets im Raume stand<sup>69</sup> und für die eine Lösung nicht gefunden wurde.<sup>70</sup>

### 3.2.2 Forschungsförderung

Im Bereich der Forschungsförderung auf der Grundlage des Art. 91b GG bestand in der Kommission Einigkeit, diese Gemeinschaftsaufgabe prinzipiell zu erhalten.<sup>71</sup> Vorgeschlagen wurden allerdings Modifizierungen.<sup>72</sup> Anstelle der gemischten Finanzierung nach Listen von Einrichtungen sollte eine Neuzuordnung unter strikter Anwendung der Kriterien der Regionalität/Überregionalität und/oder der Zugehörigkeit der Forschung zu universitären oder außeruniversitären Einrichtungen erfolgen.<sup>73</sup> Während die Förderung der außeruniversitären überregionalen Forschung danach ausschließlich Sache des Bundes sein sollte, gingen Vorschläge dahin, verbundene außeruniversitäre und universitäre Forschung gemeinsam zu fördern.<sup>74</sup> Dies betrifft insbesondere die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Max-Planck-Institute. Die Fraunhofer-Gesellschaft und die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, die der Bund bisher zu 90% finanziert,<sup>75</sup> sollten dagegen ganz vom Bund übernommen werden mit der Begründung, dass die Kooperationspartner vorrangig in der Wirtschaft zu finden seien bzw. es sich um internationale Großprojekte handele.<sup>76</sup> Hinsichtlich der Institute der sog. Blauen Liste wurde eine Aufteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Kriterium der überregionalen bzw. nur regionalen Bedeutung vorgeschlagen.<sup>77</sup>

Die Ministerpräsidenten verlangten dagegen in einem gemeinsamen Papier, die gemeinsame Forschungsförderung wie bisher zu erhalten.<sup>78</sup> In die Forschungsförderung sollte zudem noch die Ressortforschung aufgenommen werden.<sup>79</sup> Gegen die Einbeziehung der Ressortforschung wurde zu Recht eingewandt, dass es sich bei der Ressortforschung im Kern nicht um eine Frage des Föderalismus handele.<sup>80</sup> Im Übrigen ist der Vorschlag Spiegelbild der unterschiedlichen strukturpolitischen Länderinteressen, die es offenbar unmöglich gemacht haben, einen gemeinsamen Standpunkt zu finden.

Als Ergebnis der Beratungen zeigte sich, dass die notwendige Entflechtung im Bereich der Forschungsförderung unterhalb der Verfassungsebene vorzunehmen ist und einer Verfassungsänderung nicht bedarf. Art. 91b GG hält ein flexibles Instrument bereit und fordert schon jetzt als Voraussetzung einer Mitfinanzierung durch den Bund, dass es sich um eine Angelegenheit von überregionaler Bedeutung handelt.

<sup>69</sup> Siehe Dokumentation (Anm. 1), S. 492 (BRat); S. 498 (Ministerpräsidentenkonferenz); S. 499 f. (Landtage).

<sup>70</sup> Siehe das Ergebnis der Beratungen der Projektgruppe 3, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 513.

<sup>71</sup> Siehe zur Diskussion Dokumentation (Anm. 1), S. 627 ff. und Zusammenfassung S. 664.

<sup>72</sup> Siehe die Vorschläge in der Dokumentation (Anm. 1), S. 631 f., 633, 636, 644, 651, 662, 665, 667, 671, 674.

<sup>73</sup> Siehe etwa die Sachverständigen *Kirchhof*, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 651; *Huber*, ebenda, S. 655 f.; *Schmidt-Jortzig*, ebenda, S. 657.

<sup>74</sup> So etwa Ministerpräsident *Beck* (Rheinland-Pfalz), in: Dokumentation (Anm. 1), S. 640.

<sup>75</sup> Siehe Art. 6 Abs. 1 Nr. 4 und 6 Rahmenvereinbarung (Anm. 19).

<sup>76</sup> So Ministerpräsident *Beck* (Rheinland-Pfalz), in: Dokumentation (Anm. 1), S. 640 f.

<sup>77</sup> Siehe *Homburg*, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 658; zustimmend *Kirchhof*, ebenda, S. 658 f.; a.A. die Bundesregierung: Einrichtungen der Blauen Liste an die Länder, ebenda, S. 645.

<sup>78</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 645.

<sup>79</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 645.

<sup>80</sup> *Meyer*, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 385, 663; *Mager* (Anm. 18), Art. 91b Rn. 21; a.A. *Volkmann* (Anm. 18), Art. 91a Rn. 8.

### 3.2.3 Bildungsplanung

In Bezug auf die Bildungsplanung war eine Einigung zwischen Bund und Ländern nicht zu erzielen.<sup>81</sup> Dies erstaunt deshalb, weil eine gemeinsame Bildungsplanung seit Jahrzehnten praktisch nicht mehr stattfindet.<sup>82</sup> Die Ministerpräsidentenkonferenz hatte sich daher bereits am 27.3.2003 für eine Streichung der Bildungsplanung aus Art. 91b GG ausgesprochen.<sup>83</sup> Demgegenüber wollte die Bundesregierung unter Verweis auf die Pisa-Studie die bestehende Gemeinschaftsaufgabe zu einem verpflichtenden Verfassungsauftrag zur Fortentwicklung des Bildungswesens erweitern.<sup>84</sup> Dem ist entgegenzuhalten, dass jedenfalls das Ziel, klare Verantwortungsbereiche zu schaffen, die Streichung der gemeinsamen Bildungsplanung fordert.<sup>85</sup> Unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit ist zu bedenken, dass Experimente zur Fortentwicklung des Bildungswesens auch innerhalb einzelner Länder sinnvoll durchgeführt werden können. Die in der Pisa-Studie zutage getretenen Mängel im Schulwesen haben ihre Ursache nicht im deutschen Föderalismus, so dass ihre Lösung auch nicht durch einen Zuwachs an Bundeskompetenzen zu erreichen ist.<sup>86</sup> Tatsächlich wäre der vom Bund zu leistende Kompetenzverzicht in diesem Bereich gering gewesen.

### 3.2.4 Fazit für die Gemeinschaftsaufgaben

Zusammenfassend lässt sich für die Reform der Gemeinschaftsaufgaben feststellen, dass eine völlige Entflechtung der Förderungen für den Bereich der Hochschulen und der daneben bestehenden Forschungseinrichtungen angesichts der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für den „Wissenschaftsstandort Deutschland“ nicht möglich ist. Die Vorschläge für die Begrenzung und Flexibilisierung der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulaus- und -neubau“ sowie für die Neuverteilung der Forschungsförderung stellen im Lichte der Zielsetzungen vernünftige Vorschläge dar. Die verfassungsrechtliche Verankerung einer gemeinsamen Bildungsplanung ist dagegen verzichtbar.

## 4 Abschließende Bewertung

Betrachtet man die Arbeit der Kommission in der Rückschau, so wird deutlich, dass im Bereich von Bildung und Forschung erheblicher verfassungsrechtlicher Reformbedarf besteht. Insbesondere ist die Rahmengesetzgebungskompetenz für das Hochschulwesen zu präzisieren und sind die Mischfinanzierungstatbestände in großem Umfang zu entflechten, soweit dies nicht geschieht, zu flexibilisieren. Ganz lässt sich die Kooperation von Bund und Ländern in den Angelegenheiten von Bildung und Forschung jedoch nicht aufgeben. Auch diese Erkenntnis war in der Kommission vorhanden. Insgesamt lässt sich nicht feststellen, dass ihre Arbeit aus Mangel an vernünftigen Vorschlägen scheitern musste.<sup>87</sup> Es hat wohl doch der politische Wille zur Einstellung gefehlt, politisches Kalkül die notwendigen Reformen zumindest einstweilen verhindert.

Verf.: Prof. Dr. iur. Ute Mager, Friedrich-Ebert-Anlage 6–10, 69117 Heidelberg

<sup>81</sup> Siehe die abschließende Erklärung vom 17.12.2004, in: Dokumentation (Anm. 1), S. 622.

<sup>82</sup> Siehe oben bei Anm. 18.

<sup>83</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 601.

<sup>84</sup> Dokumentation (Anm. 1), S. 601.

<sup>85</sup> A.A. Richter (Anm. 7), S. 8: Beibehaltung.

<sup>86</sup> Ebenso Richter (Anm. 7), S. 9. Bundesweite Mindeststandards lassen sich durch Ländervereinbarungen erreichen und sind inzwischen auch in der KMK vereinbart. Siehe zur Kompetenzlage für Bildungsstandards ausführlich Behmenburg, Bleibt Schulwesen Ländersache?, RdJB 2003, S. 165 ff.; siehe auch Schavan, PISA und die Folgen, RdJB 2003, S. 147 (149).

<sup>87</sup> Ebenso Richter (Anm. 7), S. 4, 10.