



Dokumentation

Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“

Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 391/18
Abschluss der Arbeit: 7. November 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Es wird darum gebeten, Gutachten zusammenzustellen, die sich mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich „Bildung“ beschäftigen.

Folgende Ausarbeitungen haben sich mit dieser Fragestellung befasst:

Die Ausarbeitung

WD 3 - 3000 - 349/06, Auswirkungen des Wegfalls der Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen nach der Föderalismusreform

Anlage 1

befasst sich ausführlich mit der Zuständigkeit für die Gesetzgebung vor und nach der Föderalismusreform und den Auswirkungen für das Hochschulrecht.

Der Sachstand

WD 3 - 3000 - 474/07, Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung vor und nach der Föderalismusreform I

Anlage 2

befasst sich mit den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in den Bereichen Hochschulrecht, außerschulischer beruflicher Bildung und der Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Weiterhin wird auf die neue alleinige Zuständigkeit der Länder im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“ eingegangen.

Die Ausarbeitung

WD 3 - 3000 - 126/09, Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens, Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik

Anlage 3

gibt einen Überblick über die grundgesetzlichen Zuständigkeiten des Bundes in einigen Teilbereichen des Bildungswesens.

Die Ausarbeitung

WD 3 - 3000 - 424/10, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung

Anlage 4

befasst sich ausführlich mit der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft und der Reichweite dieser Regelungskompetenz.

Mit der Ausarbeitung

WD 3 - 3000 - 481/10, Fragen zur Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“

Anlage 5

werden die rechtlichen Grenzen des bildungspolitischen Gestaltungsspielraums des Bundes vor und nach der Föderalismusreform I und II beleuchtet.

Die Ausarbeitung

WD 3 - 3000 - 147/11, Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich „Bildung“, Verfassungsrechtliche Grundlagen – Gemeinsame Maßnahmen und Programme

Anlage 6

gibt einen ausführlichen Überblick über die grundgesetzliche Kompetenzverteilung für die Bereiche schulische und berufliche Bildung, den Möglichkeiten des Zusammenwirkens sowie Maßnahmen und Programme zwischen Bund und Ländern.

Der Sachstand

WD 3 - 3000 - 103/14, Welche Mitwirkungsrechte hat der Bund im Bereich der Hochschulfinanzierung durch die Föderalismusreform I aufgegeben?

Anlage 7

befasst sich mit den vom Bund an die Länder abgegebenen Mitwirkungsrechten für die Bereiche „Hochschulbau“ und „Förderung von Forschung und Wissenschaft“ sowie die Neuregelung der Finanzierung.

Mit der Ausarbeitung

WD 3 - 3000 - 125/14, Grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, Änderungshistorie und deren Hintergründe seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949

Anlage 8

wird ausführlich die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Bereichen Bildung und Wissenschaft und ihre Historie aufbereitet. Unterschieden wird hierbei zwischen Gesetzgebungskompetenzen, Gemeinschaftsaufgaben und Finanzierungszuständigkeiten.

Ferner wurden folgende Arbeiten zu Fragen aus dem Bereich des **Hochschulrechts** recherchiert:

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 235/08, Regelungskompetenz des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nach der Föderalismusreform I?

Anlage 9

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 416/10, Regelung der Akkreditierung von Studiengängen durch den Bund, Gesetzgebungskompetenz des Bundes und weitere verfassungsrechtliche Anforderungen

Anlage 10

Sachstand WD 3 - 3000 - 074/12, Besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG für ein Gesetz zum Verbot von Studiengebühren?

Anlage 11

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 187/14, Hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, um Regelungen für Lehrbeauftragte an öffentliche Hochschulen zu treffen?

Anlage 12

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 192/15, Reichweite der Bundesgesetzgebungskompetenz für das Hochschulzulassungsrecht

Anlage 13

**Auswirkungen des Wegfalls der Rahmenkompetenz des
Bundes für das Hochschulwesen nach der
Föderalismusreform**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Auswirkungen des Wegfalls der Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen nach der Föderalismusreform

Ausarbeitung WD 3 - 349/06

Abschluss der Arbeit: 7.11.2006

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Durch die Grundgesetzänderungen der Föderalismusreform besitzt der Bund keine Rahmengesetzgebungskompetenz mehr für den Bereich des Hochschulrechts. Neu eingeführt wurde u. a. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG n. F., der eine nicht mehr der Erforderlichkeitsklausel unterliegende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für den Bereich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse schafft. Soweit der Bund von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch macht, besitzen die Länder ein Abweichungsrecht gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG. Der verbleibende Teil des Hochschulrechts ist nunmehr in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder überführt worden (Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 GG).

Durch die geplante Aufhebung des HRG entstehen weder in den Bereichen „Hochschulzulassung“ und „Hochschulabschlüsse“ noch hinsichtlich der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens Regelungslücken.

Allerdings dürfte die Aufhebung des HRG Ersatzregelungen in Bezug auf einzelne Bestimmungen des HRG nach sich ziehen (§ 50 HRG - dienstrechtlichen Sonderregelungen für beamtete Hochschullehrer/§§ 76 und 76a HRG - Rechts- und Besitzstandswahrung für Emeriti/Emeritierungsberechtigte sowie von (früheren) Hochschulassistenten).

Im Übrigen macht die Aufhebung des HRG zahlreiche Folgeänderungen in Bundes- und Landesgesetzen erforderlich, soweit diese auf das HRG verweisen.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1.	Einleitung	5
2.	Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Hochschulrecht vor der Föderalismusreform	5
3.	Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Hochschulrecht nach der Föderalismusreform	5
4.	Folgen der Föderalismusreform für das Hochschulrecht	6
4.1.	Folgen der Föderalismusreform für die Bereiche „Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse“	6
4.2.	Folgen der Föderalismusreform für den Bereich „Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“	7
4.3.	Stand der Umsetzung des bestehenden Hochschulrahmengesetzes und geplante Neuregelungen in den Bundesländern	8
4.3.1.	Baden-Württemberg	8
4.3.2.	Bayern	8
4.3.3.	Berlin	8
4.3.4.	Brandenburg	9
4.3.5.	Bremen	9
4.3.6.	Hamburg	9
4.3.7.	Mecklenburg-Vorpommern	9
4.3.8.	Niedersachsen	9
4.3.9.	Nordrhein-Westfalen	10
4.3.10.	Rheinland-Pfalz	10
4.3.11.	Saarland	10
4.3.12.	Sachsen	10
4.3.13.	Sachsen-Anhalt	10
4.3.14.	Schleswig-Holstein	11
4.3.15.	Thüringen	11
4.4.	Ersatzregelungen und Folgeänderungen bei Aufhebung des HRG	11
5.	Anlagenverzeichnis	12

1. Einleitung

Die von der großen Koalition beschlossene Föderalismusreform ist am 01. September 2006 in Kraft getreten.¹ Durch zahlreiche Änderungen im Grundgesetz (GG) wurde in vielen Bereichen die Gesetzgebungszuständigkeit neu verteilt. Von diesen Änderungen ist auch das Hochschulrecht betroffen. Im Folgenden sollen diese Änderungen dargestellt sowie auf die Auswirkungen für das Hochschulrecht durch die geplante Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes (HRG)² (Frage c) und d) des Auftrags) eingegangen werden. Im Hinblick auf die Prüfung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs nach Abschaffung des HRG befasst sich die nachfolgende Ausarbeitung zudem mit dem Stand der Umsetzung des bestehenden Hochschulrahmengesetzes (Frage a)) und geplanter Neuregelungen in den Bundesländern. Des Weiteren sind Übersichten zu bundes- (Frage b)) und landesgesetzlichen Regelungen beigelegt, die auf das HRG Bezug nehmen.

2. Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Hochschulrecht vor der Föderalismusreform

Vor der Föderalismusreform war die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Hochschulrechts in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F.³ geregelt. Hiernach hatte der Bund das Recht zur **Rahmengesetzgebung** für die **allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens**. Auf dieser Grundlage hat der Bund das HRG erlassen. Die rahmengesetzlichen Vorgaben des Bundes sind durch die **Hochschulgesetze der Länder** umgesetzt worden.

3. Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Hochschulrecht nach der Föderalismusreform

Durch die Grundgesetzänderungen der Föderalismusreform wurde Art. 75 GG a. F. aufgehoben und damit die Kompetenzen zur Rahmengesetzgebung grundsätzlich abgeschafft.⁴ Der Bund besitzt daher keine Rahmengesetzgebungskompetenz für den Bereich des Hochschulrechts mehr. Neu eingeführt wurde u.a. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG n.F.⁵ Dieser schafft eine Zuständigkeit des Bundes im Wege der **konkurrierenden Ge-**

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), BGBl. I/2034 vom 31.08.2006.

2 Hochschulrahmengesetz (HRG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. dienst- und arbeitsrechtl. Vorschr. im Hochschulbereich vom 27. 12. 2004 (BGBl. I S. 3835).

3 Die Abkürzung a.F. bezeichnet die Regelung des GG vor in Kraft treten der Föderalismusreform.

4 BT-Drs. 16/2010, 16/2069; vgl. Dokumentation [REDACTED], Föderalismusreform 2006 – Gesetzesänderung-Synopse – WD 3 – 313/06, vom 23. August 2006, S. 10.

5 Die Abkürzung n.F. bezeichnet die Regelung des GG nach in Kraft treten der Föderalismusreform.

setzung für den Bereich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse. Der verbleibende Teil des Hochschulrechts ist nunmehr in die **ausschließliche Zuständigkeit der Länder** überführt worden (Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 GG).

Der neue Kompetenztitel des Bundes nach Art 74 Abs. 1 Nr. 33 GG n. F. unterliegt nicht mehr der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG n. F.. Die Erforderlichkeitsklausel erstreckt sich jetzt nur noch auf einzelne ausgewählte Rechtsgebiete.

4. Folgen der Föderalismusreform für das Hochschulrecht

4.1. Folgen der Föderalismusreform für die Bereiche „Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse“

Die Fortgeltung der bestehenden Regelungen zur **Hochschulzulassung** und zum **Hochschulabschluss** nach dem HRG ergibt sich aus Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG n. F. Danach gilt Recht, das auf Grund des Art. 75 GG a. F. erlassen worden ist und das auch nach dem 1. September 2006 als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Die Übergangsvorschrift des Art. 125 b Abs. 1 GG n. F. erfasst somit alle nach Rahmenrecht des Bundes (Art. 75 GG. a. F.) erlassenen Regelungen, die in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes oder in die konkurrierende Gesetzgebung überführt wurden und daher weiterhin innerhalb der Zuständigkeit des Bundes liegen.⁶ Gemäß Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG n. F. in Verbindung mit Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG n. F. können die Länder von diesem Bundesrecht abweichen. Dies gilt jedoch nur, wenn und soweit der Bund ab dem 1. September 2006 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht. Abweichende Länderregelungen im Bereich der Hochschulzulassung und des Hochschulabschlusses sind also zunächst nur möglich, wenn der Bund auf Grund seiner neuen Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG n. F. zukünftig Regelungen erlässt. Für Regelungen, die auf Grund der alten Rahmenzuständigkeit erlassen wurden, bleiben die Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung unberührt (Art. 125b Abs. 1 Satz 2 GG n. F.). Diese Einschränkung der Abweichungsmöglichkeiten ist jedoch zeitlich bis zum 1. August 2008 begrenzt (Frist in Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG n. F.). Ab diesem Zeitpunkt können die Länder von der geltenden Rechtslage abweichen, unabhängig davon, ob der Bund bis dahin neue Regelungen geschaffen hat, die seine auf Grund des Art. 75 GG a. F. geltenden Rahmenregelungen ersetzen oder ergänzen. Im Verhältnis zwischen abweichendem Länderecht und neu erlassenem Bundesrecht geht nach Art 72 Abs. 3 Satz 3 GG n. F. das jeweils spätere Gesetz vor.

⁶ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 16/813, S. 21.

Durch die geplante Aufhebung des HRG entsteht in den Bereichen „Hochschulzulassung“ und „Hochschulabschlüsse“ keine Regelungslücke. Zum einen haben der Bund und die Länder am 22. Juni 2006 Änderungen im Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen auf der Basis der Regelungen des HRG zur Hochschulzulassung aus dem Jahre 2004 beschlossen.⁷ Dieser Vertrag regelt die Hochschulzulassung für solche Studiengänge, für die für alle staatlichen Hochschulen Zulassungszahlen festgesetzt sind.⁸ Auf dieser Grundlage wurden die notwendigen landesrechtlichen Regelungen erlassen. Zum anderen wurden im Bereich der Hochschulabschlüsse im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess auf Bundesebene im Jahre 2002 die erforderlichen Anpassungen des HRG vorgenommen. Diese und weitere Regelungen im Bereich der Hochschulabschlüsse wurden landesrechtlich umgesetzt.

4.2. Folgen der Föderalismusreform für den Bereich „Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“

Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG n.F. besagt u. a., dass das Recht, das als Bundesrecht erlassen wurde, wegen der Aufhebung des Art. 75 GG a. F. jedoch nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden kann, weiterhin unverändert gilt. Die Länder können nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG n. F. eigene Regelungen erlassen, die das derzeitige Bundesrecht ersetzen. Von dieser Regelung sind die **allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens** im HRG betroffen, die nicht die Hochschulzulassung und den Hochschulabschluss behandeln. Da das HRG hinsichtlich der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in den Hochschulgesetzen der Länder gemäß ihrer Verpflichtung aus Art. 75 Abs. 3 GG a. F. umgesetzt wurde, ergibt sich das unmittelbar geltende Hochschulrecht allein aus diesen. **Regelungslücken durch Abschaffung des HRG bestehen daher auch nicht im Bereich der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens.**

7 <http://www.zvs.de/Service/Download/G02.pdf> (Stand: 10.08.2006).

8 Diese waren im WS 2006/2007: Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin und Zahnmedizin. Das Land NRW lässt darüber hinaus diverse Studiengänge im Auftrag gemäß Art. 1 Abs. 2 Staatsvertrag durch die ZVS vergeben.

4.3. Stand der Umsetzung des bestehenden Hochschulrahmengesetzes und geplante Neuregelungen in den Bundesländern⁹

4.3.1. Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg plant derzeit nicht, das HRG komplett zu ersetzen. Es wird lediglich die Ersetzung einzelner Vorschriften geprüft, jedoch kann zum jetzigen Zeitpunkt keine inhaltliche Aussage hierzu getroffen werden.

4.3.2. Bayern

In Bayern sind alle Regelungsbereiche des Hochschulrahmengesetzes (HRG), die nicht Hochschulzulassung, Hochschulabschlüsse oder das hochschulspezifische Arbeitsrecht betreffen, im Hochschulgesetz des Landes in vollem Regelungsumfang enthalten. Ein Wegfall des HRG hätte somit unmittelbar keine Konsequenz. Dies gilt insbesondere für den ersten Abschnitt des HRG (Allgemeine Bestimmungen §§ 2 bis 6 HRG), Studium (§§ 7 bis 9 HRG), Forschung (§§ 22 bis 26 HRG), Mitgliedschaft und Mitwirkung in der Hochschule (§§ 36, 37 HRG), Studentenschaft (§ 41 HRG) sowie wissenschaftliches und künstlerisches Personal (§§ 42 bis 56 HRG). Bezüglich der §§ 46 und 50 HRG bleibt deren Umsetzung in Art. 8, 10 und 17 Abs. 1 Bayrisches Hochschulpersonalgesetz bestehen, soweit und solange der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (Statusrechte von Bundes- und Länderbeamten) keinen Gebrauch macht, da es den Ländern danach verwehrt wäre, beamtenrechtliche Sonderregelungen zu treffen. Bezüglich der Hochschulzulassung ratifiziert Bayern im Frühjahr 2007 den „Staatsvertrag ZVS“ durch Erlass eines Hochschulzulassungsgesetzes.

4.3.3. Berlin

Aus Sicht des Landes Berlin bedarf es keiner Übernahme von Rechtssetzungskompetenzen, da die notwendigen Ressourcen in Form des Berliner Hochschulgesetzes bereits existieren. Es ergibt sich daher kein unmittelbarer Handlungszwang. Jedoch ist unabhängig von der Föderalismusreform eine Novellierung des Hochschulgesetzes vorgesehen. Diese befindet sich jedoch erst in der Planung, so dass noch keine konkreten Aussagen bezüglich der rechtlichen Änderungen möglich sind.

9 Es wurde in den 16 Bundesländern eine Umfrage durchgeführt, die folgende Fragen klären sollte:

1. Wie weit sind die einzelnen Bundesländer in ihren Regelungsverfahren, um die Rechtssetzungskompetenz zu übernehmen? Welche Länder haben die von einer Außerkraftsetzung betroffenen Materien bereits selbst geregelt oder sind im Begriff, eine Regelung zu treffen? In welchen Ländern gibt es noch keine Maßnahmen?
2. Soweit die Länder schon Regelungen planen bzw. getroffen haben, welche sind das? Insbesondere: Auf welche Bestandteile des HRG beziehen sich die neuen Länderregelungen?

Die Antwort aus Hessen liegt noch nicht vor.

4.3.4. Brandenburg

In Brandenburg gibt es derzeit kein laufendes Regelungsverfahren, um eventuelle Rechtssetzungskompetenzen zu übernehmen. Soweit das Brandenburgische Hochschulgesetz (BbgHG) auf das HRG Bezug nimmt (in § 20 a Abs. 7 Nr. 1, 2 sowie den §§ 24, 42 und 43 Abs. 6 BbgHG), bedarf es ggf. ersetzender oder angepasster Regelungen. Die in §§ 9, 57 a bis f und 70 Abs. 5 HRG derzeit als Bundesrecht unmittelbar geltenden Regelungen müssten durch neue bundes- oder landesrechtliche Regelungen ersetzt werden. Bezüglich der arbeitsrechtlichen Befristungsregeln für wissenschaftliches und künstlerisches Personal an staatlichen und staatlich anerkannten Hochschulen erübrigt sich eine Regelung im BbgHG, da diese bei einer Aufhebung des HRG voraussichtlich bundesrechtlich geregelt werden.

4.3.5. Bremen

In Bremen soll Anfang 2007 ein neues Hochschulgesetz in Kraft treten. Hierfür ist bereits ein Anhörungsverfahren abgeschlossen worden. Der Senat von Bremen soll das Gesetz voraussichtlich Ende November/Anfang Dezember 2006 beschließen. Neben Neuregelungen im Zuge der Umsetzung der „Bologna-Vereinbarungen“ und der verpflichtenden Akkreditierungen von Studiengängen und privaten Hochschulen sind insbesondere die Nutzung des neuen Gestaltungsspielraums im Bereich der Personalkategorien und der Binnenstruktur der Hochschulen zu nennen.

4.3.6. Hamburg

In Hamburg gibt es zurzeit keine neuen Regelungen. Eine Novelle des Hochschulrechts ist jedoch in Vorbereitung.

4.3.7. Mecklenburg-Vorpommern

Nach Auskunft des Landes Mecklenburg-Vorpommern müsste bei einer ersatzlosen Aufhebung des HRG im Bereich der befristeten Einstellung von Hochschulpersonal eine Regelung geschaffen werden. Gleiches gilt für die in Mecklenburg-Vorpommern unmittelbar geltenden §§ 9 und 70 Abs. 5 HRG, die keine Umsetzung in Landesrecht erfahren haben. Die praktische Bedeutung ist jedoch für das dortige Hochschulrecht gering. Im Bereich der Hochschulzulassung besteht bei Wegfall des HRG kein akuter landesrechtlicher Handlungsbedarf. Es gilt der „Staatsvertrag ZVS“.

4.3.8. Niedersachsen

Das Land Niedersachsen befindet sich in der Endphase der Novellierung des Landeshochschulgesetzes. Das neue Hochschulgesetz soll zum 01.01.2007 in Kraft treten. Es soll keine Verweise mehr auf das HRG beinhalten, im Wesentlichen jedoch mit den Regelungen des HRG inhaltlich in Einklang stehen, zumal Abweichungen von Perso-

nalkategorien des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals seit der Novelle des HRG 2004 zulässig sind.

4.3.9. Nordrhein-Westfalen

Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen berät derzeit den Regierungsentwurf eines Hochschulfreiheitsgesetzes. Gegenstand dieses Gesetzentwurfs sind Regelungsmaterien, die auch Gegenstand des Ersten und des Vierten bis Sechsten Kapitels des geltenden Hochschulrahmengesetzes sowie des Dritten Kapitels mit Ausnahme der §§ 57 a bis 57 f HRG sind. Hochschulrechtlich würde ein auf diese Materien bezogenes Außer-Kraft-Treten des HRG in Nordrhein-Westfalen daher keine Regelungslücken hinterlassen.

4.3.10. Rheinland-Pfalz

Das Hochschulgesetz in Rheinland-Pfalz regelt die Materie des HRG mit Ausnahme der Bestimmungen in den §§ 28 bis 35 HRG (Zulassung zum Studium) und §§ 57 a ff. (Befristungsregelungen). Der Bereich der Hochschulzulassung wird durch den „Staatsvertrag ZVS“ geregelt, während das Befristungsrecht in ein eigenes Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft überführt werden soll.

4.3.11. Saarland

Das Saarland schöpft mit seinen Hochschulgesetzen die im geltenden HRG eröffneten Spielräume bereits umfassend aus. Der Bedarf für weitergehende Regelungen bei Wegfall des HRG wird im Saarland derzeit noch erörtert.

4.3.12. Sachsen

Das Land Sachsen hat bisher keine Regelungen nach den neuen Rechtssetzungskompetenzen getroffen. Es ist jedoch ein neues Sächsisches Hochschulgesetz geplant. Seine inhaltliche Ausgestaltung wird derzeit noch im Ministerium erörtert.

4.3.13. Sachsen-Anhalt

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt über ein Landeshochschulgesetz (HSG LSA), das im Jahr 2004 novelliert wurde und sich an den derzeit geltenden Regelungen des HRG ausrichtet. Das HRG als indirekte Rechtsnorm wird insofern nicht benötigt. Einige Stellen im HSG LSA beziehen sich jedoch noch direkt auf zwei Regelungen des HRG: §§ 57 a bis 57 f HRG (Befristungsregelungen) und § 70 HRG (Anerkennung von Einrichtungen). Diese Bezugnahmen sollen mit einer weiteren Novelle des HRG LSA aufgelöst werden. Die Novelle befindet sich jedoch erst in der Planung.

4.3.14. Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein befasst sich seit einigen Monaten mit dem Neuerlass eines Landeshochschulgesetzes. Mit dem In Kraft treten wird im Frühjahr 2007 gerechnet.¹⁰ Die Neuregelungen sollen auf den vorhandenen Bestimmungen des HRG fußen. Ein Inhaltsverzeichnis des Gesetzentwurfes und eine vergleichende tabellarische Übersicht der zentralen Änderungen gegenüber den bestehenden Regelungen des Landeshochschulgesetzes sind in **Anlage 1** beigefügt. Änderungen der aus dem HRG übernommenen Regelungen sollen nicht erfolgen.

4.3.15. Thüringen

Thüringen verfügt über ein Hochschulgesetz. Die Landesregelungen beziehen sich auf alle Regelungsbereiche des HRG, soweit diese nicht unmittelbar geltendes Bundesrecht betreffen. Das Hochschulgesetz wird in Thüringen derzeit novelliert. Abweichende Regelungen vom fortgeltenden Hochschulrahmengesetz sind nicht Gegenstand des Gesetzes. Die Ausübung der den Ländern grundgesetzlich eingeräumten Abweichungskompetenz ist damit aus Sicht von Thüringen zurzeit nicht erforderlich.

4.4. Ersatzregelungen und Folgeänderungen bei Aufhebung des HRG

Allerdings dürfte die Aufhebung des HRG **Ersatzregelungen in Bezug auf einzelne Bestimmungen des HRG** nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang wäre daran zu denken, die derzeit in **§ 50 HRG** geregelten **dienstrechtlichen Sonderregelungen für beamtete Hochschullehrer** (betreffend den einstweiligen Ruhestand, Probezeit, Abordnung und Versetzung) in den Entwurf des Beamtenstatusgesetzes zu integrieren bzw. hierin eine entsprechende Regelungsermächtigung für die Länder aufzunehmen. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob und welche Ersatzregelungen für **die §§ 76 und 76a HRG (Rechts- und Besitzstandswahrung für Emeriti/Emeritierungsberechtigte sowie von (früheren) Hochschulassistenten)** auf Bundes- bzw. Landesebene zu treffen wären.

Im Übrigen macht die Aufhebung des HRG **zahlreiche Folgeänderungen in Bundes- und Landesgesetzen** erforderlich, soweit diese auf das HRG verweisen.

Entsprechende **Übersichten über solche Verweisungsnormen in Bundes- und Landesrecht**¹¹ sind als **Anlagen 2 und 3** beigefügt.

10 Gesetzentwurf unter: http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MWV/Wissenschaft/pdf/HSG_060919.property=pdf.pdf

11 Die Übersichten basieren auf einer JURIS-Recherche. Angaben zu Berlin und Bremen waren der Datenbank nicht zu entnehmen.

5. Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Übersicht der Änderungen des neuen Hochschulgesetzes des Landes Schleswig-Holstein gegenüber dem bisherigen Landeshochschulgesetz nach dem Referentenentwurf und **Inhaltsverzeichnis** des Referentenentwurfs.

Anlage 2 Übersicht der Regelungen des Bundesrechts, die auf das HRG verweisen bzw. Bezug nehmen in Kurz- (Fundstelle) und Langform (Normtext).

Anlage 3 Übersicht der Regelungen des Landesrechts, die auf das HRG verweisen bzw. Bezug nehmen in Kurzform (Fundstelle).



W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung
vor und nach der Föderalismusreform I**

- Sachstand -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung vor und nach der
Föderalismusreform I

Sachstand WD 3 - 474/07

Abschluss der Arbeit: 19. Dezember 2007

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Unterstützung bei der Recherche durch das Bundesministerium für Bildung und
Forschung

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Einleitung

Am 1. September 2006 sind die Grundgesetzänderungen zur Föderalismusreform I in Kraft getreten. Ziel der Reform war es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern und die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen.

Im Bereich **Bildung und Forschung verbleiben beim Bund** nach der Reform die **Gesetzgebungskompetenzen** zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse, der außerschulischen beruflichen Bildung und der Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Bei den **Gemeinschaftsaufgaben**, die den Bund zur Mitwirkung bei der Aufgabenerfüllung durch die Länder ermächtigen, sind die Aufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung entfallen. Daneben sieht die Föderalismusreform I bei den Gemeinschaftsaufgaben Veränderungen in der verfahrensmäßigen Ausgestaltung sowie einzelne Korrekturen für die Bereiche der Wissenschaft und des Bildungswesens vor. Die **Schulpolitik** wird – wie schon in der Vergangenheit – **Sache der Länder** sein.

Mit der Reform ergibt sich im Einzelnen die folgende Kompetenzordnung für den Bereich Bildung und Forschung:

2. Kompetenzen im Rahmen der Gesetzgebung

2.1. Hochschulrecht

Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 GG für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens wurde abgeschafft. Der Bund erhält eine **neue konkurrierende Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) und damit die Möglichkeit einer Vollregelung in diesen Bereichen. Während bislang die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes im Hochschulbereich von der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG (sogenannte Erforderlichkeitsklausel) abhing, ist die neue konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes von dieser Voraussetzung ausgenommen. Die Länder erhalten allerdings das Recht, von Regelungen des Bundes in den Bereichen Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse abzuweichen (Art. 72 Abs. 3 GG).

Es gibt folgende **Übergangsregelungen**: Den Ländern steht eine Ersetzungsbefugnis für die Regelungen zu, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gänzlich ent-

fällt (Art. 125 a Abs. 1 GG). Recht, das aufgrund der ursprünglichen Rahmenkompetenz vom Bund erlassen wurde und auch nach dem 1. September 2006 als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt nach § 125 b Abs. 1 S. 1 GG als Bundesrecht fort. Von den Regelungen zu Hochschulzulassung und –abschlüssen dürfen die Länder erst nach Neuregelung durch den Bund, spätestens ab 01.08.2008 abweichen (Art. 125 b Abs. 1 S. 3 GG).

Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes (HRG), das der Bund aufgrund seiner Rahmengesetzgebungskompetenz erlassen hatte, wird derzeit im Deutschen Bundestag beraten.

2.2. Recht der außerschulischen beruflichen Bildung / Ausbildungsförderung / Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die **außerschulische berufliche Bildung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), für die **Regelung der Ausbildungsbeihilfen** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) und für die **Förderung der wissenschaftlichen Forschung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) bleiben nach der Föderalismusreform I unverändert erhalten.

3. Kompetenzen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG)

3.1. Hochschulbau

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“, die den Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken umfasste, wurde gestrichen (Aufhebung des Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG). Der Bund zahlt insoweit für eine Übergangszeit Kompensationsbeträge an die Länder.

Nach dem Fortfall der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ sieht eine neue Gemeinschaftsaufgabe nur noch die Möglichkeit einer **Beteiligung des Bundes für Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten** (Art. 91 b Abs. 1 Nr. 3 GG) vor.

3.2. Bildung

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wurde gestrichen. Der Bund zahlt auch hier für eine Übergangszeit Kompensationsbeträge an die Länder.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wurde durch eine neue Möglichkeit des Zusammenwirkens in den Bereichen **Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich, Bildungsberichterstattung und gemeinsame Empfehlungen** ersetzt (Art. 91 b Abs. 2 GG).

3.3. Förderung von Forschung und Wissenschaft

Der Bereich der Förderung von Forschung und Wissenschaft, in dem auch bisher schon die Möglichkeit des Zusammenwirkens bei der Unterstützung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung bestand, wurde mit der Reform prinzipiell beibehalten, aber sachlich präzisiert: Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der **Förderung von Einrichtungen** (z. B. Deutsche Forschungsgemeinschaft - DFG) **und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen** (Art. 91 b Abs. 1 Nr. 1 GG). Gleiches gilt für **Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen** (Art. 91 b Abs. 1 Nr. 2 GG).

4. Finanzhilfekompetenz des Bundes

Die **Kompetenz des Bundes hinsichtlich Finanzhilfen an die Länder besteht** nach der Föderalismusreform I **fort** (Art. 104 b GG); es werden jedoch Investitionen ausgeschlossen, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die bestehende Bund – Länder – Verwaltungsvereinbarung über ein Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“, mit dem der Bund die Länder beim bedarfsgerechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen unterstützt, gilt aber weiter (Übergangsregelung Art. 125 c Abs. 2 Satz 2 GG).



W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens

Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasserin: [REDACTED]

Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens – Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 126/09

Abschluss der Arbeit: 2. April 2009

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: + [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Die Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens liegen im Wesentlichen bei den **Ländern** (Art. 30, 70 GG). Der Bund verfügt allerdings in **einigen Teilbereichen** des Bildungswesens über grundgesetzlich abgesicherte Zuständigkeiten:

Nach **Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG** verfügt der Bund über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der **öffentlichen Fürsorge**, auf die auch gesetzliche Regelungen im Bereich der frühkindlichen Betreuung und Erziehung gestützt werden können.

Nach **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** besitzt der Bund die Kompetenz nicht nur zu wirtschaftsregelnden Gesetzen im engeren Sinne, sondern auch zu berufsregelnden Gesetzen mit wirtschaftspolitischer Orientierung. Von dieser Gesetzgebungszuständigkeit ist auch die Regelung des betrieblichen Teils der beruflichen Bildung erfasst (**außerschulische berufliche Bildung**).

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG steht dem Bund eine nicht an die Erforderlichkeitsklausel gebundene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse** zu. Dieser Kompetenztitel gibt ihm die Möglichkeit, detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen für die genannten Bereiche zu treffen. **Ausgenommen** sind nach herrschender Meinung Regelungen des **Hochschulzugangs**, die aufgrund ihres engen Zusammenhangs zum Schulwesen in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Die in Art. 91 b GG a. F. bestehende breite Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes bei der Bildungsplanung - etwa auch in Angelegenheiten des Schulwesens - wurde durch die Föderalismusreform I ersetzt und zugleich begrenzt durch die neue Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, aufgrund von Vereinbarungen zur **Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken** zu können, **Art. 91 b Abs. 2 GG**.

Nach Art. 104b Abs. 1 GG sind Finanztransfers nur auf den Sachgebieten zulässig, für die der Bund eine **Gesetzgebungskompetenz** besitzt. Auf der Grundlage der Vorschläge der **Föderalismuskommission II** sieht der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes eine Ergänzung zu **Art. 104b Abs. 1 GG** vor.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	4
3.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	5
4.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)	6
5.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)	6
6.	Gemeinschaftsaufgabe „Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ gemäß Art. 91b Abs. 2 GG	8
7.	Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG	9
7.1.	Föderalismusreform I	9
7.2.	Föderalismusreform II	10

1. Einleitung

Die Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens liegen im Wesentlichen bei den **Ländern** (Art. 30, 70 GG).¹ Der Bund verfügt allerdings in **einigen Teilbereichen** des Bildungswesens über grundgesetzliche Zuständigkeiten. Nachfolgend wird ein Überblick über diese in Abgrenzung zu den Kompetenzen der Länder gegeben, durch die Handlungsoptionen in der Bildungspolitik eröffnet werden.

2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG verfügt der Bund über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge, auf die auch gesetzliche Regelungen im Bereich der **frühkindlichen Betreuung und Erziehung** gestützt werden können.² Schwierig ist in diesem Regelungsbereich die Abgrenzung zur **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder** im Bereich der **(schulischen) Bildung**.³

Das Bundesverfassungsgericht hat das Bestehen einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für die Tagesbetreuung von Kindern grundsätzlich bestätigt, da die bildungsbezogenen Aufgaben der Tagesbetreuung untrennbar mit dem fürsorglichen Aspekt verbunden seien und letzterer mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen den Schwerpunkt darstelle.⁴

Der Bundesgesetzgeber hat für die Kindertagesbetreuung von seiner **konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG bereits Gebrauch gemacht. Die bundesrechtlichen Regelungen im Bereich der frühkindlichen Betreuung und Erziehung sind in dem Gesetz zur Neuordnung des **Kinder- und Jugendhilferechts** (KJHG)⁵ vom 26. Juni 1990 enthalten. Es beinhaltet u. a. das 8. Buch des SGB mit dem Titel „Kinder- und Jugendhilfe“. Die §§ 22 bis 26 SGB VIII treffen **allgemeine** Regelungen über die **Förderung von Kindern** in Tageseinrichtungen und in Kindertages-

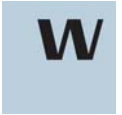
1 Das Bundesverfassungsgericht hat die Kulturhoheit der Länder als wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland, (BVerfGE 6, 309 (354)), und insbesondere das Schulrecht als „Hausgut“ der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet, (BVerfGE 43, 291 (348)).

2 Vgl. auch [REDACTED], „Einführung einer allgemeinen „Vorschulpflicht“, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, WD 3-32/09 vom 12. Februar 2009.

3 Grube, in: Hauck/Noftz, SGB VIII, Kommentar, Berlin, Aktualisierungsstand: 07/05, § 22 Rn. 27 (bei: <http://www.juris.de>).

4 BVerfGE 97, 332.

5 Gesetz vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I 3134), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122).



pflege. Nach § 26 S. 1 SGB VIII werden die Aufgaben und Leistungen dieser Einrichtungen ihrem Inhalt und Umfang nach durch das **Landesrecht** geregelt.

Das 8. Buch des SGB wurde mehrfach erweitert und ergänzt. Am 1. Januar 2005 trat das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)⁶ in Kraft, welches eine umfassende Neuregelung im Bereich der §§ 22 ff. SGB VIII enthielt. Eine weitere Änderung erfolgte zum 1. Oktober 2005 durch das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK)⁷.

Im Rahmen des Zweiten Buches Sozialgesetzgebung (SGB II) und Zwölften Buches Sozialgesetzgebung (SGB XII) erhalten nach dem neuen § 28 a Familienleistungsgesetz (FamLeistG)⁸ Schülerinnen und Schüler in Hartz IV-Haushalten jährlich zum Schuljahresbeginn eine zusätzliche Leistung in Höhe von 100 Euro, sog. **Schulbedarfspaket**. Diese Leistung ist bis einschließlich der Jahrgangsstufe 10 vorgesehen.⁹ Die neue Regelung tritt am 1. August 2009 in Kraft.¹⁰

3. **Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)**

Der Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) verleiht dem Bund die Kompetenz nicht nur zu wirtschaftsregelnden Gesetzen im engeren Sinne, sondern auch zu berufsregelnden Gesetzen mit wirtschaftspolitischer Orientierung.¹¹ Von dieser Gesetzgebungszuständigkeit ist auch die Regelung des betrieblichen Teils der beruflichen Bildung erfasst (**außerschulische berufliche Bildung**).¹² Regelungen zur **rein schulisch** ausgestalteten Berufsbildung obliegen nach Art. 30 und 70 GG den Ländern.¹³ Das Berufsbildungsgesetz etwa stützt sich – abgesehen von arbeitsrechtlichen Aspekten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) - auf die Kompetenznorm Art. 74 Abs. 1 Nr.

6 Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG) vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3852).

7 Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz - KICK) vom 8. September 2005 (BGBl. I S. 2729).

8 BGBl. I 2008, S. 2955.

9 Antwort der Bundesregierung vom 26. März 2009, BT-Drs. 16/12482 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Diana Golze, ...und weitere Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE vom 17. Februar 2009, BT-Drs. 16/12010.

10 Art. 9 Abs. 3 des Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen, BGBl. I 2008, 2955.

11 Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005, Art. 74 Rn. 87.

12 BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980, in: BVerGE 55, S. 274 ff., S. 309; Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz –BerBiRefG) - BT-Drs 15/3980, S. 40; kritisch Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 74 Rn. 101 unter Hinweis auf die bildungs- bzw. schulrechtliche Konnotation der Regelungsmaterie.

13 Vgl. Gesetzentwurf zum BerBiRefG - BT-Drs 15/3980, S. 43.

11 GG.¹⁴ Im Bereich der **Berufsausbildung** ist der Bund darüber hinaus durch zahlreiche Berufsausbildungsverordnungen tätig geworden. Für berufsbildende und sonstige Fernlehrgänge sind im Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG)¹⁵ Regelungen über ihre Zulassung und die Ausgestaltung solcher Vertragsverhältnisse enthalten.

4. **Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)**¹⁶

Regelungen zur Ausbildungsförderung durch Ausbildungsbeihilfen (nach Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG)¹⁷ und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)¹⁸) kann der Bund auch nach der Föderalismusreform I auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG stützen.

5. **Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)**¹⁹

Durch die Föderalismusreform I sind u. a. die Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) und für die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder stehenden Personen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) **entfallen**, die in der Vergangenheit die Grundlage für die meisten Regelungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG) bildeten. Die bisherigen rahmenrechtlichen Vorgaben des HRG in den Bereichen **Hochschulzulassung** und **Hochschulabschlüsse** sind in den Hochschulgesetzen der Länder **umgesetzt** worden, so dass sich das unmittelbar geltende Hochschulrecht nicht aus dem HRG, sondern aus den **Landeshochschulgesetzen** ergibt.

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur **Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes (HRG)** in den Bundestag eingebracht.²⁰ Nach Erster Lesung im Bun-

14 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz –BerBiRefG) - BT-Drs 15/3980, S. 40.

15 Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz - FernUSG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 4. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1617), zuletzt geändert durch Art. 4 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931).

16 Vgl. [REDACTED], „Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung vor und nach der Föderalismusreform“, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, WD 3-474/07 vom 19.12.2007.

17 Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Berufsausbildungsförderungsgesetz - BAföG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 6. Juni 1983 (BGBl. I S. 645 und 1680), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 22. September 2005 (BGBl. I S. 2809).

18 Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz - AFBG) vom i.d.F. der Bekanntmachung vom 10. Januar 2002 (BGBl. I S. 402), zuletzt geändert durch Art. 84 Abs. 5 vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

19 Vgl. [REDACTED], „Regelungskompetenz des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nach der Föderalismusreform I?“, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, WD 3-235/08 vom 26. Juni 2008.

20 Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes, BT-Drs. 16/6122.

destag am 20. September 2007 wurde der Entwurf zur weiteren Beratung an die Ausschüsse überwiesen, federführend ist der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, der am 12. November 2007 eine öffentliche Anhörung durchführte. Eine weitere parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes erfolgte bislang **nicht**.²¹

Der **Bund** besitzt nach der Föderalismusreform I eine nicht an die Erforderlichkeitsklausel gebundene **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Dieser Kompetenztitel gibt ihm die Möglichkeit, detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen für die genannten Bereiche treffen zu können, während er nach der bisherigen Rahmenkompetenz auch hierfür nur die allgemeinen Grundsätze festlegen konnte. So wird es dem Bund auch ermöglicht, einen Beitrag zur Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums zu leisten.²² Ausgenommen sind Regelungen des Hochschulzuges, die aufgrund ihres engen Zusammenhangs zum Schulwesen in die Zuständigkeit der Länder fallen.²³ Vom neuen Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG ist auch die Regelung von Studiengebühren **nicht** erfasst.²⁴

Soweit der Bund von seiner neuen Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Hochschulzulassung bzw. –abschlüsse Gebrauch macht, steht den **Ländern ein Abweichungsrecht** gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG (neu) zu. Auf den neuen Kompetenztitel gestützte Bundesgesetze treten gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates anderes bestimmt worden ist. Dabei geht gemäß Art. 73 Abs. 3 S. 3 GG im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor. Ab dem 01. August 2008 dürfen die Länder gemäß Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG - auch ohne neu geschaffenes Bundesrecht - abweichende Regelungen treffen. Bislang hat **kein** Land von diesem Recht Gebrauch gemacht.²⁵

Die **Reichweite der neuen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit** des Bundes wird **streitig** diskutiert. Dabei geht es auch um die Frage, ob von der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung auch die

21 Antwort der Bundesregierung vom 5. Januar 2009, BT-Drs. 16/11550 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, ...weiteren Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –BT-Drs. 16/11355 – Stand im Aufhebungsverfahren des HRG.

22 Amtliche Begründung in BT-Drs. 16/813, S. 14.

23 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – BT-Drs. 16/813, S. 14.

24 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – BT-Drs. 16/813, S. 14.

25 Antwort der Bundesregierung vom 5. Januar 2009, BT-Drs. 16/11550 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, ...weiteren Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –BT-Drs. 16/11355 – Stand im Aufhebungsverfahren des HRG.

Regelungszuständigkeit für den **Hochschulzugang beruflich Qualifizierter** erfasst ist.²⁶ Diese Thematik ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die nach § 27 Abs. 2 S. 2 HRG erlassenen Bestimmungen zum Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte in den 16 Landeshochschulgesetzen im Einzelnen unterschiedliche Voraussetzungen formulieren, was dazu führt, dass von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten für diese Gruppe bestehen.²⁷ Diese Situation wird vielfach als unbefriedigend empfunden und mit der Forderung nach bundeseinheitlichen bzw. bundesrechtlichen Regelungen verbunden.²⁸

6. **Gemeinschaftsaufgabe „Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ gemäß Art. 91b Abs. 2 GG²⁹**

Die Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung (Art. 91 b GG a. F.) wurde durch die Föderalismusreform I aufgehoben. Sie hatte **sämtliche Einrichtungen und Stufen des Bildungswesens** zum Gegenstand, von der vorschulischen Erziehung über das gesamte allgemeinbildende Schulwesen, das Hochschulwesen bis zur Fort-, Weiter- und Erwachsenenbildung.³⁰ Gemeint waren die Vorbereitung, Datenerfassung, Vorausschau und Evaluation von Maßnahmen im Gesamtbereich des Bildungswesens.³¹

Durch die **Föderalismusreform I** von 2006 wurde diese Möglichkeit der Mitwirkung des Bundes etwa auch in Angelegenheiten des Schulwesens ersetzt und zugleich begrenzt durch die neue Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, aufgrund von Vereinbarungen zur **Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken** zu können, **Art. 91 b Abs. 2 GG**.

Die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung betont die **Kulturhoheit der Länder** und stellt klar, dass der **Bund keinen allgemeinen Einfluss auf das**

26 Zum Meinungsstand vgl. [REDACTED], „Regelungskompetenz des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nach der Föderalismusreform I?“, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, WD 3-235/08 vom 26. Juni 2008.

27 Vgl. Kultusministerkonferenz (KMK) (Hrsg.), Synoptische Darstellung der in den Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auf der Grundlage hochschulrechtlicher Regelungen, Oktober 2007, abzurufen unter: <http://www.kultusministerkonferenz.de>.

28 Vgl. etwa Forderung des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfraktion, Thomas Oppermann, MdB, nach bundesweit einheitlichen Zugangsvoraussetzungen für Interessenten ohne Abitur („Bund könnte Hochschulzugang regeln“, Frankfurter Rundschau vom 19. Juni 2008) und von Abg. Petra Merkel (SPD) zur Ergänzung der Kompetenzen des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Hochschulzugang (Föderalismuskommission II (FödKo II), Fachdiskurs 1, Arbeitsunterlage (AU) 042, S. 56).

29 Vgl. [REDACTED], „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Gemeinsamen Bildungskonferenz“, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, WD 3-460/08 vom 13. Januar 2008.

30 Siekmann, Helmut, in: Sachs, Michael, GG-Kommentar, 4. Aufl., München 2007, Art. 91b Rn. 21.

31 Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 840.

Schulwesen haben soll.³² Als Folge der Grundgesetzänderung wurde die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (seit 1976: und Forschungsförderung) (BLK) abgeschafft und hinsichtlich ihres die **Forschungsförderung** betreffenden Tätigkeitsbereichs Ende 2007 in die **Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)** überführt.

Auf der Grundlage des Art. 91b Abs. 2 GG (neu) haben sich die Bundesregierung und die Regierungen der Länder auf ein „**Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 2 des Grundgesetzes**“ (**Abkommen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich**) verständigt.³³ Gerade die **Offenheit des neuen Art. 91b GG** gestattet weiterhin die **Gründung und Einrichtung gemeinsamer Bund-Länder-Kommissionen**, in denen die Kooperation organisatorisch-institutionell verfestigt wird.³⁴

In der Praxis erfolgt die Bund-Länder-Zusammenarbeit in der neuen Gemeinschaftsaufgabe „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ sowie in der Bildungsforschung seit 1. Januar 2007 durch

- Zusammenkünfte der Bundesministerin/des Bundesministers für Bildung und Forschung mit der Kultusministerkonferenz;
- eine **Bund-Länder-Steuerungsgruppe "Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich"**;
- einen wissenschaftlichen Beirat und
- inhaltliche und organisatorische Unterstützung durch die jeweils zuständigen Arbeitseinheiten im Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Sekretariat der KMK (Geschäftsstellenfunktion).³⁵

7. Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG

7.1. Föderalismusreform I

Bildungspolitische Relevanz haben Änderungen bei den **Finanzhilfen** des Bundes nach der Föderalismusreform I. Derartige Finanztransfers sind derzeit nur noch auf den Sachgebieten zulässig, für die der Bund eine **Gesetzgebungskompetenz** besitzt, Art. 104b Abs. 1 GG. Davon betroffen sind vor allem **Programme zur Förderung im Schulbereich**.

32 Siekmann, Helmut, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Auflage 2007, Art. 91b Rn. 21.

33 Nagel, Werner, Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK), Entflechten- Überleiten- Neu gestalten. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung nach der Föderalismusreform I, 2007, S. 25, abzurufen auf der Homepage der KMK unter: http://www.kmk.org/aktuell/Entflechten_Ueberleiten_Neu_Gestalten.pdf.

34 Heun, Werner, in: Dreier, GG-Kommentar, 2. Auflage 2008, Art. 91b Rn. 7.

35 Nagel, Sekretariat der KMK, S. 38 ff. sowie auf der Homepage der KMK unter: <http://www.kmk.org/aufg-org/home1.htm>.

Das in der 15. Legislaturperiode beschlossene Programm zur Förderung der Ganztagschulen ist davon **nicht** berührt, da insoweit die Übergangsregelung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eingreift.³⁶ Neue Programme dieser Art sind dagegen **nicht** zulässig.³⁷ Dort, wo der Bund im Bildungsbereich Kompetenzen besitzt (außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) sind unter den Voraussetzungen des Art. 104b GG Finanzhilfen weiter zulässig.³⁸ Ein Hochschulpakt zur Verbesserung der Zulassungszahlen soll auch gedeckt sein.³⁹ Wegen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Kindertagesbetreuung (öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, siehe auch Gliederungspunkt 2) sind Finanzhilfen des Bundes auch in diesem Bereich möglich.⁴⁰

Grundlage des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung (IZBB)“ ist die von Bund und Ländern am 12. Mai 2003 unterzeichnete **Verwaltungsvereinbarung** zum Investitionsprogramm. Bis zum Jahr 2009 stellt der Bund insgesamt vier Milliarden Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen zur Verfügung. Seit 2003 wurden mit den IZBB-Mitteln 12.132 Maßnahmen an bundesweit fast 6.400 Schulen durchgeführt oder für das laufende Jahr angemeldet.⁴¹

7.2. Föderalismusreform II

Die Föderalismuskommission II hat am 5. März 2009 mehrheitlich u. a. einen Vorschlag für die **Änderung des Art. 104b GG** beschlossen,⁴² der unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen des Bundes auch dann ermöglichen soll, wenn der Bund **keine** Gesetzgebungskompetenz auf dem betreffenden Gebiet, d. h. auch im Bereich der Zuständigkeiten der Länder im Bildungswesen, besitzt. Der auf dem Vorschlag basierende Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes formuliert für Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG:⁴³

36 Amtliche Begründung in BT-Drs. 16/813, S. 19.

37 So auch Kurzübersicht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 1. September 2009 zu den mit der Föderalismusreform im Bereich der Bildung und Forschung verbundenen Änderungen.

38 So auch Kurzübersicht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 1. September 2009 zu den mit der Föderalismusreform im Bereich der Bildung und Forschung verbundenen Änderungen.

39 Amtliche Begründung in BT-Drs. 16/813, S. 19.

40 Heun, Werner, in: Dreier, GG-Kommentar, 2. Auflage 2008, Art. 104b Rn. 18. Auf der Grundlage von Art. 104b GG ist ein Sondervermögen errichtet worden durch Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungs-ausbau“ und zur Entfristung des Kinderzuschlags, BGBl. I 2007, S. 3022.

41 www.ganztagschulen.org, aufgerufen am 30. März 2009.

42 Vgl. Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen vom 5. März 2009, Komm.-Drs. 175, S. 109 f.

43 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ...Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drs. 16/12410.

„Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, **auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes**⁴⁴ Finanzhilfen gewähren.“

In der **Beschlussvorlage der Föderalismuskommission II** wird hierzu ausgeführt, dass die Föderalismusreform I die Zuständigkeiten von Bund und Ländern entflochten habe. Diese Neuabgrenzung habe sich im Kern bewährt. Die aktuellen Ereignisse legten jedoch nahe, die damaligen Entscheidungen in begrenzten Bereichen der Finanzhilfen zielgerichtet weiter zu entwickeln. Diese Weiterentwicklung betreffe nur den Sonderfall einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der staatlichen Kontrolle entziehe und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Durch die Änderung des Artikels 104b Grundgesetz werde gewährleistet, dass die zur Bewältigung einer Notsituation erforderlichen Programme, die die Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand sichern, mit Unterstützung des Bundes in allen zentralen Investitionsbereichen durchgeführt werden könnten. Fachpolitische Zielsetzungen sollten dabei nicht im Vordergrund stehen.⁴⁵

In der **Begründung zum Gesetzentwurf** zur Änderung des Grundgesetzes zum Änderungsvorschlag heißt es u. a.:⁴⁶ „Damit soll sichergestellt werden, dass zur Bewältigung solcher Notsituationen erforderliche Programme zur Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand mit Unterstützung des Bundes in allen Investitionsbereichen durchgeführt werden können. Eine Beschränkung auf bestimmte Investitionsbereiche ist hier mit Blick auf das Ziel der Krisenbewältigung nicht sinnvoll. Insbesondere stellt auch die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des neuen Satzes 2 dar; deshalb sollen nach den Erörterungen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Maßnahmen auf der Grundlage des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder auch insoweit zulässig sein, als dem Bund keine Gesetzgebungszuständigkeit zusteht. Das bereits verabschiedete Zukunftsinvestitionsgesetz (Art. 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009) wird deshalb im Lichte der verfassungsrechtlichen Neuregelung auszulegen sein.“

([REDACTED])

([REDACTED])

44 Hervorhebung durch Verfasser.

45 Komm.-Drs. 174, S. 109.

46 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drs. 16/12410.



Ausarbeitung

**Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus
Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung**



Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung

Verfasser/in:

[REDACTED]

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 – 3000 - 424/10

Abschluss der Arbeit:

3. November 2010

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Reichweite des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung	5
2.1. Allgemeine Definition des Kompetenztitels „Recht der Wirtschaft“	5
2.2. Meinungsstand	6
2.2.1. Meinung 1: Schulische Berufsbildung ist Länderkompetenz	6
2.2.2. Meinung 2: Regelungskompetenz für das gesamte Berufsschulwesen	7
2.2.3. Meinung 3: Regelungskompetenz des Bundes nur für berufsspezifische Aspekte	8
2.3. Erforderlichkeit gemäß Art. 72 Abs. 2 GG	8
3. Einzelfragen zur Regelungskompetenz des Bundes	9
3.1. Kann der Bund kraft seiner vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zur Regelung der Berufsbildung auch die Schnittstelle zwischen der vorangehenden allgemeinen Bildung und der Berufsbildung definieren, ab der die Bildungsbemühungen der Berufsbildung einsetzen?	9
3.2. Besitzt der Bund weiter auch die Kompetenz, die Schnittstelle dahingehend zu definieren, dass er ein Mindestmaß an Berufsorientierung festlegt, über das Auszubildende und Studierende rechtzeitig vor der Wahl der Ausbildung oder des Studiums verfügen müssen?	10
3.3. Besitzt der Bund schließlich die Kompetenz, ein Mindestmaß an Wirtschaftsgrundbildung der Lehrer festzulegen?	10

1. Einleitung

Nach § 1 **Berufsbildungsgesetzes** (BBiG)¹ ist **Berufsbildung** die Berufsausbildungsvorbereitung, die Berufsausbildung, die berufliche Fortbildung und die berufliche Umschulung. Gegenwärtig erfolgt die **Berufsausbildung** grundsätzlich im **Dualen System**, d. h. neben der **betrieblichen Berufsbildung** besuchen die Auszubildenden eine berufsbildende Schule (**schulische Berufsbildung**). Das System ist damit durch ein Zusammenspiel von schulischer und betrieblicher Ausbildung gekennzeichnet und soll theoretisches mit praktischem Lernen verbinden.²

Grob skizziert³ besteht für den Bereich der Berufsbildung insgesamt die folgende Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Länder: Die gesetzliche Regelung des Berufsschulwesens wird im **Zuständigkeitsbereich der Länder** gesehen.⁴ Denn gem. Art. 30, 70 Grundgesetz (GG) sind die Länder für die Gesetzgebung im Bereich ihrer **Kulturhoheit**, hier dem Schulwesen, zuständig.⁵ Der Bund kann und darf nur insoweit regelnd tätig werden, als ihn das Grundgesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Dies gilt für den betrieblichen Teil der Berufsbildung, für den **Gesetzgebungskompetenzen des Bundes** insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (**Recht der Wirtschaft**) und Nr. 12 (**Arbeitsrecht**) abgeleitet werden.⁶ Bundesgesetzliche Regelungen der beruflichen Bildung können zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein.⁷

Die rechtliche Grundlage für den **betrieblichen Teil der Ausbildung** bilden im Wesentlichen das **Berufsbildungsgesetz** (BBiG) und, soweit die Ausbildung in handwerklichen Betrieben stattfindet, zusätzlich entsprechende Vorschriften der Handwerksordnung (HandwO)⁸. Die **schulische Berufsbildung** richtet sich dagegen ausschließlich nach den Vorschriften des jeweiligen **Landes-schulgesetzes** und den sie ergänzenden untergesetzlichen Bestimmungen.⁹ Diese orientieren sich weitgehend an den Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz (KMK). Nach dem Beschluss

¹ Verkündet als Art. 1 BerufsbildungsreformG vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

² Vgl. Behmenburg, Ben, Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung, Berlin 2003, S. 36.

³ Zu den Einzelheiten des Meinungsstands siehe 2.2.

⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 1974, BVerwG 7 B 14.73.

⁵ Oppermann, Thomas, Schule und berufliche Ausbildung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, Heidelberg 1989, § 135, S. 329 ff. (S. 341), Rn. 26.

⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz – BerBiRefG) – BT- Drs. 15/3980 vom 20. Oktober 2004, S. 40.

⁷ BVerfGE 106, S. 62 ff., S. 147 ff; weitere mögliche Kompetenztitel für die berufliche Bildung: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und 19 (BVerfGE 106, S. 62 ff., S. 133 ff. und S. 124 ff. („Altenpflege“)); BVerfGE 26, S. 246 ff., S. 255 („Ingenieurgesetz“); BVerfGE 55, S. 274 ff., S. 309 („Berufsausbildungsabgabe“); BVerfGE 68, S. 319 ff., S. 330 („Bundesärzteordnung“).

⁸ Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 17. September 1953 (BGBl. I S. 1411), neugefasst durch Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S.3074), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. S. I 2091).

⁹ Avenarius, Hermann/Rux, Johannes, Rechtsprobleme der Berufsausbildung – Zur geltenden Rechtslage und zu den Möglichkeiten ihrer Änderung, Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt a.M./Hagen 2003, S. 19.

der KMK zur Rahmenvereinbarung über die **Berufsschule** vom 15. März 1991¹⁰ dient der Schulbesuch dazu „allgemeine und berufliche Lerninhalte unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen der Berufsausbildung zu vermitteln“. Zu diesem Zweck verleihe er zum einen eine berufliche Grund- und Fachbildung, fördere zugleich aber auch die Allgemeinbildung durch Fächer wie Deutsch, Geschichte und die Naturwissenschaften. Neben den Berufsschulen gibt es die sog. **Berufsfachschulen**, an denen ebenfalls ein berufsqualifizierender Ausbildungsabschluss erworben werden kann.¹¹ Praktisch bedeutsam sind auch **Fach- und Meisterschulen**, die der berufsspezifischen Weiterbildung im Anschluss an die abgeschlossene Berufsausbildung dienen. Bei den meisten anderen beruflichen Schulen besteht demgegenüber kein spezifischer Zusammenhang mit einer bestimmten Berufsausbildung oder Berufstätigkeit. So führen **Berufsaufbau-schulen** zu der dem Realschulabschluss gleichwertigen Fachschulreife und die **Fachoberschulen** zur Fachhochschulreife.¹²

Nachfolgend werden die allgemein zur Reichweite des Kompetenztitels „Recht der Wirtschaft“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Bereich der Berufsbildung vertretenen Auffassungen skizziert und Einzelfragen zur Thematik beantwortet.

2. Reichweite des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung

2.1. Allgemeine Definition des Kompetenztitels „Recht der Wirtschaft“

Im Katalog der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes ist die Materie „berufliche Bildung“ nicht ausdrücklich aufgeführt. Als Grundlage für eine Kompetenz des Bundes kommt lediglich seine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das **Recht der Wirtschaft** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) in Betracht. Daher ist zunächst zu untersuchen wie dieser Begriff auszulegen ist.

Der Kompetenztitel wird durch einen Klammerzusatz „(Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen)“ ergänzt. Streitig ist, ob es sich bei diesen Sachbereichen um eine –abschließende – Legaldefinition des Begriffs „Wirtschaft“ oder nur um eine beispielhafte Aufzählung handelt. Teilweise wird vertreten, dass der Begriff der Wirtschaft durch den Klammerzusatz abschließend definiert ist.¹³ Die wohl herrschende Meinung sieht in diesen Sachgebieten hingegen nur eine **beispielhafte Aufzählung**.¹⁴

¹⁰ Rahmenvereinbarung über die Berufsschule, Beschluss der KMK vom 15. März 1991, Pkt. 1.1, abgedruckt in: Sammlung der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, Nr. 323.

¹¹ Avenarius/Rux, S. 21.

¹² Avenarius/Rux, S. 21.

¹³ So Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 11. Auflage, München 2010, Art 74 Rn. 22.

¹⁴ Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, Göttingen 2010, Art. 74, Rn. 78 ff. (83); Kunig, Philip, in: v. Münch, Ingo, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, Berlin 2002, Art. 74, Rn. 41; Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, München 2009, Art 74 Rn. 44; Stettner, Rupert, in: Dreier, Horst, Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Würzburg/Berlin 2006, Art. 74, Rn. 56.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat diese Frage bisher zwar nicht ausdrücklich geklärt, hat jedoch weitere, den aufgezählten Bereichen der Wirtschaft nicht eindeutig zuzuordnende Gegenstände als von der Kompetenz des Art 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gedeckt anerkannt¹⁵ und begreift Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in ständiger Rechtsprechung als eine Art „Generalklausel“¹⁶. Das Recht der Wirtschaft umfasse nicht nur alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Form auf Erzeugung, Herstellung Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen.¹⁷ Hierzu seien auch Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Charakter zu zählen, in denen der Gesetzgeber Berufe in der Wirtschaft rechtlich ordnen und Berufsbilder rechtlich fixieren kann.¹⁸ Dabei soll der Gesetzgeber sowohl den Inhalt der beruflichen Tätigkeit wie auch die Voraussetzung für die **Berufsausübung (Ausbildung, Prüfungen)** normieren können.¹⁹

2.2. Meinungsstand

Zur Reichweite der Regelungskompetenz des Bundes für die Berufsbildung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Abgrenzung zur Schulhoheit der Länder werden unterschiedliche Auffassungen vertreten²⁰:

2.2.1. Meinung 1: Schulische Berufsbildung ist Länderkompetenz

In ihrer **Begründung zum Entwurf des Berufsbildungsreformgesetzes** (BerBiRefG)²¹ erläutert die Bundesregierung zu § 3 BBiG (Anwendungsbereich), dass der Bereich der Berufsbildung, der in berufsbildenden Schulen nach den Schulgesetzen der Länder durchgeführt werde, aus verfassungsrechtlichen Gründen aus dem Anwendungsbereich des Berufsbildungsgesetzes ausgenommen sei. Die Gesetzgebungskompetenz beschränke sich auf den betrieblichen und unmittelbar in betrieblichem Zusammenhang stehenden Teil der Berufsbildung. Regelungen zur ergänzenden (Teilzeit-)Berufsschule wie auch zu einer rein schulisch ausgestalteten Berufsbildung oblägen allein den Ländern (Art. 30, 70 GG).

Diese Sichtweise unterstützend wird in der **Literatur**²² mitunter betont, dass bei der Abgrenzung der Kompetenz des Bundes zur Regelung der Berufsbildung gegenüber der Kompetenz der Länder für das Bildungswesen die Erwägung ins Gewicht falle, dass bei der Auslegung einer Bundeskompetenz dann besondere Zurückhaltung geboten sei, wenn sie in einen Bereich hineinrage,

¹⁵ Vgl. BVerfGE 68, S. 319 ff., S. 331f. („Bundesärzteordnung“).

¹⁶ Avenarius/Rux, Rechtsprobleme der Berufsausbildung, S. 24.

¹⁷ vgl. BVerfGE 29, S. 402 ff., S. 409.

¹⁸ BVerfGE 4, S. 7 ff., S. 13; Beschluss vom 12. Dezember 1984, BVerfGE 68, S. 319 ff., S. 330.

¹⁹ BVerfGE 26, S. 246 ff., S. 255.

²⁰ Siehe zum Thema auch: [REDACTED] Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes im Bereich der beruflichen Bildung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WF III - 060/04 vom 7. April 2004.

²¹ BT- Drs. 15/3980 vom 20. Oktober 2004, S. 43.

²² Maunz, Theodor, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman u. a., Grundgesetz, Kommentar, Stand: April 2010, Art. 74 Rn. 153.

der - wie z. B. die Kulturhoheit - nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung hauptsächlich in der Zuständigkeit der Länder verbleiben solle. Die Kompetenz des Bundes liege allein im Bereich der beruflichen Bildung, der durch die Wirtschaft erfolge, bestehe also für die betriebliche und überbetriebliche Ausbildung. Das gesamte Schulwesen einschließlich der Berufsschulen gehöre dagegen zur ausschließlichen Kompetenz der Länder.

2.2.2. Meinung 2: Regelungskompetenz für das gesamte Berufsschulwesen

Zum Teil²³ wird eine **Verfassungsinterpretation** als **verfehlt** angesehen, die **Schulhoheit als allein den Ländern vorbehaltenen Reservatbereich** ansehe. Eine so verstandene Länderkompetenz sehe das Grundgesetz nicht vor. Der Hinweis auf die Kulturhoheit beschreibe lediglich die tatsächliche Situation eines Schwergewichts der Zuständigkeit der Länder auf diesem Gebiet. Vielmehr würden die generellen Verteilungsgrundsätze für die Kompetenzen von Bund und Ländern auch hier gelten.

Ausgehend von dieser Interpretation kommt es nach dieser Ansicht hinsichtlich des berufsschulischen Ausbildungsteils **nicht** darauf an, wo und in welchem **institutionellen Rahmen** sie vermittelt werden, sondern **allein** auf dessen **Inhalt**.²⁴ Die berufsschulischen Inhalte seien ganz überwiegend berufsbezogen wie diejenigen des betrieblichen Ausbildungsteils. Soweit sie allgemeinbildender Natur seien, seien sie mit den unmittelbar berufsbezogenen Inhalten untrennbar verbunden. Folglich seien sämtliche Bildungsgänge des **beruflichen Schulwesens vom Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erfasst, nicht dagegen das allgemeinbildende Schulwesen und akademische Ausbildungen**. Das Berufsschulwesen könne der Bund unter Einschluss der Bildungsgänge, die nicht zu einem bestimmten Beruf führten, sondern eine allgemeinere berufliche Bildung vermittelten, wie etwa Berufsbildungsgänge des Berufsgrundbildungsjahres, der Berufsfachschule, der Berufsaufbauschule, der Fachoberschule, der Berufsoberschule und des Fachgymnasiums, regeln.²⁵

Im Unterschied zu den Bildungsgängen des beruflichen Schulwesens seien die Unterrichtsinhalte im **allgemeinbildenden Schulwesen nicht berufs- und damit nicht wirtschaftsspezifisch** im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.²⁶ Sie vermittelten vielmehr eine Allgemeinbildung, die den Schülern in allen Lebensbereichen gleichermaßen nütze und sie zur verantwortungsvollen Mitgestaltung dieser Bereiche befähigen solle. Insofern seien diese Inhalte zwar auch für das spätere Berufsleben wertvoll, aber nicht wertvoller als für andere Lebensbereiche. Es sei gerade Aufgabe der allgemeinbildenden Schulen, ihren Schülern in einer prägenden Phase ihres Lebens nicht nur eine gute Ausbildung mit Blick auf ihre spätere Berufstätigkeit, sondern eine umfassende Bildung zu vermitteln. Diese könnten sie in einer späteren Berufsausbildung ebenso weiter aus-

²³ Behmenburg, Ben, Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung, Berlin 2003, S. 135 ff., S. 196.

²⁴ So auch Friauf, Karl Heinrich, Die Abgrenzung der Kompetenzen im Bereich der beruflichen Bildung, Hamburg 1975, S. 18 f.

²⁵ Behmenburg, S. 144.

²⁶ Behmenburg, S. 145.

prägen wie sie ihnen bei der Bewältigung und Gestaltung ihres privaten Lebens und bei ihrer Mitwirkung an gesamtgesellschaftlichen, etwa politischen Prozessen dienen.²⁷

2.2.3. Meinung 3: Regelungskompetenz des Bundes nur für berufsspezifische Aspekte

Zum Teil wird allerdings von Vertretern einer eher weiten Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG deutlich gemacht, dass eine **umfassende Regelung des Berufsschulwesens durch den Bund nicht möglich** sei. Die Bundeskompetenz sei zu verneinen, wenn es nur einen irgendwie gearteten berufsspezifischen Zusammenhang gebe. So fehle der geforderte unmittelbare Bezug, wenn es um die Vermittlung berufsübergreifender Qualifikationen gehe, sofern diese nicht auch für die Ausübung des betreffenden Berufes erforderlich seien.²⁸ In der Regel würden solche berufsfeldübergreifenden, aber nicht berufsspezifischen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der „Allgemeinbildung“ zugerechnet.²⁹ Die Zuständigkeit des Bundes erstrecke sich aber auf den berufsbezogenen Teil des Unterrichts in der Berufsschule sowie auf berufsbezogene Inhalte vollzeitschulischer Ausbildungsgänge.³⁰ Auch solle es dem Bund möglich sein zu regeln, wo und wie die berufsspezifischen Inhalte vermittelt werden, ob eher praxisorientiert in Betrieben oder theoriegeleitet in den Schulen.

2.3. Erforderlichkeit gemäß Art. 72 Abs. 2 GG

Der Bund kann die berufliche Bildung nur regeln, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundegebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung dies erforderlich macht. Das Rechtsgut „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist im Bereich der beruflichen Bildung nicht bedroht, da man hier nicht davon ausgehen kann, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern ohne bundesgesetzliche Regelung in das Sozialgefüge gefährdender Weise auseinanderentwickeln.³¹ Eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen (wie z. B. erhebliche Rechtsunsicherheit), die die Rechtseinheit gefährden, ist für die Regelung der beruflichen Bildung ebenfalls nicht ersichtlich. Dagegen wird die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung aus dem Aspekt der „Wirtschaftseinheit“ hergeleitet, mit dem die wirtschaftliche Integration und Einheitlichkeit des Wirtschaftsraums gewährleistet werden soll.³² Dies ist für den Bereich der beruflichen Bildung der Fall, wenn das Gesetz die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben im Bundegebiet sorgen muss. Dies wird ausdrücklich auch für den Bereich der schulischen Berufsbildung angenommen, sofern man ihn grundsätzlich als vom Bund regelbar ansieht, es sei denn die Länder erreichen

²⁷ Behmenburg, S. 145.

²⁸ Avenarius/Rux, S. 33 f.

²⁹ Avenarius/Rux, S. 33 Fn. 50.

³⁰ Avenarius/Rux, S. 101.

³¹ Avenarius/Rux, S. 70.

³² Avenarius/Rux, S. 71.

einen entsprechenden Harmonisierungsgrad im Bereich der Berufsschulunterrichts (z. B. durch Rahmenpläne).³³

3. Einzelfragen zur Regelungskompetenz des Bundes

- 3.1. Kann der Bund kraft seiner vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zur Regelung der Berufsbildung auch die Schnittstelle zwischen der vorangehenden allgemeinen Bildung und der Berufsbildung definieren, ab der die Bildungsbemühungen der Berufsbildung einsetzen?

Nach allen geschilderten Auffassungen dürfte jedenfalls der Ort der Berufsbildung durch den Bundesgesetzgeber neu bestimmt werden. **Lernorte** sind bereits jetzt in § 2 BBiG definiert. Hier dürfte der Bund auch festlegen, dass die allgemeinen Schulen ebenfalls Lernorte der beruflichen Bildung sein können. Allerdings dürfte er nach Meinung 1 jedenfalls keine weiteren Inhalte bestimmen. Dies wäre –wie es der geltende § 3 Abs. 1 BBiG festschreibt – Sache der Schulgesetze der Länder. Der Bund dürfte z. B. keine Lehrplanvorgaben für berufsbezogene Unterrichtsthemen im allgemeinen Schulwesen machen oder berufsbezogene Schülerpraktika vorschreiben. Nach Meinung 2 und 3 wären weitergehende Regelungen aber wohl auch möglich, sofern sie nicht allgemein die berufliche Qualifikation betreffen (Grundkenntnisse für eine spätere Berufsausbildung), die Teil des Allgemeinbildung sind und damit unstrittig ausschließlich dem von den Ländern zu regelnden allgemeinen Schulwesen zuzuordnen wären. Vielmehr müsste es um **berufsspezifische Kenntnisse** gehen. Denkbar wären nach der weiten Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hier bundesgesetzliche Regelungen, die z. B. die Möglichkeit der Spezialisierung in bestimmten Kursen mit Blick auf die spätere Berufsausbildung bereits auf allgemeinbildenden Schulen betreffen. Weiter obläge es dem Bund darzulegen, warum derartige bundesgesetzliche Regelungen erforderlich im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG wären. Zu bedenken ist weiter, ob solche Festlegungen im Hinblick auf den allgemeinen Bildungsauftrag der Schulen sachgerecht wären, oder ob nicht die bereits bestehenden Möglichkeiten von Berufs- und Berufsfachschulen besser den Zweck der speziellen Vorbereitung auf den künftigen Beruf ermöglichen.

Jedenfalls nach Meinung 2 könnte der Bund außerhalb des allgemeinen Schulwesens in Vorbereitung auf die spätere Berufsausbildung auch **Bildungsgänge** regeln, **die nicht zu einem bestimmten Beruf führen**, sondern eine allgemeinere berufliche Bildung vermitteln, wie etwa Berufsbildungsgänge des Berufsgrundbildungsjahres, der Berufsfachschule, der Berufsaufbauschule, der Fachoberschule, der Berufsoberschule und des Fachgymnasiums, regeln.³⁴

³³ Avenarius/Rux, S. 74.

³⁴ Sehe auch oben 2.2.2: Behmenburg, S. 144.

- 3.2. Besitzt der Bund weiter auch die Kompetenz, die Schnittstelle dahingehend zu definieren, dass er ein Mindestmaß an Berufsorientierung festlegt, über das Auszubildende und Studierende rechtzeitig vor der Wahl der Ausbildung oder des Studiums verfügen müssen?

Der Bundesgesetzgeber dürfte aus dem unter 3.1 genannten Grund auch **nicht** ein Mindestmaß an **Berufsorientierung gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** festlegen. Auch dies wären allgemeine Regelungen der beruflichen Qualifikation, die dem allgemeinen Schulwesen zuzurechnen sind.

Soweit es um **Studierende** geht, ist festzuhalten, dass das Hochschulwesen nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erfasst ist. Hier käme allenfalls **Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG** „**Hochschulzulassung**“ als Kompetenztitel in Betracht. Der Bereich der Hochschulzulassung erfasst Regelungen über die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie über die Vergabe von Studienplätzen. Davon ist die Regelung des **Hochschulzugangs** zu unterscheiden, d. h. die Bestimmung der fachlichen Voraussetzungen für das Studium, zu denen auch Regelungen in Bezug auf ein Mindestmaß an Berufsorientierung für Studienplatzbewerber zählten. Dieser Bereich „Hochschulzugang“ wird als Teil des Schulrechts der **Gesetzgebungskompetenz der Länder** zugeordnet.³⁵

- 3.3. Besitzt der Bund schließlich die Kompetenz, ein Mindestmaß an Wirtschaftsgrundbildung der Lehrer festzulegen?

Als Frage der beruflichen Bildung als Bereich des **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** wäre die Festlegung eines Mindestmaßes an Wirtschaftsgrundbildung für Lehrer wohl nicht zu qualifizieren, denn es geht hier **nicht unmittelbar** um die Ausgestaltung von Ausbildungsgängen mit dem Ziel **wirtschaftlenkend** einzugreifen. Die Lerninhalte der Lehrerausbildung betreffen vielmehr in erster Linie das Hochschulstudium. Der Bund hat nach **Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG** die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die **Hochschulabschlüsse**. Im Rahmen dieser Zuständigkeit kann der Bund im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und Regelstudienzeiten regeln.³⁶ Wie weit die Befugnisse in qualitativer Hinsicht gehen, ist bei diesem durch die Föderalismusreform I eingeführten Kompetenztitel noch ungeklärt. In diesem Zusammenhang wird im Sinne einer weiten Auslegung zum Teil vertreten, dass die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Studienabschlüssen auch eine inhaltliche und strukturbezogene sei und sich gerade nicht in rein formellen Fragestellungen erschöpfe.³⁷ Der Bezug zur Qualität der Ausbildung werde umso deutlicher als nicht nur die Gleichwertigkeit der Abschlüsse, sondern auch der Studienleistungen selbst für den Bundesgesetzgeber als Richtschnur vorgegeben werden. Inhaltliche Vorgaben zum Studiengang des Lehr-

³⁵ Zum Hochschulzugang siehe auch Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/813, S. 14 („Föderalismusreform I“); Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, Grundgesetz, 10. Aufl., München 2009, Art. 74 Rn. 72.

³⁶ BT-Drs. 16/813, S. 14.

³⁷ Vgl. Hansalek, Erik, Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, S. 668 ff., S. 669.

amtes, die - wie die wirtschaftliche Grundbildung - lediglich den Studieninhalt bestimmen, nicht aber in erster Linie im Interesse der Gleichwertigkeit von Studienleistungen und –abschlüssen liegen, dürften aber auch nach dem weiten Verständnis des Begriffs „Hochschulabschlüsse“ **nicht von dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gedeckt** sein. Hinzuweisen ist weiter auf das Abweichungsrecht der Länder im Bereich dieses Kompetenztitels nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG.





Ausarbeitung

Fragen zur Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“



Fragen zur Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 481/10
Abschluss der Arbeit: 6. Dezember 2010
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Frage 1: Wo liegen bzw. lagen die rechtlichen Grenzen des bildungspolitischen Gestaltungsspielraums des Bundes vor und nach der Föderalismusreform I und II?	4
2.1.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	5
2.2.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	6
2.3.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)	6
2.4.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)	7
2.5.	Gemeinschaftsaufgabe „Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ gemäß Art. 91b Abs. 2 GG	8
2.6.	Finanzhilfen des Bundes	10
3.	Frage 2: Inwiefern wirkt sich das sog. Kooperationsverbot auf die Finanzierung von Projekten mit unmittelbarem Bildungsbezug durch Bund und Länder aus?	11
4.	Frage 3: Welche Möglichkeiten finden sich für den Bund, auf Wunsch der Länder gezielt Leistungen im allgemeinbildenden Schulwesen finanziell zu unterstützen? Wie verhielt sich dies vor und nach der Föderalismusreform I und II?	12
5.	Frage 4: Wie stellen sich die Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Planung von Bund und Ländern bei der Durchführung und Finanzierung von Projekten im Hochschulbereich dar?	12

1. Einleitung

Die Kompetenzen im Bereich des **Bildungswesens** liegen **im Wesentlichen bei den Ländern** (Art. 30, 70 Grundgesetz (GG)).¹ Der **Bund** verfügt hier jedoch **in einigen Teilbereichen über verfassungsrechtliche Zuständigkeiten**. Nachdem er in der Vergangenheit zunehmend Einfluss auf diesen Gebieten insbesondere aufgrund der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungstatbestände des Grundgesetzes gewonnen hatte, war es u. a. Ziel der Föderalismusreform von 2006 (**Föderalismusreform I**²), eine Neuabgrenzung der Zuständigkeiten und wechselseitigen Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern vorzunehmen. Die am 30. Juli 2009 in Kraft getretenen Grundgesetzänderungen zur Modernisierung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern (**Föderalismusreform II**³) betreffen die Reform der nationalen Verschuldungsregeln (Art. 109, 115 und 143 d GG), die Möglichkeit zur Gewährung von Konsolidierungshilfen an bestimmte Länder (Art. 143d GG), das Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a GG) sowie neue Formen des Bund-Länder-Zusammenwirkens im Bereich der Informationstechnik und bei Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung (Art. 91 c und d GG). Von Bedeutung für eine mögliche Einflussnahme des Bundes im Bereich des Bildungssektors ist die Regelung des Art. 104b GG (Gewährung von Finanzhilfen), die durch die Föderalismusreform I und II jeweils geändert wurde. Nachfolgend werden Einzelfragen insbesondere zu den Kompetenzen des Bundes im Bildungswesen vor und nach der Föderalismusreform I und II geklärt.

2. Frage 1: Wo liegen bzw. lagen die rechtlichen Grenzen des bildungspolitischen Gestaltungsspielraums des Bundes vor und nach der Föderalismusreform I und II?

Die bildungspolitischen Gestaltungsspielräume ergeben sich aus den grundgesetzlichen Kompetenzen des Bundes in diesem Bereich.⁴ Hier liegen auch die jeweiligen Grenzen zur Regelung von Bildungsthemen durch den Bund. Nachfolgend werden die zentralen Bestimmungen bildungspolitischer Kompetenzen des Bundes nach dem Grundgesetz skizziert.

1 Das Bundesverfassungsgericht hat die Kulturhoheit der Länder als wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland, (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 6, 309 (354)), und insbesondere das Schulrecht als „Hausgut“ der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet, (BVerfGE 43, 291 (348)); siehe zu den Kompetenzen des Bundes im Bildungswesen auch: [REDACTED], Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens – Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 126/09 vom 2. April 2009.

2 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl I 2006, S. 2034).

3 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl I 2009, S. 2248.

4 Siehe hierzu auch: Siehe auch [REDACTED], WD 3-126/09.

2.1. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG verfügt der Bund über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der **öffentlichen Fürsorge**, auf die auch gesetzliche Regelungen im Bereich der **frühkindlichen Betreuung und Erziehung** gestützt werden können. Diese Kompetenz sei hier erwähnt, weil sie zumindest **auch bildungsbezogen** ist.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat das Bestehen einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für die Tagesbetreuung von Kindern grundsätzlich bestätigt, da die bildungsbezogenen Aufgaben der Tagesbetreuung untrennbar mit dem fürsorglichen Aspekt verbunden seien und letzterer mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen den Schwerpunkt darstelle.⁶ Schwierig ist in diesem Regelungsbereich die Abgrenzung zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der (schulischen) Bildung.⁷

Der Bundesgesetzgeber hat beispielweise für die **Kindertagesbetreuung** von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG insbesondere durch die Regelungen im Bereich der frühkindlichen Betreuung und Erziehung in dem Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (KJHG) vom 26. Juni 1990 Gebrauch gemacht. Es beinhaltet u. a. das 8. Buch des SGB mit dem Titel „Kinder- und Jugendhilfe“. Die §§ 22 bis 26 SGB VIII treffen allgemeine Regelungen über die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Nach § 26 S. 1 SGB VIII werden die Aufgaben und Leistungen dieser Einrichtungen ihrem Inhalt und Umfang nach durch das Landesrecht geregelt. Das 8. Buch des SGB wurde mehrfach erweitert und ergänzt. Am 1. Januar 2005 trat das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (**Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)**)⁸ in Kraft, welches eine umfassende Neuregelung im Bereich der §§ 22 ff. SGB VIII enthielt. Weiter zu nennen ist das Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (**Kinderförderungsgesetz**) (KiföG)⁹, das u.a. den weiteren quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung betrifft, entsprechende Änderungen des SGB VIII beinhaltet und die Rechtsgrundlage für die Beteiligung des Bundes an den investiven Kosten im Rahmen von Finanzhilfen schafft.

Zu erwähnen ist außerdem das am 3. Dezember 2010 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch¹⁰ (SGB II und XII). Hierin wurden der Zweite Abschnitt SGB II und hier als Un-

5 Siehe auch § 22 Abs. 3 Sozialgesetzbuch – Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) zum Förderauftrag von Tageseinrichtungen zur Kinderbetreuung: „Der Förderauftrag umfasst Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes und bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes...“

6 BVerfGE 97, 332.

7 Vgl. auch [REDACTED], „Einführung einer allgemeinen „Vorschulpflicht“, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 - 32/09 vom 12. Februar 2009.

8 Gesetz vom 27. Dezember 2004 (BGBl I 2004, S. 3852).

9 Gesetz vom 10. Dezember 2008 (BGBl I 2008, S. 2403).

10 Siehe gleichlautender Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/3404 vom 26. Oktober 2010.

terabschnitt 4 die Leistungen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene u. .a. mit dem Ziel einer angemessenen materiellen Ausstattung für Bildung neu geregelt.

2.2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Der Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) verleiht dem Bund die Kompetenz nicht nur zu wirtschaftsregelnden Gesetzen im engeren Sinne, sondern auch zu berufsregelnden Gesetzen mit wirtschaftspolitischer Orientierung.¹¹ Von dieser Gesetzgebungszuständigkeit ist auch die Regelung des betrieblichen Teils der beruflichen Bildung erfasst (**außer-schulische berufliche Bildung**).¹² Regelungen zur rein schulisch ausgestalteten Berufsbildung obliegen nach herrschender Ansicht gemäß den allgemeinen Kompetenzzuweisungen der Art. 30 und 70 GG den Ländern.¹³ Das Berufsbildungsgesetz etwa stützt sich – abgesehen von arbeitsrechtlichen Aspekten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) - auf die Kompetenznorm Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.¹⁴ Im Bereich der Berufsausbildung ist der Bund darüber hinaus durch zahlreiche Berufsausbildungsverordnungen tätig geworden. Für berufsbildende und sonstige Fernlehrgänge sind im Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG)¹⁵ Regelungen über ihre Zulassung und die Ausgestaltung solcher Vertragsverhältnisse enthalten.

2.3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)

Regelungen zur Ausbildungsförderung durch **Ausbildungsbeihilfen** (nach Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)) kann der Bund auch nach der Föderalismusreform I auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG stützen. Änderungen durch die Föderalismusreform sind nicht erfolgt.

11 Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Rn. 96.

12 BVerfGE 55, 274 (309); Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz - BerBiRefG) - BT-Drs. 15/3980 vom 20. Oktober 2004, S. 40; kritisch Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 74 Rn. 101 unter Hinweis auf die bildungs- bzw. schulrechtliche Konnotation der Regelungsmaterie.

13 Zum Meinungsstand siehe auch: [REDACTED], Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 424/10 vom 3. November 2010.

14 Vgl. BT-Drs. 15/3980, S. 40.

15 Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz - FernUSG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 4. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1617), zuletzt geändert durch Art. 4 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931).

2.4. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)

Durch die Föderalismusreform I sind u. a. die Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) und für die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder stehenden Personen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) entfallen, die in der Vergangenheit die Grundlage für die meisten Regelungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG) bildeten. Die bisherigen rahmenrechtlichen Vorgaben des HRG in den Bereichen Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse sind in den Hochschulgesetzen der Länder umgesetzt worden, so dass sich das unmittelbar geltende Hochschulrecht nicht aus dem HRG, sondern aus den Landeshochschulgesetzen ergibt.

Die Bundesregierung hat in der 16. Wahlperiode den Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) in den Bundestag eingebracht. Nach erster Lesung im Bundestag am 20. September 2007 wurde der Entwurf zur weiteren Beratung an die Ausschüsse überwiesen, federführend war der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, der am 12. November 2007 eine öffentliche Anhörung durchführte. Eine weitere parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes erfolgte in der 16. Wahlperiode nicht. Der Entwurf unterlag der Diskontinuität. Die am 27. September 2009 gewählten Mehrheitsparteien CDU, CSU und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag die Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes vereinbart.¹⁶

Der **Bund** besitzt nach der Föderalismusreform I eine nicht an die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gebundene **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Dieser Kompetenztitel gibt ihm die Möglichkeit, detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen für die genannten Bereiche treffen zu können, während er nach der bisherigen Rahmenkompetenz auch hierfür nur die allgemeinen Grundsätze festlegen konnte, diese allerdings weitergehend für das Hochschulwesen. So wird es dem Bund auch ermöglicht, einen Beitrag zur Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums zu leisten.¹⁷

Die Zuständigkeit für die **Hochschulzulassung** ermöglicht es dem Bund, insbesondere bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen Vorgaben für die Ermittlung und Ausschöpfung der Studienkapazitäten zu machen sowie die Vergabe von Studienplätzen einheitlich zu regeln.¹⁸

16 Abzurufen unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (letzter Abruf: 29. November 2010).

17 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – BT-Drs. 16/813 vom 7. März 2006, S. 14.

18 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), BT-Drs. 16/813 vom 7. März 2006, BT-Drs. 16/813, S. 14.

Ausgenommen sind nach der Gesetzesbegründung allgemein Regelungen des **Hochschulzugangs („Hochschulreife“)**, die aufgrund ihres engen Zusammenhangs mit dem Schulwesen in die Zuständigkeit der Länder fallen.¹⁹ Vom neuen Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG soll auch die **Regelung von Studiengebühren nicht erfasst** sein.²⁰

Soweit der Bund von seiner neuen Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Hochschulzulassung bzw. -abschlüsse Gebrauch macht, steht den **Ländern ein Abweichungsrecht** gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG zu. Auf den neuen Kompetenztitel gestützte Bundesgesetze treten gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates anderes bestimmt worden ist. Dabei geht gemäß Art. 73 Abs. 3 S. 3 GG im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor. Ab dem 01. August 2008 dürfen die Länder gemäß Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG - auch ohne neu geschaffenes Bundesrecht - abweichende Regelungen treffen.

2.5. Gemeinschaftsaufgabe „Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ gemäß Art. 91b Abs. 2 GG²¹

Die ursprüngliche Gemeinschaftsaufgabe der gesamtstaatlichen **„Bildungsplanung“** (Art. 91 b a. F. GG) wurde nach ihrer Einführung im Jahr 1969 zunächst auch genutzt. 1970 wurde durch Verwaltungsabkommen die **Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung** (seit 1976: **und Forschungsförderung**) (BLK) begründet.²² Auf der Grundlage von Vorarbeiten des Deutschen Bildungsrates legte sie 1973 den **Bildungsgesamtplan** vor.

Diese Gemeinschaftsaufgabe hatte **sämtliche Einrichtungen und Stufen des Bildungswesens** zum Gegenstand, von der vorschulischen Erziehung über das gesamte allgemeinbildende Schulwesen, das Hochschulwesen bis zur Fort-, Weiter- und Erwachsenenbildung.²³ Gemeint waren die Vorbereitung, Datenerfassung, Vorausschau und Evaluation von Maßnahmen im Gesamtbereich des Bildungswesens.²⁴ Auch **Modellversuche im Bildungssektor** waren auf der Grundlage des Art. 91b a. F. GG als dem Erkenntnisgewinn dienende Maßnahmen zur Bildungsplanung zulässig.²⁵ Die Kulturhoheit, besonders die Hoheit auf dem Gebiet des Schulwesens durfte aber als Kern-

19 BT-Drs. 16/813, S. 14; siehe zum Streit, ob der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte durch den Bund auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gestützt werden könnte: [REDACTED], Regelungskompetenz des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nach der Föderalismusreform I?, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 - 3000 - 235/08 vom 26. Juni 2008.

20 BT-Drs. 16/813, S. 14.

21 Siehe zu dieser Thematik auch: [REDACTED], Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Gemeinsamen Bildungskonferenz, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 - 460/08 vom 13. Januar 2010.

22 Mager, Ute, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., Bd. 3, München 2003, Art. 91b Rn. 14.

23 Siekmann, Helmut, in: Sachs, Michael, GG-Kommentar, 4. Aufl., München 2007, Art. 91b Rn. 21.

24 Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 840.

25 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 15.

stück der Länderstaatlichkeit nicht angetastet werden.²⁶ Demzufolge erlangte der Bund auch **nie eine allgemeine „Mitfinanzierungskompetenz“** im Bereich des Bildungswesens.

Bereits bei der Aufstellung des Bildungsgesamtplans erwiesen sich verschiedene bildungspolitische Fragen als schwer konsensfähig. Die politischen Spannungen einschließlich streitiger Finanzierbarkeit führten letztlich dazu, dass der Bildungsgesamtplan seit 1980 nicht mehr fortgeschrieben wurde.²⁷ Die BLK hatte fortan schwerpunktmäßig nur noch Aufgaben in der Forschungsförderung, im Bereich der Bildungsplanung war sie im Wesentlichen auf die Erarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen zu Einzelfragen beschränkt.

Durch die **Föderalismusreform I** wurde die nach dem Scheitern des Bildungsgesamtplans grundsätzlich weiter bestehende Möglichkeit der Mitwirkung des Bundes auch in Angelegenheiten des Schulwesens ersetzt und zugleich begrenzt durch die neue Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken zu können (Art. 91 b Abs. 2 GG).²⁸ Art. 91b Abs. 2 GG ermöglicht etwa die Mitwirkung des Bundes bei der Durchführung und Auswertung künftiger PISA-Studien. Für die daraus zu treffenden Folgerungen sind allein die Länder zuständig.²⁹

Die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ betont die Kulturhoheit der Länder und stellt klar, dass der Bund keinen allgemeinen Einfluss auf das Schulwesen haben soll.³⁰ Als Folge der Grundgesetzänderung wurde die **Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (seit 1976: und Forschungsförderung) (BLK) abgeschafft** und hinsichtlich ihres die Forschungsförderung betreffenden Tätigkeitsbereichs Ende 2007 in die **Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)** überführt.

Auf der Grundlage des Art. 91b Abs. 2 GG (neu) haben sich die Bundesregierung und die Regierungen der Länder auf ein „Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 2 des Grundgesetzes“ (**Abkommen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich**) verständigt.³¹ Gerade die Offenheit des neuen Art. 91b GG gestattet weiterhin die Gründung und Einrichtung gemeinsamer Bund-Länder-Kommissionen, in denen die Kooperation organisatorisch-institutionell verfestigt wird.

26 BVerfGE 6, 309, (346 f.); BVerfGE 86, 148 (267); Siekmann, Helmut, in: Sachs, Michael, GG, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 91b Rn. 21.

27 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 16.

28 Suerbaum, Joachim, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian, GG, Grundgesetz, Kommentar, München 2009, Art. 91b Rn. 16.

29 BT-Drs. 16/813, S. 17.

30 Siekmann, in: Sachs, Art. 91b Rn. 21.

31 Nagel, Werner, Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK), Entflechten- Überleiten- Neu gestalten. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung nach der Föderalismusreform I, Januar 2007, S. 25, abzurufen auf der Homepage der KMK unter: http://www.kmk.org/aktuell/Entflechten_Ueberleiten_Neu_Gestalten.pdf. (letzer Abruf: 30. November 2010).

Zu den wesentlichen **Aufgaben** zählen entsprechend Art. 4 des Verwaltungsabkommens und der dazugehörigen Protokollnotiz:

- die Koordinierung der Teilnahme Deutschlands an Vorhaben zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens im internationalen Vergleich;
- die Koordinierung und Begleitung der Bildungsberichterstattung (einschließlich der regelmäßigen Berichterstattung über die Bildungsfinanzen unter Einbeziehung der Finanzseite);
- die Koordinierung und Begleitung anderer Berichte bzw. Aktivitäten im Bildungsbereich gem. Art. 91 b Abs. 2 GG;
- die Vorbereitung von Empfehlungen unter Berücksichtigung der Zuarbeiten des wissenschaftlichen Beirates;
- die Befassung mit Vorhaben der Bildungsforschung, die im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern durchgeführt werden.

In der **Praxis** erfolgt die Bund-Länder-Zusammenarbeit in der neuen Gemeinschaftsaufgabe „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ sowie in der Bildungsforschung seit 1. Januar 2007 durch

- Zusammenkünfte der Bundesministerin/des Bundesministers für Bildung und Forschung mit der Kultusministerkonferenz;
- eine Bund-Länder-Steuerungsgruppe "Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich";
- einen wissenschaftlichen Beirat und
- inhaltliche und organisatorische Unterstützung durch die jeweils zuständigen Arbeitseinheiten im Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Sekretariat der KMK (Geschäftsstellenfunktion).

2.6. Finanzhilfen des Bundes

Vor der Föderalismusreform I konnte der Bund den Ländern nach Art. 104a Abs. 4 S. 1 GG a. F. **Finanzhilfen** für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich waren. Die Zulässigkeit von Finanzhilfen war **nicht davon abhängig**, dass der **Bund** die **Gesetzgebungszuständigkeit** innehatte. Der Bund konnte somit auch Finanzhilfen auf dem Gebiet ausschließlicher Landeskompetenz wie z. B. im Bereich des allgemeinen Schulwesens gewähren. Dies ist beispielsweise mit dem in der 15. Legislaturperiode beschlossene Programm zur **Förderung der Ganztagschulen** geschehen. Mit diesem sog. **Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" (IZBB)** hat die Bundesregierung die Länder beim bedarfsge-

rechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen unterstützt. Von 2003 bis 2009 wurden mit den IZBB-Mitteln bundesweit fast 7.200 Schulen gefördert.³²

Nach der Föderalismusreform I waren **Finanzhilfen des Bundes ausschließlich auf den Sachgebieten** zulässig, **für die der Bund eine Gesetzgebungskompetenz besitzt**, Art. 104b Abs. 1 GG (in der Fassung des 52. Änderungsgesetzes). Das IZBB konnte noch fortgeführt werden, weil insofern die Übergangsregelung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eingreift. Neue Programme dieser Art sollten dagegen nicht zulässig sein.³³

Auch die **Föderalismusreform II** hat für Finanzhilfen im Bildungssektor letztlich **keine Lockerung** dieser restriktiven Regelung bewirkt, denn eingefügt wurde in Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG lediglich ein **Ausnahmetatbestand**, der es dem Bund ermöglicht hat, abweichend von Satz 1 im Fall von **Naturkatastrophen** oder **außergewöhnlicher Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen zu gewähren.

Dort, **wo der Bund im Bildungsbereich Kompetenzen besitzt** (außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse), sind unter den Voraussetzungen des Art. 104b GG **Finanzhilfen auch nach Föderalismusreform I und II weiterhin zulässig**.³⁴ Wegen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Kindertagesbetreuung (öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, siehe oben 2.1) kann der Bund Finanzhilfen auch auf diesem Gebiet gewähren. Auf der Grundlage von Art. 104b GG ist ein Sondervermögen durch Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungs-ausbau“ und zur Entfristung des Kinderzuschlags³⁵ geschaffen worden.

3. Frage 2: Inwiefern wirkt sich das sog. Kooperationsverbot auf die Finanzierung von Projekten mit unmittelbarem Bildungsbezug durch Bund und Länder aus?

Durch den Wegfall der in Art. 91b S. 1 1. Alt. GG a.F. niedergelegten Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wurde die Möglichkeit des Bundes beseitigt, im Bereich sämtlicher Einrichtungen und Stufen des Bildungswesens, von der vorschulischen Erziehung über das gesamte allgemeinbildende Schulwesen, das Hochschulwesen bis zur Fort-, Weiter- und Erwachsenenbildung, mit den Ländern zu kooperieren und sich an der Finanzierung (Art. 91b S. 2 GG) zu beteiligen.³⁶ Diese Möglichkeit der Mitwirkung des Bundes ist begrenzt durch die neue Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, aufgrund von **Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit**

32 Siehe auch Bundesministerium der Finanzen: <http://www.bmbf.de/de/3735.php> (letzter Abruf: 30. November 2010).

33 BT-Drs. 16/813, S. 19.

34 BT-Drs. 16/813, S. 19.

35 Gesetz vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I 2007, S. 3022).

36 [REDACTED], WD 3 - 126/09, S. 8.

des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken zu können, Art. 91 b Abs. 2 GG (siehe oben 2.5.).³⁷

Eine Finanzierung von Projekten mit unmittelbarem Bildungsbezug ist ferner über das Instrument der Finanzhilfe nach Art. 104b GG möglich, allerdings beschränkt auf die Bereiche, in denen der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt (siehe oben 2.6).

Ein über die genannten, grundgesetzlich normierten Möglichkeiten hinausgehendes Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Finanzierung von Maßnahmen des Bildungswesens ist ausgeschlossen (**Kooperationsverbot**).

4. Frage 3: Welche Möglichkeiten finden sich für den Bund, auf Wunsch der Länder gezielt Leistungen im allgemeinbildenden Schulwesen finanziell zu unterstützen? Wie verhielt sich dies vor und nach der Föderalismusreform I und II?

Eine finanzielle Unterstützung des Bundes von Leistungen der Länder im Bereich des allgemeinbildenden Schulwesens ist im Grundgesetz grundsätzlich nicht mehr vorgesehen (siehe zur Entwicklung vor und nach der Föderalismusreform I und II schon die Ausführungen zu den Finanzhilfen 2.6.). Nur dort, wo der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit besitzt, kann er gemäß Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG finanziell fördern. Das allgemeine Schulwesen liegt aber in Landeszuständigkeit. **Denkbar sind** dagegen **Maßnahmen mit Bezug zum allgemeinen Schulwesen** etwa im Bereich der Sozialgesetzgebung, **für die der Bund** die konkurrierende **Gesetzgebungszuständigkeit** aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG **besitzt**. Hier ist das bereits unter 2.1 genannte Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zu erwähnen. Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende vollständig vom Bund getragen.³⁸ Allerdings ist dies keine Leistung des Bundes „auf Wunsch der Länder“, sondern sie beruht auf bundesgesetzlicher Verpflichtung.

5. Frage 4: Wie stellen sich die Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Planung von Bund und Ländern bei der Durchführung und Finanzierung von Projekten im Hochschulbereich dar?

Mit der **Föderalismusreform I** von 2006 wurde die **bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“**, die den Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken umfasste, **gestrichen** (Aufhebung des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG). Nach dem Fortfall der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ sieht eine **neue Gemeinschaftsaufgabe** nur noch die Möglichkeit einer **Beteiligung des Bundes für Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten** (Art.

³⁷ [REDACTED] WD 3 - 126/09, S. 8.

³⁸ Siehe auch BT-Drs. 17/3404, S. 2.

91 b Abs. 1 Nr. 3 GG) vor.³⁹ Beim Begriff „Forschungsbauten“ kann es zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen, da viele Hochschulbauten sowohl zu Forschungs- als auch Lehrzwecken dienen sollen. Bei der Bewertung kommt es auf den Schwerpunkt der geplanten Nutzung, wobei Förderungsmöglichkeiten durch den Bund dann vorliegen, wenn das Gebäude in seinem Hauptzweck der Forschung dient.⁴⁰ Ausgeschlossen ist damit die Förderung z. B. reiner Verwaltungsgebäude, Mensen und Wohnheime. Für die Beschaffung von Großgeräten einschließlich notwendiger Investitionsmaßnahmen gilt eine Bagatellgrenze (Orientierungsgröße 5 Mio. Euro).⁴¹

Des Weiteren können Bund und Länder auf Grund **von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung** nach Art. 91b Abs.1 Nr. 2 GG bei **Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen** zusammenwirken.⁴² Der Bereich der Wissenschaft wird ausdrücklich einbezogen, so dass auch die Lehre hiervon erfasst ist.⁴³ Überregionale Bedeutung von Fällen ist zu bejahen, wenn sich um eine Förderung handelt, die Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext.⁴⁴

██████████

39 Siehe zum Ganzen auch: ██████████, Kompetenzen in Forschungs- und Bildungsbereich vor und nach der Föderalismusreform, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 474/07 vom 13. Dezember 2007.

40 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, Art. 91b Rn. 15.

41 BT-Drs. 16/813, S. 17; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, Art. 91b Rn. 12.

42 Daneben ist außerhalb des Hochschulbereichs ein Zusammenwirken bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung (Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG) möglich. Einrichtungen im Sinne dieser Vorschrift sind sowohl solche, die selbst forschen (z. B. Max-Planck-Institut, Fraunhofer-Gesellschaft), als auch solche, deren Aufgabe selbst in der Forschungsförderung besteht. Der Begriff des Vorhabens bezeichnet abgegrenzte Sachaufgaben mit konkreten wissenschaftlichen Zielen.

43 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, Art. 91b Rn. 13.

44 BT-Drs. 16/813, S. 17.



Ausarbeitung

Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich „Bildung“

Verfassungsrechtliche Grundlagen – Gemeinsame Maßnahmen und Programme



Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich „Bildung“

Verfassungsrechtliche Grundlagen – Gemeinsame Maßnahmen und Programme

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 - 147/11
Abschluss der Arbeit: 12. Mai 2011
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Grundgesetzliche Kompetenzverteilung für die Bereiche schulische und berufliche Bildung	5
3.	Möglichkeiten des Zusammenwirkens des Bundes und der Länder nach dem Grundgesetz im Bereich Bildung	6
3.1.	Gemeinschaftsaufgabe „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ und „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“ (Art. 91 b Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG)	6
3.2.	Gemeinschaftsaufgabe „Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ gemäß Art. 91b Abs. 2 GG	7
3.3.	Finanzhilfen des Bundes	9
3.4.	Kostenlastverteilung bei Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG	10
3.5.	Sonstige Möglichkeiten	10
4.	Maßnahmen und Programme	12
4.1.	Bildung allgemein	13
4.2.	Schulische Bildung	14
4.3.	Berufliche Bildung	14

1. Einleitung

Das Grundgesetz geht in Art. 30 Grundgesetz (GG) von einer grundsätzlichen **Trennung der Kompetenzen** von Bund und Ländern aus.¹ Danach ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Diese Vorgabe schließt aber eine enge Verzahnung der Aufgaben von Bund und Ländern nicht aus. Da sowohl der Bund als auch die Länder das Gemeinwohl in einem Bundestaat verwirklichen, ist die Aufgabenverschränkung kein struktureller Fremdkörper. Ein Beispiel der Zuständigkeitsverschränkung ist die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Rahmen des **kooperativen Föderalismus**.² Hierbei sind Formen des Zusammenwirkens von unterschiedlicher Intensität zu unterscheiden.³ Wo kooperative Maßnahmen des Bundes und der Länder verfassungsrechtlich begrenzt sind, ist umstritten.⁴ Maßstab ist hier immer das Grundgesetz mit seinen Vorgaben, insbesondere zur Bundesstaatlichkeit (Art. 20 GG) und Kompetenzordnung.

Ein **Zusammenwirken** ist jedenfalls dann zulässig, wenn das **Grundgesetz** dies **ausdrücklich** zulässt. So wirken Bund und Länder bei den **Gemeinschaftsaufgaben** Art. 91a bis d GG zusammen, einschließlich der Regelung der gemeinsamen Finanzierung der Maßnahmen (siehe z. B. Art. 91b Abs. 3 GG).

In Bezug auf die gemeinsame **Finanzierung** von Maßnahmen durch den Bund und die Länder gilt im Übrigen die Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG. Dieser bestimmt zum einen, dass Bund und Länder die Ausgaben gesondert tragen, die sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergeben, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Aufgaben im Sinne dieser Bestimmung sind nach der h. M. die Verwaltungskompetenzen.⁵ Zum anderen ergibt sich aus Art. 104a Abs. 1 GG das Verbot für Bund und Länder, Aufgaben der anderen Seite zu finanzieren. Eine Ausnahme hiervon ist das Instrument der **Finanzhilfen gemäß Art. 104b Abs. 2 GG**.

Andere Formen der Kooperation außerhalb der ausdrücklich grundgesetzlich geregelten Fälle werden aber nicht ausgeschlossen.⁶ Verfassungsrechtlich als unproblematisch zu bewerten sind auch **politische Absprachen**, deren Realisierung im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung durch die jeweils zuständige Ebene - Bund bzw. Länder - erfolgt. Gleiches gilt auch für die Kompetenz von Bund und Ländern zum Abschluss von **Staatsverträgen** und **Verwaltungsabkommen**, die aus ihrer jeweiligen Staatsqualität folgt und über ambivalente Materien zulässig ist,

¹ Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, München 2011, § 9 F Rn. 183.

² Kloepfer, Rn. 186.

³ Kloepfer, Rn. 219.

⁴ Kloepfer, Rn. 222.

⁵ Henneke, Hans-Günter, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel, GG, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 7.

⁶ Kloepfer, Rn. 220.

die in die Kompetenz des Bundes und auch der Länder fallen.⁷ Bund und Ländern bleibt es unbenommen, in Wahrnehmung jeweils eigener Aufgabenzuständigkeit zur Erreichung eines bestimmten Zieles zusammenzuarbeiten und dabei auch Vereinbarungen über eine Kostenteilung nach dem Maß ihrer Aufgabenverantwortung abzuschließen.⁸ So kann es auch außerhalb der im Grundgesetz aufgeführten Fälle Mischfinanzierungen geben.

Nachfolgend werden die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für gemeinsame Maßnahmen und Programme von Bund und Ländern im Bereich Bildung – hier: schulische und berufliche Bildung – aufgezeigt sowie bestehende Maßnahmen und Programme aufgelistet.

2. Grundgesetzliche Kompetenzverteilung für die Bereiche schulische und berufliche Bildung

Die **Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens** liegen **im Wesentlichen bei den Ländern** (Art. 30, 70 GG). Dies gilt insbesondere für die allgemeine **Schulhoheit**.⁹

Der Bund verfügt jedoch in einigen Teilbereichen der Bildung über verfassungsrechtliche Zuständigkeiten, so auch auf dem Gebiet der **beruflichen Bildung**.¹⁰ Nach § 1 Berufsbildungsgesetzes (BBiG)¹¹ ist Berufsbildung die Berufsausbildungsvorbereitung, die Berufsausbildung, die berufliche Fortbildung und die berufliche Umschulung. Gegenwärtig erfolgt die Berufsausbildung grundsätzlich im Dualen System, d. h. neben der betrieblichen Berufsbildung besuchen die Auszubildenden eine berufsbildende Schule (schulische Berufsbildung). Das System ist damit durch ein Zusammenspiel von schulischer und betrieblicher Ausbildung gekennzeichnet und soll theoretisches mit praktischem Lernen verbinden.¹²

⁷ Rudolf, Walter, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. IV, Heidelberg 2008, § 141 Rn. 54.

⁸ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hopfauf, Art. 104a Rn. 19.

⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat die Kulturhoheit der Länder als wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland anerkannt (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 6, 309 (354)) und insbesondere das Schulrecht als „Hausgut“ der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet, (BVerfGE 43, 291 (348)); siehe zu den Kompetenzen des Bundes im Bildungswesen auch: [REDACTED], Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens – Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 126/09 vom 2. April 2009 und [REDACTED], Fragen zur Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000- 481/10 vom 6. Dezember 2010.

¹⁰ Siehe zum Bereich berufliche Bildung auch [REDACTED], Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 3000- 424/10 vom 3. November 2010, S. 4.

¹¹ Verkündet als Art. 1 BerufsbildungsreformG vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

¹² Vgl. Behmenburg, Ben, Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung, Berlin 2003, S. 36.

Grob skizziert besteht für den Bereich der Berufsbildung insgesamt die folgende Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern: Die gesetzliche **Regelung des Berufsschulwesens** wird im Zuständigkeitsbereich der **Länder** gesehen.¹³ Denn gem. Art. 30, 70 GG sind die Länder –wie bereits erwähnt - für die Gesetzgebung im Bereich ihrer Kulturhoheit, hier dem Schulwesen, zuständig. Der Bund kann und darf nur insoweit regelnd tätig werden, als ihn das Grundgesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Dies gilt für den **betrieblichen Teil der Berufsbildung**, für den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) und Nr. 12 (Arbeitsrecht) abgeleitet werden.¹⁴ Bundesgesetzliche Regelungen der beruflichen Bildung können zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein.¹⁵ Die rechtliche Grundlage für den betrieblichen Teil der Ausbildung bilden im Wesentlichen das Berufsbildungsgesetz (BBiG) und, soweit die Ausbildung in handwerklichen Betrieben stattfindet, zusätzlich entsprechende Vorschriften der Handwerksordnung (HandwO)¹⁶. Die schulische Berufsbildung richtet sich dagegen ausschließlich nach den Vorschriften des jeweiligen Landesschulgesetzes und den sie ergänzenden untergesetzlichen Bestimmungen.¹⁷

Zu nennen ist außerdem die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die **Ausbildungsbeihilfen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG**, die auch die berufliche Bildung betreffen können.

3. Möglichkeiten des Zusammenwirkens des Bundes und der Länder nach dem Grundgesetz im Bereich Bildung

3.1. Gemeinschaftsaufgabe „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ und „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“ (Art. 91 b Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG)

Für den Bereich der Bildung ist hier ein Zusammenwirken von Bund und Ländern im Wege der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91b Abs. 1 GG bei der Projekt- und Programmförderung im Be-

¹³ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 1974, BVerwG 7 B 14.73.

¹⁴ Siehe etwa: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz –BerBiRefG) – BT- Drs. 15/3980 vom 20. Oktober 2004, S. 40.

¹⁵ BVerfGE 106, S. 62 ff., S. 147 ff; weitere mögliche Kompetenztitel für die berufliche Bildung: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und 19 (BVerfGE 106, S. 62 ff., S. 133 ff. und S. 124 ff. („Altenpflege“)); BVerfGE 26, S. 246 ff., S. 255 („Ingenieurgesetz“); BVerfGE 55, S. 274 ff., S. 309 („Berufsausbildungsabgabe“); BVerfGE 68, S. 319 ff., S. 330 („Bundesärzteordnung“).

¹⁶ Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 17. September 1953 (BGBl. I S. 1411), neugefasst durch Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S.3074), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. S. I 2091).

¹⁷ Avenarius, Hermann/Rux, Johannes, Rechtsprobleme der Berufsausbildung – Zur geltenden Rechtslage und zu den Möglichkeiten ihrer Änderung, Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt a.M./Hagen 2003, S. 19.

reich der **Bildungsforschung** zu nennen, die auch als Vorbereitung einer wissenschaftlich fundierten Bildungsberichterstattung gilt. Förderung der Bildungsforschung findet daher auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91b Abs. 2 GG statt (siehe 3.2).¹⁸

3.2. Gemeinschaftsaufgabe „Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ gemäß Art. 91b Abs. 2 GG

Die ursprüngliche Gemeinschaftsaufgabe der gesamtstaatlichen „Bildungsplanung“ (Art. 91 b a. F. GG) wurde nach ihrer Einführung im Jahr 1969 zunächst auch genutzt. 1970 wurde durch Verwaltungsabkommen die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (seit 1976: und Forschungsförderung) (BLK) begründet.¹⁹ Auf der Grundlage von Vorarbeiten des Deutschen Bildungsrates legte sie 1973 den Bildungsgesamtplan vor.

Diese Gemeinschaftsaufgabe hatte sämtliche Einrichtungen und Stufen des Bildungswesens zum Gegenstand, von der vorschulischen Erziehung über das gesamte allgemeinbildende Schulwesen, das Hochschulwesen bis zur Fort-, Weiter- und Erwachsenenbildung.²⁰ Gemeint waren die Vorbereitung, Datenerfassung, Vorausschau und Evaluation von Maßnahmen im Gesamtbereich des Bildungswesens.²¹ Auch Modellversuche im Bildungssektor waren auf der Grundlage des Art. 91b a. F. GG als dem Erkenntnisgewinn dienende Maßnahmen zur Bildungsplanung zulässig.²² Die Kulturhoheit, besonders die Hoheit auf dem Gebiet des Schulwesens durfte aber als Kernstück der Länderstaatlichkeit nicht angetastet werden.²³ Demzufolge erlangte der Bund auch nie eine allgemeine „Mitfinanzierungskompetenz“ im Bereich des Bildungswesens.

Bereits bei der Aufstellung des Bildungsgesamtplans erwiesen sich verschiedene bildungspolitische Fragen als schwer konsensfähig. Die politischen Spannungen einschließlich streitiger Finanzierbarkeit führten letztlich dazu, dass der Bildungsgesamtplan seit 1980 nicht mehr fortgeschrieben wurde.²⁴ Die BLK hatte fortan schwerpunktmäßig nur noch Aufgaben in der Forschungsförderung, im Bereich der Bildungsplanung war sie im Wesentlichen auf die Erarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen zu Einzelfragen beschränkt.

Durch die Föderalismusreform I wurde die nach dem Scheitern des Bildungsgesamtplans grundsätzlich weiter bestehende Möglichkeit der Mitwirkung des Bundes auch in Angelegenheiten des

¹⁸ Siehe auch: <http://www.empirische-bildungsforschung-bmbf.de> und http://www.bmbf.de/pub/elemente_zur_strukturellen_foerderung_empirischer_bildungsforschung.pdf.

¹⁹ Mager, Ute, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., Bd. 3, München 2003, Art. 91b Rn. 14.

²⁰ Siekmann, Helmut, in: Sachs, Michael, GG-Kommentar, 4. Aufl., München 2007, Art. 91b Rn. 21.

²¹ Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 840.

²² Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 15.

²³ BVerfGE 6, 309, (346 f.); BVerfGE 86, 148 (267); Siekmann, Helmut, in: Sachs, Michael, GG, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 91b Rn. 21.

²⁴ Mager, Ute, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetzkommentar, Bd. 3, 5. Aufl., München 2003, Art. 91b Rn. 16.

Schulwesens ersetzt und zugleich begrenzt durch die neue Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, aufgrund von Vereinbarungen zur **Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich** und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken zu können (Art. 91 b Abs. 2 GG).²⁵ Die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ betont die Kulturhoheit der Länder und stellt klar, dass der **Bund keinen allgemeinen Einfluss auf das Schulwesen** haben soll.²⁶ Als Folge der Grundgesetzänderung wurde die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (seit 1976: und Forschungsförderung) (BLK) abgeschafft und hinsichtlich ihres die Forschungsförderung betreffenden Tätigkeitsbereichs Ende 2007 in die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) überführt.

Auf der Grundlage des Art. 91b Abs. 2 GG (neu) haben sich die Bundesregierung und die Regierungen der Länder auf ein „**Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 2 des Grundgesetzes**“ (Abkommen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich) verständigt.²⁷ Gerade die Offenheit des neuen Art. 91b GG gestattet weiterhin die Gründung und Einrichtung gemeinsamer Bund-Länder-Kommissionen, in denen die Kooperation organisatorisch-institutionell verfestigt wird.

Art. 91b Abs. 2 GG ermöglicht etwa die Mitwirkung des Bundes bei der Durchführung und Auswertung künftiger **PISA-Studien**. Die bereits seit 2003/2004 existierende Zusammenarbeit der Länder und des Bundes bei der **nationalen Bildungsberichterstattung** stützt sich als notwendige Grundlage internationaler Berichtspflichten ebenfalls auf Art. 91b Abs. 2 GG.²⁸ Folgerungen aus den internationalen Vergleichen und den Berichten sind von der jeweils zuständigen Ebene - Bund bzw. Länder - zu ziehen.²⁹

Weitreichendere Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich der Bildungsplanung, die etwa auch das allgemeine Schulwesen erfassten, erforderten eine entsprechende Änderung der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91b Abs. 2 GG.³⁰

²⁵ Suerbaum, Joachim, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian, GG, Grundgesetz, Kommentar, München 2009, Art. 91b Rn. 16.

²⁶ Siekmann, Helmut, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. München 2009, Art. 91b Rn. 21.

²⁷ Nagel, Werner, Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK), Entflechten- Überleiten- Neu gestalten. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung nach der Föderalismusreform I, Januar 2007, S. 25, abzurufen auf der Homepage der KMK unter: http://www.kmk.org/aktuell/Entflechten_Ueberleiten_Neu_Gestalten.pdf.

²⁸ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 91b GG Rn. 16.

²⁹ BT-Drs. 16/813, S. 17.

³⁰ Siehe z. B. zur Idee einer Gemeinsamen Bildungskonferenz: [REDACTED], Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Gemeinsamen Bildungskonferenz, Ausarbeitung WD 3 – 3000- 460-08 vom 13. Januar 2008.

3.3. Finanzhilfen des Bundes

Vor der Föderalismusreform I konnte der Bund den Ländern nach Art. 104a Abs. 4 S. 1 GG a. F. Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich waren. Die Zulässigkeit von Finanzhilfen war nicht davon abhängig, dass der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit innehatte. Der Bund konnte somit auch Finanzhilfen auf dem Gebiet ausschließlicher Landeskompetenz wie z. B. im Bereich des allgemeinen Schulwesens gewähren. Dies ist beispielsweise mit dem in der 15. Legislaturperiode beschlossene Programm zur **Förderung der Ganztagschulen** geschehen. Mit diesem sog. **Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" (IZBB)** hat die Bundesregierung die Länder beim bedarfsgerechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen unterstützt. Von 2003 bis 2009 wurden mit den IZBB-Mitteln bundesweit fast 7.200 Schulen gefördert.³¹

Nach der Föderalismusreform I waren Finanzhilfen des Bundes ausschließlich auf den Sachgebieten zulässig, für die der Bund eine Gesetzgebungskompetenz besitzt, Art. 104b Abs. 1 GG (in der Fassung des 52. Änderungsgesetzes). Das IZBB konnte noch fortgeführt werden, weil insoweit die Übergangsregelung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eingreift. Neue Programme dieser Art sollten dagegen nicht zulässig sein.³²

Durch das Instrument der Finanzhilfe nach Art. 104b GG hat der Bund im Rahmen des **Konjunkturpakets II**³³ von 2009 u. a. auch Investitionen mit dem Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur wie z. B. Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung) (§ 3 Abs. 2 Nr. 1b Zukunftsinvestitionsgesetz) gefördert. Über die rechtliche Zulässigkeit der Maßnahme bestand nach Änderung des Art. 104b Abs. 1 GG durch die Föderalismusreform II von 2009 kein Dissens.³⁴

Die **Föderalismusreform II** hat für Finanzhilfen im Bildungssektor zwar letztlich keine Lockerung der durch die Föderalismusreform I von 2006 eingeführten restriktiven Regelung bewirkt. Allerdings wurde in Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG ein **Ausnahmetatbestand** eingefügt, der es dem Bund ermöglicht, abweichend von Satz 1 **im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlicher Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen zu gewähren.

Dort, wo der Bund im Bildungsbereich Kompetenzen besitzt (außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse), sind unter den Vorausset-

³¹ Siehe auch Bundesministerium der Finanzen: <http://www.bmbf.de/de/3735.php>.

³² BT-Drs. 16/813, S. 19.

³³ Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl I Nr. 11 S. 416 ff.)

³⁴ So auch die schriftliche Antwort des Parlaments- und Kabinettsreferats des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMF) vom 3. Mai 2011 auf die E-Mail des Fachbereichs WD 3 vom 20. April 2011.

zungen des Art. 104b GG Finanzhilfen auch nach der Föderalismusreform I und II weiterhin zulässig.³⁵ Wegen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG kann der Bund Finanzhilfen auch auf diesem Gebiet gewähren.

Für weitergehende Unterstützung durch den Bund durch das Instrument der Finanzhilfe auch im Bereich der ausschließlichen Länderkompetenzen (Schulhoheit) bedürfte es einer Änderung des Art. 104b GG.

3.4. Kostenlastverteilung bei Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG

Nach Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Auch wenn es sich nicht um eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder handelt, so ist hier die **gemeinsame Ausbildungsfinanzierung** von Bund und Ländern im Bereich des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) (sog. Meister-BAföG), das ein **Geldleistungsgesetz im Sinne des Art. 104a Abs. 3 GG** darstellt, zu nennen. Bund und Länder tragen hier gemeinsam die Kostenlast.

3.5. Sonstige Möglichkeiten

Ogleich die dies keine gemeinsame Initiative im engeren Sinne ist, so ist als weitere Möglichkeit des Zusammenwirkens beispielsweise die konkret im Grundgesetz vorgesehene Möglichkeit zu nennen, eine **Anpassung der Verteilung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern** zu nennen. Nach **Art. 106 Abs. 3 S. 3 GG** werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Anteile von Bund und Ländern festgelegt. Die Länder haben im Hinblick auf steigende Bildungsausgaben die Forderung erhoben, dass neben zusätzlichen Bildungsausgaben des Bundes dieser die Länder im Rahmen der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung mit zusätzlichen Umsatzsteuermitteln unterstützen solle.³⁶

Entsprechend den allgemeinen Ausführungen zum Zusammenwirken von Bund und Ländern (siehe 1.), gilt außerdem auch in Bezug auf den Bereich Bildung, dass **außerhalb der ausdrücklich grundgesetzlich normierten Möglichkeiten** eine Zusammenarbeit auf politischer Ebene unbedenklich ist, z. B. durch das gemeinsame Formulieren von Zielvorgaben, die dann auf der jeweils zuständigen Ebene – Bund bzw. Länder – realisiert werden sollen. Vereinbarungen über eine Kostenteilung nach dem Maß der Aufgabenverantwortung können abgeschlossen werden.³⁷

³⁵ BT-Drs. 16/813, S. 19.

³⁶ Siehe hierzu: Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 in Berlin, Ergebnisprotokoll zu TOP 1.8 – Umsetzungsbericht zur Qualifizierungsinitiative für Deutschland.

³⁷ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 104a Rn. 19.

Als eine solche zentrale politische Zielvereinbarung des Bundes und der Länder ist insbesondere die auf dem Bildungsgipfel am 22. Oktober 2008 in Dresden beschlossene **Qualifizierungsinitiative für Deutschland** zu nennen. Gemeinsam haben sich dort die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder auf das Ziel verständigt, dass in Deutschland die Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen. Dieses Ziel soll Schubkraft für Bildungs- und Forschungsinvestitionen entwickeln und in erheblichem Maß zu Qualitätsverbesserungen in Bildung und Forschung führen. Darüber hinaus ist es Ziel dieser Initiative, dass Bund und Länder ihre jeweiligen Aktivitäten und Initiativen zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses und zur Verbesserung des Bildungssystems bündeln. Zu diesem Zweck greifen hier mehr als 80 Programme und Projekte ineinander, um die Bildungschancen der Bürgerinnen und Bürger zu steigern. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland umfasst alle Bildungsbereiche von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung im Beruf.³⁸

Folgende Ziele und Maßnahmen sind dabei in den Bereichen schulische und berufliche Bildung besonders hervorzuheben³⁹:

- Jedes Kind soll bei der Einschulung die deutsche Sprache beherrschen.

Die Länder werden bis zum Jahr 2010 verbindliche Sprachstandsfeststellungen und bis zum Jahr 2012 eine intensivierete Sprachförderung der Kinder rechtzeitig vor Eintritt in die Schule sicherstellen.

- Gemeinsame Bildungsziele für Kitas und Grundschulen.

Die Länder entwickeln abgestimmte Bildungsziele für Kitas und Grundschulen und entwickeln die Bildungsstandards für Schulen konsequent weiter.

- Weniger Schul- und Ausbildungsabbrecher.

Bund und Länder streben durch vielfältige Maßnahmen an, bis 2015 die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss von derzeit acht Prozent auf vier Prozent und die Zahl der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung von 17 Prozent auf 8,5 Prozent bis 2015 zu halbieren.

- Den Übergang in die Berufsausbildung verbessern.

Bund und Länder starten eine Initiative Abschluss und Anschluss, um gemeinsam mit der Wirtschaft die Ausbildungsvorbereitung und den Übergang in die Berufsausbildung, insbesondere für Benachteiligte, zu verbessern.

- Bessere Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Bund und Länder setzen um, was sie im Nationalen Integrationsplan zugesagt haben. Dabei streben die Länder insbesondere an, den Leistungsstand von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler anzuheben.

- Die Chance auf Aufstieg durch Bildung für jeden.

³⁸ Siehe: http://www.bmbf.de/pub/qualifizierungsinitiative_breg.pdf.

³⁹ So nachfolgend aufgeführt unter: http://www.bmbf.de/pub/qualifizierungsinitiative_breg.pdf, S. 26.

Die Länder werden die Voraussetzungen für die bessere Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung schaffen. Beruflich Qualifizierten wird nach dreijähriger Berufstätigkeit der fachgebundene Hochschulzugang eröffnet, Meistern, Technikern und Fachwirten der allgemeine Hochschulzugang ermöglicht. Der Bund wird die Aufstiegsstipendien für beruflich besonders Qualifizierte, die ein Hochschulstudium aufnehmen, und das Meister-BAföG ausbauen.

- Die Weiterbildungsquote steigern.

Bund und Länder streben an, bis zum Jahr 2015 die Weiterbildungsquote von 43 auf 50 Prozent zu erhöhen. Dazu werden die Weiterbildungsinfrastruktur und die Weiterbildungsberatung gemeinsam mit den Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit ausgebaut. Die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen erfolgt gemeinsam mit den Ländern, Unternehmen und Sozialpartnern.

4. Maßnahmen und Programme

Angesichts der Vielzahl der Initiativen, die im Bereich Bildung bestehen, kann nachfolgend nur eine schwerpunktmäßige Darstellung im Wesentlichen anhand der Internetinformationen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) erfolgen, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Insbesondere wurden die **Stellungnahme der Bundesregierung zum dritten nationalen Bildungsbericht 2010 – Bildung in Deutschland 2010**⁴⁰ sowie für den Bereich der beruflichen Bildung der letzte **Berufsbildungsbericht 2011**⁴¹ ausgewertet.

Die jeweiligen Rechtsgrundlagen der Initiativen waren im Einzelfall häufig nicht zu ermitteln. Weitergehende Hinweise waren darüber hinaus auch nicht der Antwort des BMBF vom 3. Mai 2011 auf eine entsprechende Anfrage des Fachbereichs WD 3 zu entnehmen. Der der Antwort beigefügte **Bericht zur Umsetzung der Qualifizierungsinitiative vom 29. Oktober 2010**⁴² (**Anlage**) konnte als weitere Quelle bei der Recherche gemeinsamer Maßnahmen von Bund und Ländern verwendet werden.

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der konkreten gemeinsamen Initiativen von Bund und Länder in den Bereichen schulische und berufliche Bildung ist allgemein auf die Aus-

⁴⁰ Bericht und Stellungnahme zusammengefasst in: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Nationaler Bildungsbericht 2010 – Bildung in Deutschland - und Stellungnahme der Bundesregierung, Bildungsbericht 2010, BT-Drs. 17/3400, Bericht auch abzurufen unter: <http://www.bildungsbericht.de/>; Stellungnahme der Bundesregierung zum drittem nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“, auch abzurufen unter: http://www.bmbf.de/pubRD/stellungnahme_breg_bildungsbericht.pdf.

⁴¹ BT-Drs. 17/5400, Gliederungspunkt 4., S. 57 ff.

⁴² Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) und Kultusministerkonferenz (KMK), „Aufstieg durch Bildung – Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland“, Bericht zur Umsetzung, 29. Oktober 2010 (auch A-Drs. 17(18)149 vom 24. März 2011 des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages).

führungen unter 2. und 3. zu verweisen. Es ist danach festzuhalten, dass die finanzielle Förderung des Bundes durch das Mittel der Finanzhilfen nach Art. 104b GG – sofern es um die betriebliche Berufsbildung geht, aufgrund der dem Bund dort zustehenden Gesetzgebungszuständigkeit unproblematisch ist. Auch Maßnahmen, die den Bereich der öffentlichen Fürsorge betreffen (z. B. Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe mit Bezug zur schulischen Bildung) betreffen, sind von der Kompetenz des Bundes gedeckt. Legen Bund und Länder im Rahmen gemeinsamer Bildungsinitiativen Ziele fest, die sie gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten realisieren, so ist dies ebenfalls verfassungsrechtlich als unproblematisch zu werten. Bildungsforschungsmaßnahmen können u. a. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b Abs. 1 und 2 GG von Bund und Ländern gemeinsam gefördert werden (siehe 3.1).

Konkrete gemeinsame Maßnahmen und Programme werden nachfolgend - gegliedert nach den Bereichen „schulische“ und „berufliche Weiterbildung“ - herausgearbeitet.

4.1. Bildung allgemein

Verstärkte gemeinsame Investitionen von Bund und Ländern im Bereich Bildung wurden im Rahmen des bereits unter 3.3 erwähnten **Konjunkturpaktes II** getätigt. Verfassungsrechtliche Grundlage war Art. 104b Abs. 1 GG.

Bund und Länder wirken zudem bei der Qualitätssicherung im Bildungswesen zusammen. Zu nennen sind die Zusammenarbeit beim Bildungsmonitoring und in der Bildungsforschung, zu deren Stärkung die Länder und das BMBF am 1. Januar 2011 ein **Zentrum für internationale Bildungsvergleichsstudien** gegründet haben.⁴³ Verfassungsrechtliche Grundlage der Zusammenarbeit ist Art. 91 b GG.

Mit dem **Bildungsmonitoring** verfolgen die Länder eine Gesamtstrategie, mit der auf der Grundlage systematisch erfasster und wissenschaftlich abgesicherter Informationen geeignete Reformmaßnahmen im Bildungssystem umgesetzt werden können.⁴⁴ Hier ist z. B. die Teilnahme an internationalen Schulleistungsuntersuchungen wie PISA einzuordnen. Hiervon erfasst ist auch die **gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern** (siehe 3.2), die sich in einem alle zwei Jahre zu erstellenden nationalen Bildungsbericht verstetigt hat,⁴⁵ zuletzt im dritten nationalen Bildungsbericht 2010⁴⁶.

Im Bereich der **Bildungsforschung** arbeiten Bund und Länder in dem vom BMBF finanzierten **Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung** zusammen.⁴⁷ Projekt- und Programmförderung findet hier nach Art. 91b Abs. 1 und Abs. 2 GG statt.⁴⁸

⁴³ Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 3.

⁴⁴ Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 3 f.

⁴⁵ Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 4.

⁴⁶ BT-Drs. 17/3400.

⁴⁷ Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 3.

4.2. Schulische Bildung

Die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) „**Ideen für mehr! Ganztägig lernen.**“ ist das momentan einzige Schulentwicklungsprogramm Deutschlands, an dem sich alle Länder und der Bund beteiligen. Es wird bis 2014 verlängert.⁴⁹ Die DKJS hat vom BMBF die Zuwendung für die Fortführung bis Ende 2012 erhalten. In acht Bundesländern konnten die finanziellen Ressourcen für Ganztagsschulentwicklung aufgestockt werden.

Als gemeinsame Maßnahme im Bereich der Bildungsforschung dürfte auch die bundesweite „**Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen – StEG**“ 2005 bis 2010 zu bezeichnen sein. StEG wurde von vier Forschungseinrichtungen erstellt: Neben dem DIPF gehörten dem Konsortium das Institut für Schulentwicklungsforschung der TU Dortmund (IFS), das Deutsche Jugendinstitut (DJI) und die Justus-Liebig-Universität Gießen (JLU Gießen) an.⁵⁰ Insgesamt 14 Bundesländer nahmen an der Studie teil und ermöglichten den Zugang zu ihren Ganztagsschulen.⁵¹ Das BMBF und der Europäische Sozialfonds (ESF) haben das Projekt gefördert.⁵² In drei Erhebungswellen, die 2005, 2007 und 2009 stattfanden, wurden insgesamt mehr als 300 Ganztagsschulen in 14 Bundesländern untersucht. Die Forscherinnen und Forscher befragten dabei Schulleitungen, Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte und Personal, aber auch Eltern und Kooperationspartner der Schulen, um die Wirkungen auf die Kinder und Jugendlichen selbst sowie das familiäre und das regionale Umfeld nachzuzeichnen.⁵³

4.3. Berufliche Bildung

Nachfolgend werden Maßnahmen und Programme - insbesondere ausweislich des Berufsbildungsberichts 2011 - zusammengetragen, die als gemeinsame Projekte von Bund und Ländern zu qualifizieren sein dürften:

Allgemein ist festzuhalten, dass Bund und Länder eine Reihe von Maßnahmen ergriffen haben, um den Jugendlichen aus schulischen und berufsvorbereitenden Maßnahmen des Übergangssystems in eine vollqualifizierte Berufsausbildung zu verbessern.⁵⁴

⁴⁸ Siehe: Elemente des Rahmenprogramms des BMBF zur strukturellen Förderung der empirischen Bildungsforschung in Deutschland, Kurzfassung, abzurufen unter: http://www.bmbf.de/pub/elemente_zur_strukturellen_foerderung_empirischer_bildungsforschung.pdf.

⁴⁹ Siehe hierzu: <http://www.ganztaegig-lernen.org/www/web43.aspx>.

⁵⁰ Siehe: http://www.projekt-steg.de/files/pk101111/Pressemitteilung_StEG_2010-11-11.pdf.

⁵¹ Siehe: http://www.projekt-steg.de/files/pk101111/Ergebnisbroschuere_StEG_2010-11-11.pdf.

⁵² Siehe: http://www.projekt-steg.de/files/pk101111/Pressemitteilung_StEG_2010-11-11.pdf.

⁵³ Siehe: http://www.projekt-steg.de/files/pk101111/Pressemitteilung_StEG_2010-11-11.pdf.

⁵⁴ Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 11.

Ausdrücklich als Bund-Länder –Sonderprogramm⁵⁵ auf der Basis der Vorläuferregelung des Art. 104a Abs. 4 GG a. F. stellte sich in diesem Bereich die im Juni 2009 zwischen der Bundesregierung, vertreten durch das BMBF, und den Landesregierungen der neuen Länder geschlossene Vereinbarung über ein **Ausbildungsplatzprogramm Ost 2009/2010**⁵⁶ dar. Das Ausbildungsplatzprogramm Ost und das Landesergänzungsprogramm wurden in dieser Form in den Jahren 2009/2010 letztmalig durchgeführt.⁵⁷ Im Rahmen des Ausbildungsplatzprogramms Ost 2009/2010 förderten Bund und neue Länder bis zu 5.000 zusätzliche Ausbildungsplätze für Jugendliche aus den genannten Ländern, die unmittelbar vor Maßnahmenbeginn bei der Bundesagentur für Arbeit bzw. den Trägern der Grundsicherung nach SGB XI als noch nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerber gemeldet sind. Gefördert wurde die Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder der Handwerksordnung (HwO), oder eine schulische Berufsausbildung, die zu einem Berufsabschluss nach Landes- oder Bundesrecht führt. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung stellte hierfür den genannten Ländern nicht rückzahlbare Mittel per Zuweisung zur Verfügung. Die Kofinanzierung durch die Länder betrug mindestens 50 %.

Zu nennen ist auf der Schnittstelle von schulischer und beruflicher Bildung etwa das **Sonderprogramm „Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“**. Das Verhindern von Schulabbrüchen und die Verbesserung der Übergänge von der Schule in die duale Berufsausbildung sind das Ziel der Bildungsketten-Initiative. Eine präventive Förderung und eine Berufsorientierung, die bereits in der Schulzeit ansetzen, stehen dabei im Mittelpunkt der Betrachtung: Förderbedürftige Jugendliche werden auf Ihrem Weg bis zum Ausbildungsabschluss begleitet. Es handelt sich bei der Bildungsketten-Initiative zwar um eine **Maßnahme des BMBF**, aber gemeinsam **mit den Ländern verzahnt** das Bundesministerium hierzu Programme und Initiativen.⁵⁸ Wesentliche Bestandteile der (Bildungs-)Kette sind das Sonderprogramm "Berufseinstiegsbegleitung Bildungsketten", das Berufsorientierungsprogramm (BOP) und das Ausbildungsstrukturprogramm JOBSTARTER.

Gemeinsam mit dem **Land NRW** und der **Bundesagentur für Arbeit** wurde das Programm **„STARTKLAR! Mit Praxis fit für die Ausbildung“** aus der Taufe gehoben. Es zielt ab auf eine systematische Stärkung der Lernkompetenz und damit der Ausbildungs- und Berufswahlreife von Jugendlichen in den Jahrgangsstufen 8, 9 und 10. Im Fokus stehen insbesondere Schülerinnen und Schüler, die den direkten Übergang in eine Ausbildung anstreben und zusätzlicher Unterstützung bedürfen. Die besonderen Bedingungen von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf finden dabei Berücksichtigung.⁵⁹ „STARTKLAR! Mit Praxis fit für

⁵⁵ BT-Drs. 17/5400,S. 69.

⁵⁶ Siehe: http://www2.tglsa.de/fileadmin/user_upload/downloads/apo_2009/11_Vereinbarung_APO09_10.pdf.

⁵⁷ Siehe: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=369>.

⁵⁸ Siehe: <http://www.bmbf.de/de/14737.php>.

⁵⁹ Siehe: <http://www.partner-fuer-schule.nrw.de/startklar.php>.

die Ausbildung“ wird von den nordrhein-westfälischen Ministerien für Schule und Weiterbildung sowie für Arbeit, Gesundheit und Soziales, dem Europäischen Sozialfond, vom BMBF sowie von der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit finanziert und von der Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks e.V. (LGH) und der Landesstiftung Partner für Schule NRW umgesetzt.⁶⁰

Vor dem Hintergrund des in der Qualifizierungsinitiative von Bund und Ländern festgelegten Ziels, bis 2015 den Anteil der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss auf 8,5 % zu halbieren, haben Bundesregierung und Wirtschaft eine Fortführung des „**Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs**“ über das Jahr 2010 hinaus vereinbart. Als gemeinsame Initiative von Bund und Ländern stellt sich der Pakt auch unter dem Gesichtspunkt dar, dass die Kultusministerkonferenz im Mai 2010 beschlossen hat, im Pakt als Vollmitglied mitzuwirken.⁶¹

Im Bereich der Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung (**Überbetriebliche berufliche Bildung (ÜLU) im Handwerk**) beteiligen sich Bund und Länder laut Berufsbildungsbericht 2011 zu jeweils einem Drittel.⁶²

Das vom Bund und Ländern gemeinsam finanzierte **Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz** (AFBG) (sog. Meister-Bafög) gewährt einen individuellen Rechtsanspruch auf Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildungen, d. h. von Meisterkursen und anderen auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereitenden Lehrgängen.⁶³ Hierbei handelt es sich um ein Bundesgesetz gemäß konkurrierender Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Ausbildungsbeihilfen)⁶⁴ in der Gestalt eines Geldleistungsgesetzes nach Art. 104a Abs. 3 GG mit Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern (siehe oben 3.4).

Mit dem **Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“** stärken Bund und Länder in den nächsten Jahren gemeinsam die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung.⁶⁵ Ziele des Wettbewerbs sind außerdem die dauerhafte Sicherung des Fachkräfteangebots, die schnellere Integration von neuem Wissen in die Praxis und die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftssystems durch nachhaltige Profilbildung im lebenslangen wissenschaftlichen Lernen und beim berufsbegleitenden Studium.⁶⁶ Dazu sollen in einem wettbewerblichen Gesamtverfahren auf der Grundlage innovativer, nachfrageorientierter sowie

⁶⁰ Siehe <http://www.partner-fuer-schule.nrw.de/startklar.php>.

⁶¹ Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 12.

⁶² BT-Drs. 17/5400, S. 71.

⁶³ BT-Drs. 17/5400, S. 73.

⁶⁴ Siehe hierzu etwa den Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes, BT-Drs. 16/10996, S. 18.

⁶⁵ Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 17/3400, S. IX.

⁶⁶ Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 17. März bis 16. Mai 2011 von Richtlinien zum Wettbewerb "Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen", <http://www.bmbf.de/foerderungen/15990.php>.

nachhaltig angelegter Gesamtkonzepte der Hochschulen zusätzliche Mittel als Anschubfinanzierung zur Verfügung gestellt werden, die auf den Auf- und Ausbau von Studienangeboten im Rahmen des lebenslangen wissenschaftlichen Lernens zielen. Der Wettbewerb startet 2011 mit einer ersten Wettbewerbsrunde. Eine zweite Wettbewerbsrunde wird sich im Jahr 2014 anschließen, die in einer gesonderten Bekanntmachung bekannt gegeben wird. In Bezug auf diese Maßnahme ist den Internetinformationen die Rechtsgrundlage ausdrücklich zu entnehmen: Grundlage der Förderung ist die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 GG über den Wettbewerb "Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen" vom 28. Mai 2010⁶⁷. Das BMBF gewährt aus dem Bundeshaushalt und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) nach Maßgabe dieser Richtlinien, der BMBF-Standardrichtlinien für Zuwendungen auf Ausgaben- bzw. Kostenbasis sowie der Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) Zuwendungen.⁶⁸

Das vom Bund und den Ländern laut Qualifizierungsinitiative angestrebte gemeinsame Ziel, die Beteiligung an der Weiterbildung bis 2015 auf 50 % der Erwerbsbevölkerung zu steigern, wird durch verschiedene jeweils vom Bund oder von den Ländern zu verantwortenden Maßnahmen und Programme umgesetzt.⁶⁹ Als gemeinsame Maßnahme im Bereich der beruflichen Bildung auf dem Gebiet der Weiterbildung ist hier insbesondere zu erwähnen, dass Bund und Länder ein vereinfachtes **Zertifizierungsverfahren für die Zulassung von öffentlich und staatlich anerkannten Schulen als Trägern der geförderten beruflichen Weiterbildung** gemäß SGB II/SGB III durch eine fachkundige Stelle erarbeiten, um das Angebot von Schulen für die Weiterbildung und Umschulung zu **Alten- und Krankenpflegern** durch die Bundesagentur für Arbeit besser zu nutzen.⁷⁰



⁶⁷ Bekanntmachung vom 21. Juli 2010, BAnz. Nr.107, S. 2528 f

⁶⁸ Siehe: <http://www.bmbf.de/foerderungen/15990.php>.

⁶⁹ Siehe im Einzelnen: Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 18.

⁷⁰ Bericht, Qualifizierungsinitiative, S. 18.



Sachstand

Welche Mitwirkungsrechte hat der Bund im Bereich der Hochschulfinanzierung durch die Föderalismusreform I aufgegeben?



Welche Mitwirkungsrechte hat der Bund im Bereich der Hochschulfinanzierung durch die Föderalismusreform I aufgegeben?

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 – 103/14
Abschluss der Arbeit: 6. Mai 2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Nachfolgend wird dargestellt, welche Mitwirkungsrechte der Bund im Bereich der Hochschulfinanzierung durch die Föderalismusreform I aufgegeben hat und wie sich der Einfluss des Bundes in diesem Bereich nach geltender Verfassungslage darstellt.¹

2. Mitwirkungsrechte des Bundes

2.1. Hochschulbau

Die bisherige **Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“**, die den Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken umfasste, wurde **gestrichen** (Aufhebung des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG). Nach dem Fortfall der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ sieht eine neue Gemeinschaftsaufgabe nur noch die Möglichkeit einer **Beteiligung des Bundes für Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten** (Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG) vor.

2.2. Förderung von Forschung und Wissenschaft

Der Bereich der Förderung von Forschung und Wissenschaft, in dem auch **bisher** schon die Möglichkeit des **Zusammenwirkens von Bund und Ländern** aufgrund von Vereinbarungen **bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung** bestand, wurde mit der Reform **prinzipiell beibehalten**, aber **sachlich präzisiert**.

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von Einrichtungen (z. B. Deutsche Forschungsgemeinschaft - DFG) und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG). Gleiches gilt für **Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen** (Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG).

Einerseits erfasst die Formulierung „Wissenschaft und Forschung“ - statt bisher „wissenschaftliche Forschung“ - auch die Lehre, so dass sich insoweit eine Erweiterung der Kooperations- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes nach der Föderalismusreform I ergibt.² Andererseits besteht **nunmehr** eine **Beschränkung auf die institutionelle Förderung („Einrichtungen“) außerhalb von Hochschulen**. Das heißt: Nur hier darf der Bund Ausgaben zur Deckung der allgemeinen Kosten tätigen.³ Die **Projektförderung** („Vorhaben“) ist dagegen sowohl außerhalb als **auch an Hochschulen** möglich,⁴ während vor der Föderalismusreform I hier auch Bereich der Hochschule

1 Die nachfolgenden Ausführungen unter 2. sind im Wesentlichen entnommen aus: [REDACTED] Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung vor und nach der Föderalismusreform I, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 - 474/07.

2 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl., 2010, Art. 91b Rn. 11.

3 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 91b Rn. 11.

4 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl., 2012, Art. 91b Rn. 4.

institutionell durch den Bund gefördert werden konnte. Projektförderung liegt nur dann vor, wenn Ausgaben für einen sachlich abgrenzbaren Zweck getätigt werden.⁵

3. Kostentragung

Der Bund zahlt **nach dem Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“** aus dem Bundeshaushalt für eine Übergangszeit **Kompensationsbeträge** an die Länder (Art. 143c GG).⁶ Das Nähere regelt gemäß Art. 143c Abs. 4 GG ein Bundesgesetz. Auf dieser Grundlage wurde das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (**Entflechtungsgesetz-EntflechtG**)⁷ erlassen. Bis zum 31. Dezember 2013 bemaßen sich diese Beträge nach dem Durchschnitt der Finanzierungsbeiträge im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 (Art. 143c Abs. 1 S. 2 GG). Gemäß der Vorgabe der Revisionsklausel des Art. 143c Abs. 3 S. 1 GG fand bis Ende 2013 eine **Angemessenheits- und Erforderlichkeitsüberprüfung** hinsichtlich der bisherigen Beträge für den restlichen Kompensationszeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2019 statt. Die Einzelheiten regelt das im Juli 2013 geänderte Entflechtungsgesetz. Nach Art. 143c Abs. 3 S. 2 entfällt **ab dem 1. Januar 2014** die Zweckbindung nach Aufgabenbereichen der bisherigen Mischfinanzierungen. Es besteht nur noch eine **investive Zweckbindung** (Art. 143c Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 5 EntflechtG). Gemäß § 2 Abs. 1 EntflechtG steht den Ländern mit der Beendigung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ nach Art. 143c Abs. 1 GG ab dem 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2019 jährlich ein Betrag von 695 300 000 Euro aus dem Haushalt des Bundes zu.

Die **Kostentragung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern durch Vereinbarungen nach Art. 91b GG** wird in den Vereinbarungen selbst geregelt (Art. 91b Abs. 3 GG). Der Grad der Mitfinanzierung muss nicht den Grad der jeweiligen Mitwirkung von Bund und Ländern abbilden.⁸ Während nach alter Rechtslage die Rede von „Aufteilung der Kosten“ war (vgl. Art. 91b S. 2 GG a.F.) heißt es nach der Föderalismusreform I „Kostentragung“, was nunmehr auch die vollständige Kostentragung durch einen Vertragspartner ermöglicht.⁹

Eine solche Vereinbarung nach Art. 91b GG stellt das Verwaltungsabkommen vom 11. September 2007 dar, durch das Bund und Länder die Errichtung einer **Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK)** vereinbart haben. Sie ersetzt seit dem 1. Januar 2008 die **frühere Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung**. Einzelheiten der gemeinsamen Förderung, die Voraussetzungen und Folgen des Ausscheidens aus der gemeinsamen Förderung

5 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 91b Rn. 11.

6 Siehe hierzu auch: [REDACTED], Neue Länderaufgaben nach der Föderalismusreform I, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 – 061/07, S. 6 ff.

7 BGBl I 2006, 2098, 2102, geändert durch Art. 4 G v. 15. Juli 2013 BGBl I 2401.

8 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 91b Rn. 20.

9 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 91b Rn. 20.

sowie die **Anteile des Bundes** und der Länder **an der gemeinsamen Finanzierung** werden in **Ausführungsvereinbarungen** geregelt.¹⁰



10 Bundesministerium der Finanzen, Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in der Wissenschaft, abzurufen unter: <http://www.bmbf.de/de/17975.php>.



Ausarbeitung

**Grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
in den Bereichen Bildung und Wissenschaft**

Änderungshistorie und deren Hintergründe seit Inkrafttreten des
Grundgesetzes im Jahr 1949



Grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Bereichen Bildung und Wissenschaft

Änderungshistorie und deren Hintergründe seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 125/14
Abschluss der Arbeit: 24. Juni 2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: + [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Überblick über die gegenwärtige Verteilung der Kompetenzen	5
3.	Phasen des Wandels	6
3.1.	Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit der Finanzreform von 1969	6
3.1.1.	Hintergrund	6
3.1.2.	Verfassungsänderungen im Einzelnen	7
3.1.2.1.	Ergänzung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG: Regelung der Ausbildungsbeihilfen	7
3.1.2.2.	Ergänzung von Art. 75 Abs. 1 GG a. F. um Nr. 1a: Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens	8
3.1.2.3.	Einfügung des Abschnitts VIIIa „Gemeinschaftsaufgaben“: Hochschulbau, Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung	8
3.1.2.4.	Einfügung von Art. 104a GG a. F.	10
3.2.	Verfassungsreform von 1994	12
3.3.	Föderalismusreform I von 2006	13
3.3.1.	Hintergrund	13
3.3.2.	Verfassungsänderungen im Einzelnen	13
3.3.2.1.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG, Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG und Aufhebung der Rahmenkompetenz gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG	13
3.3.2.2.	Änderung von Art. 91a GG und Art. 91b GG: Abschaffung der echten Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ und geänderte Möglichkeit eines (fakultativen) Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei Wissenschaft und Bildung	15
3.3.2.3.	Änderung der Regelungen für Geldleistungsgesetze: Art. 104a Abs. 3 und 4 GG	17
3.3.2.4.	Einfügung von Art. 104b GG: Änderung der Investitionshilfekompetenz des Bundes	18
3.4.	Föderalismusreform II von 2009	19
4.	Tabellarische Übersicht der Änderungshistorie der Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Bildung und Wissenschaft	20

1. Einleitung

Nachdem eine Verständigung über die Finanzierung prioritärer Maßnahmen im Bereich Bildung erzielt wurde, präsentierten am 27. Mai 2014 Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble, der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg Olaf Scholz, die Bundesministerin für Bildung und Forschung Prof. Dr. Johanna Wanka, der Parlamentarische Staatssekretär bei der Bundesministerin für Bildung und Forschung Stefan Müller und die Ministerin für Bildung des Landes Rheinland-Pfalz Doris Ahnen bei einer gemeinsamen Pressekonferenz in Berlin das Ergebnis ihrer Einigung.¹ Zur Umsetzung des Auftrages aus der Koalitionsvereinbarung heißt es in dem mit „Prioritäre Maßnahmen - Vorschlag für die Verteilung der finanziellen Mittel“ überschriebenen Papier: „Neben der Finanzierung von Forschung über Forschungsinstitutionen wie Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Leibniz-Gemeinschaft oder Fraunhofer-Gesellschaft sollte zukünftig auch die Möglichkeit bestehen, Hochschulen direkt zu fördern. Dazu ist vorgeschlagen worden, Artikel 91b, Absatz 1 GG wie folgt zu fassen: „(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Forschung und Lehre zusammenwirken. Mit Ausnahme der Förderung von Forschungsbauten, einschließlich Großgeräten, bedürfen die Vereinbarungen der Zustimmung aller Länder.“ Der endgültige Text der in Aussicht genommenen Verfassungsänderung soll im Benehmen zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, den Verfassungsressorts, den Regierungsfractionen und den Ländern vereinbart werden.“....

Die Bundesministerin für Bildung und Forschung schlägt nunmehr in einem entsprechenden „Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“² eine erweiterte Kooperation von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich vor, die auch eine institutionelle Forschungsförderung im Hochschulbereich und nicht nur bei der außeruniversitären Forschung beinhaltet (Textvorschlag siehe 4. Übersicht). Hiermit soll die bisherige Problematik gelöst werden, dass der Bund gemeinsam mit den Ländern zwar außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Fällen überregionaler Bedeutung nach Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG institutionell fördern kann, Einrichtungen von Wissenschaft und Forschung der Hochschulen vom Bund aber nicht in gleicher Weise unterstützt werden können. Nach Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG können Bund und Länder an Hochschulen nur thematisch und zeitlich begrenzt „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“ in Fällen überregionaler Bedeutung gemeinsam fördern.

Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Bereichen Bildung und Wissenschaft und ihre Änderungshistorie aufbereitet werden. Dabei ist zwischen Gesetzgebungskompetenzen, Gemeinschaftsaufgaben und Finanzierungszuständigkeiten zu unterscheiden. Ausgehend von der geltenden Verfassungslage (2.) werden die verschiedenen Grundgesetzänderungen und ihre jeweiligen Hintergründe im Bereich der Kompetenzen für Bildung und Wissenschaft seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949 bis heute näher beleuchtet (3.). Am Ende der Darstellung sind im Hinblick auf die

1 Zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen im Einzelnen:
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014-05-27-Vorschlag-Verteilung-Mittel.html.

2 Vorschlag mit Stand 16. Juni 2014 abzurufen unter: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/grundgesetz-wanka-will-kooperationsverbot-bei-hochschulen-aufweichen-a-975702.html>.

aktuelle Änderungsdebatte um Art. 91b GG alle Fassungen der Gemeinschaftsaufgaben im Bereich Bildung und Wissenschaft tabellarisch zusammengestellt (4.).

2. Überblick über die gegenwärtige Verteilung der Kompetenzen

Grundsätzlich gilt Art. 30 GG, nach dem die **Ausübung staatlicher Befugnisse Sache der Länder** ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Für die Gesetzgebung trifft Art. 70 Abs. 1 GG eine entsprechende Regelung. Im Hinblick auf die Verwaltungszuständigkeit bestimmt Art. 83 Abs. 1 GG, dass Bundesgesetze im Regelfall durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden. Art. 104a Abs. 1 GG regelt zur Finanzierungszuständigkeit, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Die Finanzierungszuständigkeit folgt der Verwaltungszuständigkeit.³

Dem **Bund** sind nach dem Grundgesetz **nur für einzelne Aspekte im Bereich Bildung und Wissenschaft Kompetenzen zugewiesen**. Im Übrigen gilt die oben dargelegte Zuständigkeit der Länder. Besonders die Hoheit auf dem Gebiete des Schulwesens wird als das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder gesehen.⁴

Als **konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit** des Bundes für die frühkindliche Bildung ist die konkurrierende Kompetenz gemäß Art. 74 Abs. Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) zu nennen. Für den betrieblichen Teil der Berufsbildung wird die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nr. 12 GG (Arbeitsrecht) abgeleitet.⁵ Das schulische Berufsbildungswesen ist dagegen Ländersache. Weitere konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen ergeben sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Regelung der Ausbildungsbeihilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG (Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse).⁶ Bei allen genannten Kompetenztiteln kann der Bund allerdings nur regeln, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (**Erforderlichkeit** einer bundesgesetzlichen Regelung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG). Es besteht zudem ein **Abweichungsrecht** der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG von einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG.

Im Bereich der **Finanzierungskompetenz** gilt: Als Ausnahme zum Trennungsgebot des Art. 104a Abs. 1 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden

3 Siehe zur Kompetenzverteilung im Bereich Wissenschaft und Bildung auch: [REDACTED], Inwieweit ist die Kulturhoheit der Länder vom Grundgesetz abgesichert (Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG)?, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 – 3000 – 207/11.

4 BVerfGE 6, 309, 346 f.

5 Siehe etwa zur Begründung der Gesetzgebungskompetenz: Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz - BerBiRefG), BT-Drs. 15/3980, S. 40.

6 Außer Betracht bleibt nachfolgend der Wandel der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Besoldung und Versorgung des Bildungs- und Wissenschaftspersonals.

(Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG). Ein Beispiel für ein Geldleistungsgesetz des Bundes im Bereich der Bildung und Wissenschaft ist das Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG⁷. Für das BAföG gilt als Ausnahme von der Verwaltung als eigene Angelegenheit nach Art. 83 GG die **Verwaltungskompetenz** der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG (siehe auch § 39 BAföG).

Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG sieht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit von **Finanzhilfen** des Bundes vor, nämlich bei Vorliegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und weiterer wirtschaftsbezogener Voraussetzungen, wie z. B. dem Kriterium „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“. Sofern der Bund eine Gesetzgebungskompetenz im Bereich Bildung und Wissenschaft besitzt, steht ihm danach auch das Instrument der Finanzhilfen zur Verfügung. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notlagen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, darf der Bund nach Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG auch ohne Gesetzgebungszuständigkeit den Ländern finanzielle Unterstützung gewähren.

Neben den Gesetzgebungskompetenzen sind ferner die Einflussmöglichkeiten des Bundes über das Instrument der **Gemeinschaftsaufgabe** als Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz zu nennen. Die diesbezüglichen Regelungen des Grundgesetzes sind lex specialis gegenüber Art. 30, 83 ff. und 104a Abs. 1 GG,⁸ die eine grundsätzlich getrennte Aufgabenerledigung vorsehen. Nach Art. 91b GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von Einrichtungen (z. B. Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG) und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG). Gleiches gilt für Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG). Ebenso ist eine Bund-Länder-Kooperation im Bereich von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG) möglich.

Nach Art. 91b Abs. 2 GG können Bund und Länder außerdem auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken (Stichwort „PISA“).

3. Phasen des Wandels

3.1. Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit der Finanzreform von 1969

Erste bedeutende Änderungen erfuhr das Grundgesetz in den Bereichen Bildung und Wissenschaft im Zuge der Finanzreform mit mehreren **Gesetzen zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969**.⁹

3.1.1. Hintergrund

Ursprünglich war das Grundgesetz von 1949 strikt nach einem Trennsystem der föderalen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern konzipiert (**Modell des separativen Föderalismus**).

7 Neugefasst durch Bek. v. 7. Dezember 2010 (BGBl I, S. 1952).

8 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 91b Rn. 1.

9 BGBl. I 1969, S. 357 ff.

Aufgabenzuteilung und -wahrnehmung sollten danach nicht durch Bund und Länder arrangiert werden, sondern auf einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten beruhen.¹⁰ Die Kulturhoheit sollte dabei in Abkehr der zentralistischen Ausrichtung des nationalsozialistischen Bildungssystems Kernstück der nach dem 2. Weltkrieg wieder erstarkten Eigenstaatlichkeit der Länder sein.¹¹ Doch **schon bald** wuchs die Erkenntnis, dass die föderale Eigenstaatlichkeit im Bereich des Bildungswesens den Realitäten einer zunehmenden Verzahnung von Bildung und Wissenschaft mit Wirtschafts- und Sozialpolitik, einer auf die **stärkere Vereinheitlichung** drängenden öffentlichen Meinung und einem zunehmendem Finanzbedarf nicht gerecht werde.¹² Schon früh gab es zwar erste Formen der **Länderkooperation** wie die 1948 gegründete Kultusministerkonferenz und später dann den Wissenschaftsrat (seit 1957) und den Deutschen Bildungsrat (seit 1965), aber die Reform von 1969 sollte nicht zuletzt die bereits **praktizierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich** auf eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage stellen.¹³ Zudem wurden bestimmte, überregionale Aufgaben, wie das Hochschulwesen einschließlich Hochschulbau, in die gesamtstaatliche Verantwortung verlagert.¹⁴ Die Verfassungsänderungen von 1969 im Bereich von Bildung und Wissenschaft umfassen Änderungen bei den Gesetzgebungs- und Finanzierungszuständigkeiten und führen die Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz ein.

3.1.2. Verfassungsänderungen im Einzelnen

3.1.2.1. Ergänzung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG: Regelung der Ausbildungsbeihilfen

Art. 74 Nr. 13 GG wurde durch das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹⁵ ergänzt um den Bereich „**Regelung der Ausbildungsbeihilfen**“.

Wortlaut der Regelung:

„Art. 74

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

...

13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;

...¹⁶

10 Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. II, 2012, § 61 Rn. 10.

11 Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), § 61 Rn. 10.

12 Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), § 61 Rn. 11.

13 Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), § 61 Rn. 11.

14 Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), § 61 Rn. 15.

15 BGBl. I 1969, S. 363.

16 BGBl. I 1969, S. 363.

3.1.2.2. Ergänzung von Art. 75 Abs. 1 GG a. F. um Nr. 1a: Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens

Mit dem bereits genannten 22. Änderungsgesetz wurde außerdem die **Rahmengesetzgebung** um den Bereich der **allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens** ergänzt. Durch die Formulierung „Grundsätze“ wurde die gewünschte zurückhaltende Handhabung der Rahmenkompetenz durch den Bund zum Ausdruck gebracht.¹⁷ Außerdem war eine kooperative Gesetzgebung auf dem Gebiet des Hochschulwesens intendiert.

Wortlaut der Regelung:

„Art. 75

(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über:

...

1a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens;

...

Artikel 72 Abs. 3 gilt entsprechend.

(2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

(3) Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.“¹⁸

3.1.2.3. Einfügung des Abschnitts VIIIa „Gemeinschaftsaufgaben“: Hochschulbau, Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung

Mit dem 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹⁹ wurden die **Gemeinschaftsaufgaben** des Art. 91a und b GG a. F. eingeführt, die die auf den in diesem Abschnitt genannten Gebieten bereits faktisch bestehende Zusammenarbeit einer verfassungsrechtlichen Regelung zuführen sollten.²⁰ Die Fonds- und Dotationspraxis des Bundes und der daraus resultierende Einfluss des Bundes auf die Landespolitik sollte rechtlich eingedämmt werden.²¹ Für den Bereich Bildung und Wissenschaft sind Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. und Art. 91b GG a. F. als Neuerungen zu nennen.

Nach **Art. 91a Abs. 1 Nr. 1a GG a. F.** von 1969 wirkt der Bund beim „Aus- und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ mit, wenn diese Aufgabe für die Gesamtheit bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Das Wort „wissenschaftliche“ wurde allerdings mit dem 27. Gesetz zur

17 Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), § 61 Rn. 17.

18 BGBl. I 1969, S. 363.

19 BGBl. I 1969, S. 359.

20 Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), § 61 Rn. 18.

21 Mager, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., 2012, Art. 91a Rn. 1.

Änderung des Grundgesetzes²² gestrichen. Fortan heißt es „**Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken**“.

Nach Art. 91a Abs. 4 GG a. F. von 1969 trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. Die Zielsetzung dieser Regelung war das gemeinsame Interesse von Bund und Ländern an einer ausreichenden Anzahl gut ausgestatteter Hochschulen.²³ Zugleich wurde eine zwingende Mitwirkung des Bundes festgelegt. Die Regelung eines festen Beteiligungsverhältnisses im Grundgesetz sollte Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über die Beteiligungsquoten verhindern und die partnerschaftliche Gleichberechtigung von Bund und Ländern bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben durch gleiche Finanzierungsquoten zum Ausdruck bringen.²⁴

Wortlaut der Regelung:

„Art. 91a GG

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,

...

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten.

(3) Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.

(4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

(5) Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten.“²⁵

Des Weiteren wurde in **Art. 91b S. 1 GG a. F.** die Möglichkeit eines Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der **Bildungsplanung** und bei der **Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung** geschaffen. Anders als bei der echten Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91a Nr. 1 GG a. F., ist hier die Zusammenarbeit fakultativ. Die Kostenverteilung wird nach Art. 91b S. 2 GG a. F. in einer Vereinbarung geregelt. Letzteres sollte eine der jeweiligen Zusammenarbeit angepasste Finanzierungsregelung ermöglichen.²⁶ Die Möglichkeit gemeinsamer Bildungsplanung und Forschungsförderung wurde allgemein vor dem

22 BGBl. I 1970, S. 1161.

23 BT-Drs. V/2861, S. 26; Guckelberger, in: Härtel (Hrsg.), § 61 Rn. 18.

24 BT-Drs. V/2861, S. 28.

25 BGBl. I 1970, S. 1161.

26 BT-Drs. V/2862, S. 51.

Hintergrund der großen Bedeutung der Forschung für die gesamtstaatliche Entwicklung und die internationale Wettbewerbsfähigkeit in das Grundgesetz eingefügt; die bereits vor 1969 bestehende Staatspraxis wurde so legitimiert.²⁷

Die Voraussetzung der „**überregionalen Bedeutung**“ wurde in der Gesetzesbegründung u.a. mit „besonders bedeutsamen Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ umschrieben.²⁸ Insbesondere Sonderforschungsbereiche müssten an den wissenschaftlichen Hochschulen gebildet werden, in denen bestimmte kostspielige Aufgaben schwerpunktmäßig wahrgenommen würden. Dies sei nur möglich auf Grund gemeinsamer Planung und Finanzierung von Bund und Ländern. Weitere Beispiele für Vorhaben von überregionaler Bedeutung, bei denen ebenfalls eine Zusammenfassung der Kräfte angestrebt wird, seien das Krebsforschungszentrum in Heidelberg und die Rechenzentren.²⁹

Der Aspekt der **Bildungsplanung** wurde erst später in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Seine Einfügung ist das Ergebnis eines Kompromisses, nachdem die Länder eine Rahmenkompetenz des Bundes in diesem Kernbereich der Länderkompetenz abgelehnt hatten.³⁰ Letztlich einigte man sich auf die Möglichkeit gemeinsamer Bildungsplanung, um so durch Länderkoordinierung die innerstaatliche Mobilität und sozialstaatlich gewährleisteten Grundrechtsgehalte zu sichern.³¹ Die gemeinsame Bildungsplanung umfasste sämtliche Bildungsbereiche von der vorschulischen Erziehung über das gesamte allgemeine Schulwesen, das Hochschulwesen, die Fort- und Weiterbildung bis zur Erwachsenenbildung.³² In der Praxis fand diese Kooperation nach Art. 91b S. 1 GG a. F. aber letztlich nur bis 1980 statt.³³

Wortlaut der Regelung:

„Art. 91b GG

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“³⁴

3.1.2.4. Einfügung von Art. 104a GG a. F.

Mit dem 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes³⁵ wurden – als Ausnahme zum Konnexitätsgrundsatz – auch Regelungen zur **Finanzierung von Geldleistungsgesetzen** und die **Investi-**

27 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 1.

28 BT-Drs. V/2862, S. 29.

29 BT-Drs. V/2862, S. 29.

30 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 5.

31 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 5.

32 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 2.

33 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 5.

34 BGBl. I 1969, S. 359.

35 BGBl. I 1969, S. 359.

tionshilfekompetenz des Bundes durch einen neuen Art. 104a GG a. F. eingeführt. Mit diesen Bestimmungen wurde u. a. die bereits existierende Mischfinanzierung verfassungsrechtlich begrenzt.³⁶

Nach Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG a. F. konnten **Geldleistungsgesetze**, die von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder teilweise vom Bund getragen werden. Nach S. 2 galt Bundesauftragsverwaltung, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt. S. 3 enthielt einen Zustimmungstatbestand für den Bundesrat, wenn die Länder nach dem Gesetz ein Viertel der Ausgaben oder mehr zu tragen hatten. Art. 104a Abs. 3 GG a. F. betraf im Bildungssektor z. B. das **BAföG**, das 1971³⁷ eingeführt wurde.

Art. 104a Abs. 4 S. 1 GG a. F. ermöglichte unter bestimmten Voraussetzungen **Finanzhilfen** des Bundes an die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände): Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Gleichgewichts. Nach S. 2 regelte das Nähere ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes. Mit der Investitionshilfekompetenz des Bundes sollten die allgemeine Wirtschaftstätigkeit angeregt und eine gleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung wiederhergestellt bzw. die ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung in den verschiedenen Regionen des Bundesgebiets verhindert werden.³⁸

Nach Art. 104a Abs. 4 GG a. F. durften Finanzhilfen durch den Bund auch in Bereichen der reinen Länderzuständigkeiten gewährt werden. So konnte auf diese Basis z.B. später das Ganztags-schulprogramm gestützt werden.³⁹ Allerdings eröffnete Art. 104a Abs. 4 S. 1 GG a. F. wegen der hiernach geforderten Wirtschaftsbezogenheit keine allgemeine Möglichkeit der Bund-Länder-Kooperation im Bildungswesen, wie Art. 91b GG a. F. dies vorsah.⁴⁰

Wortlaut der Regelung:

„Art. 104a

...

(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.

(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirt-

36 Siekmann, in: Sachs, GG, 5. Aufl., 2009, Vor Art. 104a Rn. 1.

37 BGBl. I 1971, S. 1409.

38 BT-Drs. V/2861, S. 52.

39 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 104b Rn. 2.

40 Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Bd. VI, Stand: 70. Erglfg., 2013, Art. 91b Rn. 20 (18. Lfg.).

*schaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. ...*⁴¹

3.2. Verfassungsreform von 1994

In Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich Bildung und Wissenschaft brachte die Verfassungsreform 1994⁴² **nur zwei Neuerungen**: Zum Schutz der Länder vor einer ausufernden Bundesgesetzgebung wurde die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a. F. in eine **Erforderlichkeitsklausel** umgewandelt. Aus diesem Grund wurde auch die **Rahmengesetzgebungskompetenz** gemäß Art. 75 GG a. F. um einen Abs. 1 **ergänzt**. Danach durften Rahmengesetze nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende und unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

Wortlaut der Regelungen:

„Art. 72 GG

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“⁴³

„Art. 75 GG

(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über: 1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Artikel 74a nichts anderes bestimmt;

1a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens;

2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse;

3. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege;

4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt;

5. das Melde- und Ausweiswesen;

6. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.

Artikel 72 Abs. 3 gilt entsprechend.

(2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

41 BGBl. I 1969, S. 359.

42 BGBl. I 1994, S. 3146.

43 BGBl. I 1994, S. 3146.

(3) Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.“⁴⁴

3.3. Föderalismusreform I von 2006

Weitreichende Änderungen in den Bereichen Bildung und Wissenschaft erfolgten durch die Föderalismusreform I von 2006⁴⁵.

3.3.1. Hintergrund

Ziel der Föderalismusreform I war allgemein, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.⁴⁶ Konkret ging es um eine klarere Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, die Reduzierung von Zustimmungstatbeständen, um Blockaden durch den Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren zu vermeiden, den Abbau von Mischfinanzierungen sowie die Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes.⁴⁷

3.3.2. Verfassungsänderungen im Einzelnen

3.3.2.1. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG, Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG und Aufhebung der Rahmenkompetenz gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG

Mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG wurde für den Bereich der **Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse** eine neue konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes geschaffen. Gleichzeitig wurde – mit dem Ziel einer stärkeren Abgrenzbarkeit der Kompetenzen von Bund und Ländern – das Instrument der **Rahmengesetzgebung vollständig gestrichen**. Angestrebt wurde mit der Beschränkung der neuen konkurrierenden Zuständigkeit auf die genannten Bereiche auch ein Kompetenzzuwachs der Länder im Bereich des Hochschulrechts.⁴⁸

Mit der Kompetenz für die Hochschulzulassung sollte der Bund – im Sinne einer Voll- und nicht wie bisher nur Rahmenkompetenz – die Möglichkeit haben, 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.⁴⁹ Dies dient der Sicherstellung

44 BGBl. I 1994, S. 3147.

45 BT-Drs. 16/813.

46 BT-Drs. 16/813, S. 1.

47 BT-Drs. 16/813, S. 7.

48 BT-Drs. 16/813, S. 14.

49 BT-Drs. 16/813, S. 14.

der verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein transparentes und faires Vergabeverfahren. Nach der Gesetzesbegründung sind hiervon nicht die Regelung von Studiengebühren sowie Regelungen zum Hochschulzugang mit Bezug zur Länderhoheit für das Schulwesen erfasst.⁵⁰ Auf der Grundlage der Kompetenz für die Hochschulabschlüsse kann der Bund im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und die Regelstudienzeiten zu regeln.⁵¹ Dies geschieht mit dem Ziel eines Beitrags zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Hochschulraums und zur internationalen Akzeptanz deutscher Hochschulabschlüsse.

Die Länder haben nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG nunmehr ein Abweichungsrecht, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG Gebrauch gemacht hat. Das Instrument der Abweichungsgesetzgebung wurde durch die Föderalismusreform I eingeführt und soll den Ländern die Möglichkeit eröffnen, in den genannten Bereichen abweichend von der Regelung des Bundes eigene Konzeptionen zu verwirklichen und auf ihre unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen zu reagieren.⁵²

Wortlaut der Regelungen:

„Art. 72

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

...

6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

(4) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.“⁵³

50 BT-Drs. 16/813, S. 14.

51 BT-Drs. 16/813, S. 14.

52 BT-Drs. 16/813, S. 11.

53 BGBl. I 2006, S. 2034.

„Art. 74

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

...

33. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

...⁵⁴

3.3.2.2. Änderung von Art. 91a GG und Art. 91b GG: Abschaffung der echten Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ und geänderte Möglichkeit eines (fakultativen) Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei Wissenschaft und Bildung

Die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“, ein Produkt der bildungs- und forschungspolitischen Aufbruchstimmung der 1960er Jahre⁵⁵, wurde mit der Vollendung des quantitativen Ausbaus der Hochschulen gestrichen, um so den Weg frei zu machen für weitere Investitionen in den Qualitätsausbau von Wissenschaft und Forschung.⁵⁶ Die Neustrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe wurde auch im Hinblick auf die notwendige Entflechtung von Zuständigkeiten für erforderlich gehalten.⁵⁷ Die Streichung der (echten) Gemeinschaftsaufgabe des Hochschulbaus gilt zudem als Beitrag zum Abbau von Mischfinanzierungen und zur Stärkung der Länder.⁵⁸ Finanzielle Kompensationsregelungen enthält der neu geschaffene Art. 143c GG.⁵⁹

Der neu gefasste Art. 91b GG ist die bis heute geltende Grundlage des möglichen Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Forschungsförderung in Fällen überregionaler Bedeutung und bei der Bildungsevaluation im internationalen Vergleich.

Folgendes ist im Vergleich zur früheren Fassung (Art. 91b S. 1 GG a. F. „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“) hervorzuheben: Die auch bis 2006 bestehende Möglichkeit der gemeinsamen **Forschungsförderung an Hochschulen** wird mit der Neuregelung fortgesetzt (Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG „Forschung an Hochschulen“). Diese Vorschrift umfasst allerdings – wie auch nach alter Rechtslage – nicht die Förderung von Bauten und Großgeräten. Dies wurde vor 2006 durch die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ nach Art. 91a Nr. 1 GG a. F. abgedeckt. Seit 2006 sind Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten über Art. 91b Nr. 3 GG förderungsfähig. Allerdings gibt es einen wesentlichen Unterschied zur alten Rechtslage. Die institutionelle Förderung von Hoch-

54 BGBl. I 2006, S. 2035.

55 Siekmann, in: Sachs, GG, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 91b Rn. 1.

56 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 4.

57 BT-Drs. 16/813, S. 15.

58 BT-Drs. 16/813, S. 15.

59 Siehe hierzu im Einzelnen: [REDACTED], Welche Mitwirkungsrechte hat der Bund im Bereich der Hochschulfinanzierung durch die Föderalismusreform I aufgegeben?, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 – 3000 – 103/14.

schulen wurde bewusst im neuen Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG mit der Beschränkung auf „Vorhaben“ ausgeklammert; in Art. 91b S. 1 GG a. F. hieß es dagegen „Einrichtungen und Vorhaben“. Als Folge dieser Neuregelung ist ein Zusammenwirken von Bund und Ländern beim allgemeinen Aus- und Neubau der Hochschulen einschließlich dem Hochschulklinikbau ausgeschlossen. Die Projektförderung an Hochschulen („Vorhaben“) ist weiterhin möglich.⁶⁰ Projektförderung liegt nur dann vor, wenn Ausgaben für einen sachlich abgrenzbaren Zweck getätigt werden.⁶¹ Mit der Formulierung „Wissenschaft und Forschung“ ist dagegen seit 2006 auch die Förderung von Vorhaben der Lehre möglich.⁶² Dies war nach Art. 91b GG a. F. nicht möglich.⁶³

Für die **Forschung außerhalb von Hochschulen** gilt anders als bei der Hochschulforschung seit der Föderalismusreform I der neue Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG: Hiernach ist auch die institutionelle Förderung („Einrichtungen“) möglich. Der Bund darf somit Ausgaben zur Deckung der allgemeinen Kosten tätigen.⁶⁴

Für alle Fördertatbestände des Art. 91b Abs. 1 GG ist die „**überregionale Bedeutung**“ der Fälle wie auch nach alter Rechtslage Voraussetzung. In der Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform I wird hierzu ausgeführt, „dass es sich um eine Förderung handeln muss, die Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext. Eine weitere Konkretisierung des Begriffes muss im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung erfolgen, auf deren Grundlage das Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Forschungsförderung erst möglich wird.“⁶⁵

Das **Zusammenwirken von Bund und Länder im Bereich Bildung** wurde eingeschränkt: Während Art. 91b S. 1 GG a. F. die Möglichkeit der gemeinsamen Bildungsplanung im Allgemeinen vorsah, ist die seit 2006 bestehende Gemeinschaftsaufgabe auf die „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ beschränkt (Art. 91b Abs. 2 GG).

Zur Begründung wird im Gesetzentwurf zur Föderalismusreform I angeführt, dass die übergreifende Bildungsplanung letztlich nicht realisiert worden sei und daher durch eine zukunftsorientierte gemeinsame Evaluation und Bildungsberichterstattung zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich ersetzt werde.⁶⁶ Die neue Gemeinschaftsaufgabe hat laut Gesetzesbegründung drei Elemente: Gemeinsame Feststellung und gemeinsame Berichterstattung und die Möglichkeit der Abgabe von gemeinsamen Empfehlungen. Es sollten Grundinformationen (einschließlich Finanz- und Strukturdaten) mit dem Ziel geschaffen werden, die internationale

60 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 91b Rn. 4.

61 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl., 2010, Art. 91b Rn. 11.

62 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 91b Rn. 11.

63 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 20.

64 Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 91b Rn. 11.

65 BT-Drs. 16/813, S. 17.

66 BT-Drs. 16/813, S. 17.

Gleichwertigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bildungswesens zu gewährleisten.⁶⁷ Für Folgerungen aus diesem Zusammenwirken seien – unbeschadet eventueller gemeinsamer Empfehlungen – allein die Länder zuständig, soweit nicht der Bund konkrete Zuständigkeiten habe (außer-schulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse). Die bestehende Zusammenarbeit der Länder und des Bundes zur nationalen Bildungsberichterstattung bleibe als notwendige Grundlage internationaler Berichtspflichten und internationaler Vergleiche unberührt und werde weitergeführt.⁶⁸

Im Hinblick auf die **Kostentragung** im Bereich der neu gefassten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG ergibt sich ebenfalls eine Änderung gegenüber der alten Regelung von 1969. Während früher von „Aufteilung“ der Kosten (Art. 91b S. 2 GG a. F.) die Rede war, heißt es nunmehr in der bis heute gültigen Fassung des Art. 91b Abs. 3 GG: „Die Kostentragung wird in einer Vereinbarung geregelt.“ Somit ist nunmehr auch eine einseitige Kostentragung durch einen der Vertragspartner möglich.⁶⁹ Es wird klargestellt, dass der Bund auch alleine fördern darf.⁷⁰

Wortlaut der Regelung:

„Art. 91b

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

- 1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;*
- 2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;*
- 3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.*

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“⁷¹

3.3.2.3. Änderung der Regelungen für Geldleistungsgesetze: Art. 104a Abs. 3 und 4 GG

Die Regelung der Investitionshilfekompetenz des Bundes gemäß Art. 104a Abs. 4 GG a. F. wurde ebenfalls 2006 geändert und in einen neuen Art. 104b GG verlagert. Art. 104a Abs. 3 und 4 GG betreffen seit der Reform von 2006 die **Geldleistungsgesetze**, im Bildungssektor z. B. für das BAföG maßgeblich. Letzteres unterfällt der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG. Diese Vorschrift ist gegenüber der Reform von 1969 unverändert geblieben: Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.

67 BT-Drs. 16/813, S. 17.

68 BT-Drs. 16/813, S. 17.

69 Mager, in: v. Münch/Kunig, Art. 91b Rn. 31.

70 BT-Drs. 16/813, S. 16.

71 BGBl. I 2006, S. 2036.

Der Zustimmungstatbestand in Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG a. F. wurde allerdings in der Verfassungsänderung von 2006 gestrichen. Eine Neuregelung enthält nunmehr Art. 104a Abs. 4 GG. Sie ersetzt und erweitert Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG a. F. mit dem Ziel eines weitergehenden Schutzes der Länder vor Kostenlasten aufgrund von Bundesgesetzen.⁷² Die Vorschrift sieht nunmehr vor, dass Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Damit wurde auch der aufgrund der alten Regelung bestehende Streit geklärt, ob auch ohne gesetzliche Kostenverteilungsregelung der Zustimmungstatbestand einschlägig ist.⁷³ Früher hieß es: „Bestimmt das Gesetz, dass...“. Außerdem galt die Zustimmungspflichtigkeit bis 2006 erst ab einer Kostentragungsquote der Länder von einem Viertel (Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG a. F.), nunmehr greift sie bereits unabhängig von einer bestimmten Quote, sobald die Länder nach dem Bundesgesetz Kosten zu tragen haben und entfällt, wenn der Bund die Kosten zu Hundert Prozent trägt.

Wortlaut der Regelung:

„Art. 104a

...

(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.

(4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

...“⁷⁴

3.3.2.4. Einfügung von Art. 104b GG: Änderung der Investitionshilfekompetenz des Bundes

Mit dem durch die Föderalismusreform I eingefügten Art. 104b GG wird die bisher in Art. 104a Abs. 4 GG a. F. geregelte **Investitionshilfekompetenz** des Bundes **ingeschränkt**. Damit sollte das dauerhaft und strukturell verfestigte Finanzierungsinstrument der Finanzhilfen des Bundes einschließlich der damit verbundenen Einflussmöglichkeiten auf Sachentscheidungen der Länder eingedämmt werden.⁷⁵ Wesentliche Neuerung ist – unter Beibehaltung der sonstigen Voraussetzungen

72 BT-Drs. 16/813, S. 18; Siekmann, in: Sachs, Art. 104a Rn. 36.

73 Siekmann, in: Sachs, Art. 104a Rn. 36.

74 BGBl. I 2006, S. 2036.

75 Siekmann, in: Sachs, Art. 104b Rn. 3.

(Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) – die Tatsache, dass Finanzhilfen nur noch in den Bereichen gewährt werden dürfen, in denen der **Bund die Gesetzgebungskompetenz** besitzt. Für den Bildungssektor hat dies weitreichende Folgen, weil ein Großteil der Kompetenzen hier bei den Ländern liegt. So hält die Gesetzesbegründung fest, dass zum Beispiel ein neues Ganztagschul-Investitionsprogramm danach nicht mehr zulässig wäre, weil das Schulwesen Gegenstand ausschließlicher Gesetzgebung der Länder sei.⁷⁶ Nur dort, wo der Bund im Bildungsbereich Kompetenzen habe (außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse), seien Finanzhilfen des Bundes weiter zulässig. Die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern bleibe unberührt.

Wortlaut der Regelung:

„Art. 104b

(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) 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.*

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“⁷⁷

3.4. Föderalismusreform II von 2009

Im Hinblick auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft brachte die Föderalismusreform II von 2009⁷⁸ nur **eine Änderung**. Die Regelung der Finanzhilfen wurde in Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG dahingehend abgeschwächt, dass in **Ausnahme** von der Grundregel, im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, **Finanzhilfen auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes** gewährt werden können. Die Gesetzesbegründung zur Grundgesetzänderung hält fest, dass damit sichergestellt werden solle, zur Bewältigung solcher Notsituationen erforderliche Programme zur Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand mit Unterstützung des

76 BT-Drs. 16/813, S. 19.

77 BGBl. I 2006, S. 2036 f.

78 BGBl. I 2009, S. 2248 ff.

Bundes in allen Investitionsbereichen durchführen zu können.⁷⁹ Diese Ausnahme vom Erfordernis der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes bei Finanzhilfen gilt folglich auch für die Bereiche Bildung und Wissenschaft.

Wortlaut der Regelung:

„Art. 104b

(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) 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. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.
(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.
(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“⁸⁰

4. Tabellarische Übersicht der Änderungshistorie der Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Bildung und Wissenschaft

Vor dem Hintergrund des kürzlich vorgelegten Gesetzentwurfs der Bundesbildungsministerin zur Änderung des Art. 91b GG (s.o. 1.) soll die nachfolgende Übersicht einen Überblick über die verschiedenen Fassungen der Gemeinschaftsaufgaben im Bereich Bildung und Wissenschaft einschließlich des Änderungsvorschlags geben.

79 BT-Drs. 16/12410, S. 10.

80 BGBl. I 2009, S. 2248.

Finanzreform 1969/70	Föderalismusreform I 2006	Aktueller Änderungsvorschlag
<p>Art. 91a GG</p> <p>(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):</p> <p>1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,</p> <p>...</p> <p>(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten.</p> <p>(3) Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.</p> <p>(4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.</p> <p>(5) Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten.</p>	<p>Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ gestrichen.</p>	

Finanzreform 1969/70	Föderalismusreform I 2006	Aktueller Änderungsvorschlag
<p>Art. 91b GG Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.</p>	<p>Art. 91b GG (1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von: 1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen; 2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen; 3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten. Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder. (2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken. (3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.</p>	<p>Art. 91b Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.</p>





W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Regelungskompetenz des Bundes
für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter
nach der Föderalismusreform I?**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Regelungskompetenz des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nach der Föderalismusreform I?

Sachstand WD 3 - 3000 - 235/08

Abschluss der Arbeit: 26. Juni 2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Seit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I besitzt der **Bund** eine nicht an die Erforderlichkeitsklausel gebundene **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG neu).

Die **Reichweite dieser neuen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes** wird **streitig** diskutiert. Dabei geht es auch um die Frage, ob von der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung auch die Regelungszuständigkeit für den **Hochschulzugang beruflich Qualifizierter** erfasst ist.

Hierzu werden **unterschiedliche Auffassungen** vertreten: (**Meinung 1:**) Nach Ansicht **der Bundesregierung, der Länder** und nach **herrschender Meinung in der Literatur** werden von der neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung **Regelungen des Hochschulzugangs**, also die Frage, welche die für ein Studium erforderliche Qualifikation ist und wie sie nachgewiesen wird, **nicht umfasst**. Zu diesem Ergebnis gelangt diese Meinung vor allem unter Berufung auf die Begründung des Entwurfs für das verfassungsändernde Gesetz zur Föderalismusreform I: Die Materie des Hochschulzugangs gehöre aufgrund ihres engen Bezugs zum Schulwesen zur **Zuständigkeit der Länder**.

(**Meinung 2:**) Während **ein Teil der Sachverständigen in einer öffentlichen Anhörung** eine Bundeskompetenz für den Hochschulzugang lediglich als wünschenswert erachtet, wird von einem weiteren Teil und **in neuerer Literatur** die Auffassung vertreten, dass der **Begriff der „Hochschulzulassung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG auch den Hochschulzugang einschlieÙe**. Die Vertreter dieser Ansicht berufen sich auf die bisherige Systematik des HRG und darauf, dass die Bereiche Hochschulzugang, Bestimmung der Ausbildungskapazitäten sowie Zulassung zum Studium eng miteinander zusammenhängen.

(**Meinung 3:**) Nach **differenzierender Ansicht** wird eine Bundeskompetenz für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter gesehen, **„soweit dies den Bereich der Hochschulzulassung betrifft“**. Es geht um die von den **Hochschulen** auf der Grundlage der jeweiligen Landeshochschulgesetze zum Teil verlangten, über das Merkmal der beruflichen Qualifikation hinausgehenden Voraussetzungen, wie etwa **Eignungsprüfungen**. **Zum Teil** wird eine **staatsvertragliche Lösung** favorisiert.

Ausgeschlossen sein dürften - aufgrund der allgemein geltenden Kollisionsregeln im Kompetenzbereich - entsprechende **bundesgesetzliche Bestimmungen** im Zusammen-

hang mit den Kompetenztiteln für das **Recht der außerschulischen beruflichen Bildung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG).

A blue square logo containing the white letter 'W'.

Eine Vereinheitlichung der Regelungen über den Hochschulzugang für beruflich qualifizierte wäre aber über einen **Staatsvertrag** der Länder oder des Bundes mit den Ländern bzw. einen entsprechenden **Beschluss der Kultusministerkonferenz** möglich.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	6
2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse)	7
2.1. Meinungsstand	7
2.1.1. Meinung 1: Hochschulzugang nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG erfasst	7
2.1.2. Meinung 2: Hochschulzugang von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG erfasst	9
2.1.3. Meinung 3: Differenzierende Betrachtungsweise	10
2.2. Ergebnis	10
3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG (Recht der außerschulischen beruflichen Bildung)	11
4. Staatsvertragliche Lösung	12
5. Beschluss der KMK	13

1. Einleitung

Durch die am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I sind u. a. die Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) und für die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder stehenden Personen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) entfallen, die in der Vergangenheit die Grundlage für die meisten Regelungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG) bildeten.

Der **Bund** besitzt nunmehr eine nicht an die Erforderlichkeitsklausel gebundene **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG neu). Die neue Kompetenz gibt ihm die Möglichkeit, detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen für die genannten Bereiche treffen zu können, während er nach der bisherigen Rahmenkompetenz auch hierfür nur die allgemeinen Grundsätze festlegen konnte.

Soweit der Bund von seiner neuen Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Hochschulzulassung bzw. –abschlüsse Gebrauch macht, steht den **Ländern ein Abweichungsrecht** gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG neu zu. Auf den neuen Kompetenztitel gestützte Bundesgesetze treten gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates anderes bestimmt worden ist. Dabei geht gemäß Art. 73 Abs. 3 S. 3 GG im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor. Ab dem 01. August 2008 dürfen die Länder gemäß Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG - auch ohne neu geschaffenes Bundesrecht – abweichende Regelungen treffen.

Für diejenigen **Regelungen des HRG**, die **weder Hochschulzulassung noch –abschlüsse** betreffen und für die eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes also gänzlich entfällt, steht den **Ländern eine (sofortige) Ersetzungsbefugnis** gemäß Art. 125a Abs. 1 GG neu zu.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) vom 23. Juli 2007 sieht das Außerkrafttreten dieses Gesetzes zum 01. Oktober 2008 vor.¹ Mit der Aufhebung soll ein Signal gegeben werden, die Hochschulen zugunsten von mehr Wettbewerb aus der staatlichen Detailsteuerung zu entlassen.²

Die **Reichweite der neuen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit** des Bundes wird **streitig** diskutiert. In diesem Zusammenhang ist nachfolgend zu klären, ob von

1 BT-Drs. 16/6122; Beratungsstand: Überweisung.

2 Vgl. BT-Drs. 16/6122, S. 1.

der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung auch die **Regelungszuständigkeit für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter** erfasst ist. Diese Thematik ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die nach § 27 Abs. 2 S. 2 HRG erlassenen Bestimmungen zum Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte in den 16 Landeshochschulgesetzen im Einzelnen unterschiedliche Voraussetzungen formulieren, was dazu führt, dass von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten für diese Gruppe bestehen.³ Diese Situation wird vielfach als unbefriedigend empfunden und mit der Forderung nach bundeseinheitlichen bzw. bundesrechtlichen Regelungen verbunden.⁴

2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse)

2.1. Meinungsstand

2.1.1. Meinung 1: Hochschulzugang nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG erfasst

Nach **herrschender Auffassung in der Literatur**⁵ werden von der **neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung** Regelungen des **Hochschulzugangs**, also die Frage, welche die für ein Studium erforderliche Qualifikation ist und wie sie nachgewiesen wird, **nicht umfasst**. Auch **Sachverständige der öffentlichen Anhörung** des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Thema „Gesetzentwurf zur **Aufhebung des HRG** und weiterer Vorlagen“ am 12. November 2007 sind zum Teil dieser Ansicht.⁶ Sie gelangen zu dieser Einschätzung vor allem unter Berufung auf die Begründung des Entwurfs für das verfassungsändernde Gesetz zur Föderalismusreform I: Die **Auslegung des neuen Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG**, der dem Bund nach dem Wortlaut eine Gesetzgebungskompetenz lediglich für die „Hochschulzulassung“ verleihe, ergebe, dass der verfassungsändernde **Gesetzgeber der üblichen Definition der Hochschulzulassung gefolgt** sei. Üblicherweise werde zwi-

3 Vgl. Kultusministerkonferenz (KMK) (Hrsg.), Synoptische Darstellung der in den Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auf der Grundlage hochschulrechtlicher Regelungen, Oktober 2007, abzurufen unter: <http://www.kultusministerkonferenz.de>.

4 Vgl. etwa Forderung des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfraktion, Thomas Oppermann, MdB, nach bundesweit einheitlichen Zugangsvoraussetzungen für Interessenten ohne Abitur („Bund könnte Hochschulzugang regeln“, Frankfurter Rundschau vom 19. Juni 2008) und von Abg. Petra Merkel (SPD) zur Ergänzung der Kompetenzen des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Hochschulzugang (Föderalismuskommission II (Födko II), Fachdiskurs 1, Arbeitsunterlage (AU) 042, S. 56).

5 Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2007, Art. 74 Rn. 72; Sannwald, Art. 74 Rn. 380; Stettner, Rupert, in: Dreier, Horst, Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Bd. II, Supplementum 2007, Tübingen 2007, Art. 74 Abs. 1 Rn. 147; Waldeyer, Hans-Wolfgang, Der Gesetzentwurf zur Föderalismusreform, in: Die neue Hochschule (DNH) 2006, S. 8 ff., S. 10.

6 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Hochschulverbandes, A-Drs. 16(18)273b, S. 9; Stellungnahme von Frau Ministerin Dr. Eva-Maria Stange, A-Drs. 16(18)273j (ohne Seitenangaben).

schen dem Erwerb oder der **Feststellung der Hochschulreife bzw. einer zum Hochschulstudium befähigenden Qualifikation (Hochschulzugang)** und dem Verfahren der Hochschulzulassung unterschieden,⁷ wobei die **Hochschulzulassung** das staatlich geregelte Verfahren umschreibe, das bei Mangel an Studienmöglichkeiten („Studienplätzen“) der Verwirklichung des Zugangsrechts vorgeschaltet sei.⁸ Die Fragen der Besonderheiten der Hochschulzulassung stellten sich danach also immer nur dann, wenn dem Studienplatzangebot ein Übermaß an Studienbewerbern gegenüberstehe.⁹

Aus der Begründung des Gesetzentwurfs sei zu entnehmen, dass die Kompetenz für die Hochschulzulassung dem Bund die Möglichkeit geben soll, „Vorgaben für die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie für die Vergabe der Studienplätze und Auswahlverfahren einheitlich zu regeln.“¹⁰ Damit erfolge eine Festlegung der Begrifflichkeit im Wesentlichen auf den Bereich der Kapazitätsermittlung. Fragen der zum Studium befähigenden Qualifikation werden in der Gesetzesbegründung dagegen nicht als Gegenstand der Bundeskompetenz beschrieben. Regelungen des „Hochschulzugangs“ würden vielmehr unter Hinweis auf ihren engen Bezug zum Schulwesen – und damit zur Länderkompetenz Bildung gehörig - ausdrücklich ausgeschlossen.¹¹

Die Materie des Hochschulzugangs gehöre aufgrund ihres engen Bezugs zum Schulwesen zur Zuständigkeit der Länder.¹² Als Materie des Hochschulzugangs wären danach **Regelungen des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte Ländersache**.

Auch die **Bundesregierung**¹³ **verneint** mit der eben genannten Begründung die **Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter**. Außerdem sieht sie aufgrund der Tatsache, dass diese Thematik einen Regelungsbereich betreffe, für den im Rahmen der **Föderalismusreform I** Lösungen gefunden worden seien, gegenwärtig **keinen verfassungsrechtlichen Korrekturbedarf**.¹⁴

7 Vgl. zur Definition auch Bahro, Horst/ Berlin, Henning, Das Hochschulzulassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. Köln 2003., S. 30 f.

8 Vgl. auch Bahro/Berlin, S. 5.

9 Stellungnahme Ministerin Stange, A-Drs. 16(18)273j (ohne Seitenangaben).

10 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – BT-Drs. 16/813, S. 14.

11 Vgl. Gesetzentwurf, BT-Drs. 16/813, S. 14.

12 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – BT-Drs. 16/813, S. 14.

13 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, ..., weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - BT-Drs. 16/2318 - Neue Regelungen zur Hochschulzulassung und zu Studienabschlüssen, BT-Drs. 16/2393 vom 11.08.2006, Antwort zu Frage 10, S. 7.

14 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, ...un fit Fraktion DIE LINKE – BT-Drs. 16/9259 – Rolle und Bewertung von bildungspolitischen Fragestel-



Unabhängig von dieser Einschätzung spricht sie sich dafür aus, dass der Zugang zu Fachhochschulen und Universitäten auf der Grundlage einer erfolgreichen Berufsausbildung im Hochschulrecht der Länder im Sinne einer größeren Transparenz und besseren Durchlässigkeit der Bildungswege optimiert werde.¹⁵

In dieser Weise haben sich auch die **Länder positioniert**. Sie sichern zu, den notwendigen Abstimmungsbedarf zur Aufrechterhaltung der Mobilität der Studienanfängerinnen und –anfänger sowie der Studierenden in der KMK vorzunehmen.¹⁶

2.1.2. Meinung 2: Hochschulzugang von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG erfasst

Während **ein Teil der Sachverständigen**¹⁷ der genannten Anhörung zum HRG eine Bundeskompetenz für den Hochschulzugang lediglich als wünschenswert erachtet, wird von einem weiteren Teil¹⁸ und **in neuerer Literatur**¹⁹ mitunter die Auffassung vertreten, dass der Begriff der „**Hochschulzulassung**“ in **Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG** auch **den Hochschulzugang einschließe**. Sofern eine Begründung für die Ansicht geliefert wird,²⁰ wird darauf verwiesen, dass dies auch der **Struktur des HRG** entspreche, das in seinem zweiten Kapitel „Zulassung zum Studium“ auch Regelungen über die allgemeinen Voraussetzungen des Hochschulzugangs (§ 27 HRG) enthalte.²¹ Die drei **Bereiche Hochschulzugang, Bestimmung der Ausbildungskapazitäten sowie Zulassung zum Studium hingen eng miteinander zusammen**. Insbesondere gingen Zulassungsverfahren in wesentlichen Punkten von materiellen Einzelheiten der Zugangsberechtigung aus.²² Deshalb sei es auch künftig sachwidrig, dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften für den Studienzugang abzusprechen. Es sei daher davon auszugehen, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auch für die Regelung des

lungen im Rahmen der Föderalismusreform II, BT-Drs. 16/9543 vom 11.06.2008 (elektronische Vorabfassung), S. 4.

- 15 Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 16/2393, S. 7: laut KMK-Pressemitteilung zu den Ergebnissen der KMK vom 06.03.2008 haben die Kultusminister der Länder und das Bundesbildungsministerium eine Arbeitsgruppe im Rahmen der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ u. a. damit beauftragt, den Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte durch konkrete länderübergreifende Verabredungen zu verbessern (Pressemitteilung abzurufen unter <http://www.kmk.org>).
- 16 So Stellungnahme der Länder zu der in Fn. 4 zitierten Forderung der Abg. Petra Merkel, Födko II, Fachdiskurs 1, AU 042, S. 56.
- 17 Stellungnahme des freien Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs), A-Drs. 16(18)273f, S. 6; Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), A-Drs. 16(18)273d neu, S. 7.
- 18 Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), A-Drs. 16(18)273a, S. 20; Stellungnahme von Dr. Ulf Bade, Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS), A-Drs. 16(18)273g, S. 12.
- 19 Gieseke, Ludwig, Mit der Zulassung sollte auch der Zugang zum Studium bundesrechtlich geregelt sein, in: *Wissenschaftsrecht 2007*, S. 180 ff., S. 181 f.
- 20 Ohne Begründung: ZVS.
- 21 Gieseke, in: *Wissenschaftsrecht 2007*, S. 180 ff., S. 181; Stellungnahme der GEW, A-Drs. 16(18)273a, S. 20.
- 22 Gieseke, in: *Wissenschaftsrecht 2007*, S. 180 ff., S. 182.



Hochschulzugangs von in der Bildung qualifizierten Menschen besitze sowie diese Materie in einem Bundeshochschulgesetz regeln könne und auch solle.

2.1.3. Meinung 3: Differenzierende Betrachtungsweise

Zum Teil wird eine Bundeskompetenz für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter gesehen, **„soweit dies den Bereich der Hochschulzulassung betrifft“**.²³ Nähere Ausführungen, wie dies konkret zu verstehen ist, werden allerdings nicht gemacht. Vermutlich fassen die Vertreter dieser Ansicht unter Hochschulzulassung begrifflich auch die von den **Hochschulen** auf der Grundlage der jeweiligen Landeshochschulgesetze zum Teil verlangten, **über das Merkmal der beruflichen Qualifikation hinausgehenden Voraussetzungen**, wie etwa **Eignungsprüfungen**.²⁴

Zum Teil wird zwar darauf verwiesen, dass nach der Begründung zum neuen Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG eine bundesrechtliche Regelung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte nicht zulässig sei, aber in diesem Zusammenhang auch angeführt, dass die **Grenzen zwischen Zugang und Zulassung mit der Einführung solcher Eignungstest verschwämmen**.²⁵ Die klassische Abgrenzung von Hochschulzugang und Hochschulzulassung sei verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten.

Mitunter wird es als **Aufgabe des Bundes im Kompetenzbereich der Hochschulzulassung** gesehen, die **Kompetenz der Länder beim Hochschulzugang zu sichern**, weil es durch die besonderen Regelungen zur Zulassung unter Rückgriff auf „Elemente jenseits der Hochschulzugangsberechtigung“ zu einer Entwertung der Zugangsberechtigungen gekommen sei.²⁶ Die Länder hätten die Aufgabe, durch Regelungen zum Hochschulzugang nicht derartige Impulse zu geben, dass sich die Hochschulzulassung nicht von der Zugangsberechtigung generell löse. Ein **Staatsvertrag** biete die beste Verfahrensvariante um die beiden Kompetenzbereiche aufeinander abzustimmen.²⁷

2.2. Ergebnis

Nach **herrschender Meinung** (Meinung 1) sind **bundesgesetzliche Regelungen des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte nicht von der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gedeckt**. Nur unter der Voraussetzung, dass man sich der Meinung 2 oder 3 anschließt, wäre der Hochschulzugang durch Bundesgesetz regelbar.

23 Stellungnahme des Deutschen Studentenwerkes (DSW), A-Drs. 16(18)273f, S. 6.

24 Vgl. zu diesen Anforderungen in den einzelnen Bundesländern: KMK (Hrsg.), Synoptische Darstellung der in den Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auf der Grundlage hochschulrechtlicher Regelungen, Oktober 2007, abzurufen unter: <http://www.kultusministerkonferenz.de>.

25 Stellungnahme der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), A-Drs. 16(18)273l, S. 7.

26 Stellungnahme von Prof. Frank Nullmeier, Universität Bremen, A-Drs. 16(18)273k, S. 10.

27 Stellungnahme Nullmeier, A-Drs. 16(18)273k, S. 10.

Nach Meinung 3 bestünde nur eine eingeschränkte Regelungszuständigkeit des Bundes unter den genannten Voraussetzungen (siehe 2.1.3).



3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG (Recht der außerschulischen beruflichen Bildung)

Ausgeschlossen sein dürften - aufgrund der allgemein geltenden Kollisionsregeln im Kompetenzbereich - entsprechende **bundesgesetzliche Bestimmungen** im Zusammenhang mit den Kompetenztiteln für das **Recht der außerschulischen beruflichen Bildung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG): Der Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) verleiht dem Bund die Kompetenz nicht nur zu wirtschaftsregelnden Gesetzen im engeren Sinne, sondern auch zu berufsregelnden Gesetzen mit wirtschaftspolitischer Orientierung.²⁸ Von dieser Gesetzgebungszuständigkeit ist auch die Regelung des betrieblichen Teils der beruflichen Bildung erfasst.²⁹ Das Berufsbildungsgesetz stützt sich – abgesehen von arbeitsrechtlichen Aspekten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) - auf diese Kompetenznorm.³⁰ Regelungen zur rein schulisch ausgestalteten Berufsbildung obliegen nach Art. 30 und 70 GG den Ländern.³¹ Es erscheint allerdings problematisch, im Zusammenhang mit der außerschulischen beruflichen Bildung (z. B. Berufsbildungsgesetz), gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „Recht der Wirtschaft“, bundesrechtlich den Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte zu regeln. Bei der Kompetenznorm des Art. 74 Nr. 11 GG handelt es sich um eine Art „Generalklausel“.³² Existieren speziellere Kompetenznormen, so genießen diese nicht nur Anwendungsvorrang, sondern sperren gegebenenfalls auch die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, soweit sich aus der Auslegung der einzelnen Kompetenztitel ergibt, dass über ihren spezifischen Anwendungsbereich hinaus keine allgemeinen „wirtschaftsrechtlichen“ Regelungen des Bundes zulässig sein sollen.³³ Das Grundgesetz regelt dieselbe Sachkompetenz nicht in zwei verschiedenen Bestimmungen mit unterschiedlichem Ausmaß.³⁴ Aus diesen **grundsätzlichen Erwägungen zum Konkurrenzverhältnis der**

28 Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005, Art. 74 Rn. 87.

29 BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980, in: BVerfGE 55, S. 274 ff., S. 309; Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz –BerBiRefG) - BT-Drs 15/3980, S. 40; kritisch Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 74 Rn. 101 unter Hinweis auf die bildungs- bzw. schulrechtliche Konnotation der Regelungsmaterie.

30 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz –BerBiRefG) - BT-Drs 15/3980, S. 40.

31 Vgl. Gesetzentwurf zum BerBiRefG - BT-Drs 15/3980, S. 43.

32 Kunig, Philip, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl., München 2003, Art. 74 GG, Rn. 42.

33 BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962, in: BVerfGE 15, S. 1 ff., S. 24; BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2003, in: NVwZ 2003, S. 1518 f., S. 1518; Kunig, in: v. Münch, Kunig, Art. 74 GG, Rn. 43; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 74 Rn. 101.

34 BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962, in: BVerfGE 15, S. 1 ff., S. 15; BVerfG, in: NVwZ 2003, S. 1518 f., S. 1518.

Kompetenznormen ergibt sich im Hinblick auf die Frage, ob der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte künftig auch im Bereich des Berufsbildungsrechts auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG geregelt werden könnte, dass eine solche wohl ausgeschlossen sein dürfte, weil nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers der Hochschulzugang gerade nicht zum Anwendungsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gehören soll. **Eine über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG begründete Bundeskompetenz für eine vereinheitlichende Regelung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte würde diese Intention konterkarieren** und sich insoweit über die beschriebene Sperrwirkung der spezielleren Kompetenznorm hinwegsetzen.

4. Staatsvertragliche Lösung

Die **Bundesländer** könnten den einheitlichen Hochschulzugang für in der beruflichen Bildung Qualifizierte im Wege eines **Staatsvertrags** regeln, wenn unter ihnen darüber Einvernehmen besteht. Das Recht der Länder, Staatsverträge miteinander zu schließen, wird zwar vom Grundgesetz nicht geregelt, ist aber allgemein in Praxis, Rechtsprechung und Literatur anerkannt.³⁵ Die Bundesländer sind rechtlich dazu befähigt, im Wege des Staatsvertrages zu kooperieren, sofern ihre Zuständigkeit für die vertragliche Verfügung über den Gegenstand des Staatsvertrages gegeben ist.³⁶ Dies ist u. a. der Fall bei ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder,³⁷ wie sie nach der Föderalismusreform I für den Bereich des Hochschulzugangs besteht.

Ein **Staatsvertrag des Bundes mit allen Ländern** wäre auch denkbar, wenn eine der beiden Seiten keine Kompetenz in der Sache (Bund für Hochschulzugang) besitzt.³⁸ In den Vertrag einbringen kann jede Seite aber nur etwas, für das sie die Kompetenz besitzt.³⁹ Jede Seite kann sich aber in der Ausübung ihrer Kompetenz gegenüber einem Dritten binden.⁴⁰ Beim Instrument des Staatsvertrags – gleich mit welcher Ausgestaltung – ist darüber hinaus immer zu bedenken, dass dieser **innovationsfeindlich** wirken kann, weil ein multilateraler Vertrag nur einstimmig geändert werden kann.⁴¹

35 Bahro/Berlin, S. 33.

36 Menzenbach, Steffi/Lämmerzahl, Torsten, Staatsverträge zwischen den Bundesländern, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3, [REDACTED] (September 07).

37 Bahro/Berlin, S. 33.

38 Stellungnahme von Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer, Humboldt-Universität zu Berlin, A-Drs. 16(18)273c, S. 5.

39 Stellungnahme Prof. Meyer, A-Drs. 16(18)273c, S. 5.

40 Stellungnahme Prof. Meyer, A-Drs. 16(18)273c, S. 5.

41 Stellungnahme Prof. Meyer, A-Drs. 16(18)273c, S. 4.

5. **Beschluss der KMK**



Alternativ wäre ein entsprechender **Beschluss der KMK** denkbar.⁴² Allerdings kommt den Beschlüssen der KMK keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung zu; vielmehr müssen die Beschlüsse anschließend von den Ländern durch eigene Rechtssetzungsakte umgesetzt werden.⁴³



42 Vgl. etwa den bereits gefassten Beschluss der Kultusminister der Länder und des Bundesbildungsministerium, eine Arbeitsgruppe im Rahmen der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ einzusetzen, um den Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte durch konkrete länderübergreifende Verabredungen zu verbessern (KMK-Pressemitteilung zu den Ergebnissen der KMK vom 06.03.2008 abrufen unter: <http://www.kmk.org>), s. o. Fn. 15.

43 Kempen, Bernhard, in: Hartmer, Michael/Detmer, Hubert (Hrsg.), Hochschulrecht, Heidelberg 2004, Kapitel I, Rn. 50.



Ausarbeitung

Regelung der Akkreditierung von Studiengängen durch den Bund?
Gesetzgebungskompetenz des Bundes und weitere verfassungsrechtliche Anforderungen



Regelung der Akkreditierung von Studiengängen durch den Bund?

Gesetzgebungskompetenz des Bundes und weitere verfassungsrechtliche Anforderungen

Verfasser/in:

[REDACTED]

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 – 3000 - 416/10

Abschluss der Arbeit:

26. Oktober 2010

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Verfassungskonformität einer bundesgesetzlichen Akkreditierungsregelung?	8
2.1. Gesetzgebungskompetenz für Fragen der Akkreditierung	8
2.1.1. Gesetzgebungsgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG	8
2.1.2. Meinungsstand zur Reichweite des Kompetenztitels „Hochschulabschlüsse“	9
2.1.2.1. Meinung 1: Akkreditierung nicht erfasst	9
2.1.2.2. Meinung 2: Akkreditierung erfasst	9
2.1.2.3. Meinung 3: Differenzierende Betrachtungsweise	10
2.2. Vereinbarkeit des Akkreditierungssystems mit Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)	11
2.2.1. Eingriff in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG)	11
2.2.2. Rechtfertigung	12
2.2.2.1. Verfassungsimmanente Schranken: Andere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter	12
2.2.2.2. Vorbehalt des Gesetzes	13
2.2.2.2.1. Wesentlichkeitstheorie/Parlamentarvorbehalt	13
2.2.2.2.2. Institutioneller Gesetzesvorbehalt/Formmissbrauch	15
2.2.2.3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	15

Zusammenfassung

Bezogen auf den Hochschulbereich ist mit **Akkreditierung** die Begutachtung der Qualität von Einrichtungen (Hochschulen insgesamt) oder Teilen von ihnen (Fakultäten, Fachbereiche) sowie von Studienangeboten bzw. Teilen von ihnen gemeint. Zur Frage, ob der Bund die derzeit landesrechtlich geregelte Akkreditierung von Studiengängen durch ein entsprechendes Gesetz regeln könnte, ist folgendes festzuhalten:

Die **Verfassungskonformität eines solchen Bundesgesetzes** wird im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Grundgesetz (GG):Hochschulabschlüsse) nicht einheitlich bewertet. Zudem würde eine bundesgesetzliche Regelung – überträgt man die Diskussion zu den geltenden landesrechtlichen Akkreditierungsregelungen – auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Wissenschaftsfreiheit in Gestalt der Lehrfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) **streitig** erörtert.

- Gesetzgebungskompetenz

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulabschlüsse** nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gerade nicht die Bereiche Gestaltung, Qualitätssicherung und Akkreditierung von Studiengängen erfasse. Die Verantwortung für die genannten Bereiche liege vielmehr bei den Ländern und den Hochschulen.

Nach **anderer Ansicht** deuteten die in der Gesetzesbegründung verwendeten Begriffe „Gleichwertigkeit, Studienleistungen, Abschlussniveaus“ darauf hin, dass sie auf Inhalt und Qualität von Studiengängen abstellten. Das lasse den Schluss zu, dass der Bund nicht nur formale Regelungen treffen, sondern auch auf die Qualitätssicherung und auf die Qualitätssicherungsverfahren (z. B. Akkreditierung) von Studiengängen Einfluss nehmen könne.

Zum Teil wird die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz **differenziert** betrachtet: Da sich Akkreditierungsverfahren sowohl auf die organisatorische und fachliche Gestaltung von Studiengängen, ihre Ausrichtung und curriculare Strukturierung wie auf Studienleistungsniveaus, Abschlussbezeichnungen, Regelstudienzeiten und Abschlussniveaus beziehe, sei eine ausschließliche Zuweisung in den Raum der Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG nicht möglich (Lösung: staatsvertragliche Regelung Bund-Länder).

- Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen

Folgt man der Ansicht, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Akkreditierungswesen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG besitzt, so müsste dieses Gesetz weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Bereits die geltenden Regelungen auf Landesebene werden zum Teil für nicht vereinbar mit der **Lehrfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG** gehalten. Diese Aspekte wären auch bei einem Bundesgesetz zu erörtern. Im Vordergrund der Diskussion zur geltenden Akkreditierung steht die Frage, ob der aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) herzuleitende Grundsatz des **Vorbehalts des Gesetzes** verletzt ist. Ein zulässiger Eingriff in die Lehrfreiheit, wie sie unstreitig die Akkreditierung darstellt, setzt nach dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes eine gesetzliche Ermächtigung voraus. Das Bundesverfassungsgericht fordert vom Parlamentsgesetzgeber darüber hinaus, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich

der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst (zu) treffen“ (**Wesentlichkeitstheorie/Parlamentsvorbehalt**). Diese Anforderungen werden zum Teil als nicht erfüllt angesehen, wenn gesetzliche Regelungen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Akkreditierung nicht festlegten. In der gesetzlichen Regelung müssten die Kriterien für eine erfolgreiche Akkreditierung festgelegt sein. Nicht ausreichend seien formelle und materielle Mindestanforderungen an die Akkreditierung in Beschlüssen des Akkreditierungsrates. Diese weitgehende Position einschränkend wird mitunter betont, dass nähere Beurteilungskriterien nicht durch Gesetz geregelt werden müssten. Allerdings seien darüber hinaus organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen erforderlich (z. B. Fachbeiräte).

Nach anderer Auffassung sei der Wesentlichkeitsgrundsatz nicht verletzt, wenn der Gesetzgeber dem Akkreditierungsrat die Aufgabe zuweise, Kriterien für die Akkreditierung aufzustellen. Die nordrhein-westfälische Regelung des Akkreditierungsstiftungsgesetzes enthalte in diesem Sinne eine hinreichend detaillierte gesetzliche Regelung des Akkreditierungswesens.

Allerdings sieht diese Ansicht den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** als verletzt an, denn der Rückzug des Staates aus der Akkreditierung begründe eine Gewährleistungsverantwortung für eine grundrechtsfreundliche Ausgestaltung des Verfahrens im Sinne einer Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht. Dies sei zweifelhaft, da im Akkreditierungsrat keine ausreichende Zahl Hochschullehrer vertreten sei, so dass sie keinen maßgeblichen Einfluss auf die Kriteriensetzung bei der Akkreditierung nehmen könnten. Außerdem seien bestimmte Kriterien im Hinblick auf das Ziel der Qualitätssicherung von Studiengängen systemfremd (z. B. Geschlechtergerechtigkeit, Persönlichkeitsentwicklung der Studierenden), die Datenerhebungspflicht der Hochschulen übermäßig belastend sowie die Prüfungsintensität der Agenturen zu hoch.

Gegen den Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit der geltenden Regelungen wird eingewandt, dass nicht die Regelungen selbst gegen das Übermaßverbot verstießen, sondern dieser Eindruck durch eine mitunter missglückte Praxis entstehe.

1. Einleitung

Qualitätssicherung in Studium und Lehre an Hochschulen in Deutschland erfolgt im Wesentlichen durch die seit 1995 durchgeführten Verfahren der internen und externen **Lehrevaluation** und durch die 1998 eingeführte **Akkreditierung** von Studiengängen.¹ Bezogen auf den Hochschulbereich ist mit Akkreditierung die Begutachtung der Qualität von Einrichtungen (Hochschulen insgesamt) oder Teilen von ihnen (Fakultäten, Fachbereiche) sowie von Studienangeboten bzw. Teilen von ihnen gemeint.² Aufgabe der Akkreditierung ist die Sicherstellung fachlich-inhaltlicher Standards, die mit der Überprüfung des Studiengangskonzeptes und der Studierbarkeit des Lehrangebots auch die Qualität der Lehre einschließt.

Das **Verfahren** wird durch einen Antrag bei der Akkreditierungseinrichtung eingeleitet, der die zu akkreditierende Einrichtung oder das zu akkreditierende Studienprogramm nach in der Regel vorgegebenen Kriterien beschreibt. Akkreditierungsentscheidungen basieren auf einer Qualitätsprüfung. Das Verfahren wird durch eine positive oder negative Entscheidung abgeschlossen und kann mit Auflagen verbunden sein.³

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat am 1. Januar 2000 mit der probeweisen Einführung eines Akkreditierungssystems Kompetenzen der fachlich-inhaltlichen Überprüfung neuer Studiengänge auf den **Akkreditierungsrat** und die (damals noch zu gründenden) **Akkreditierungsagenturen** übertragen.⁴ Der Rat übte die Aufsicht über die in der Mehrzahl privatrechtlich verfassten Akkreditierungsagenturen aus, welche wiederum aufgrund von Verträgen mit den Hochschulen die Akkreditierung durchführten.

Mit Beschluss der KMK vom 16. Dezember 2004 haben die Länder die Vereinbarung über eine „**Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland**“⁵ geschlossen, mit der sie die Aufgaben des Akkreditierungsrates auf eine nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen zu errichtende Stiftung übertrugen.⁶ Der Akkreditierungsrat als zentrales Beschlussgremium der Stiftung definiert die Grundanforderungen an das Akkreditierungsverfahren und soll dafür Sorge

¹ Vgl. Zweiter Bericht zur Realisierung der Ziele des Bologna-Prozesses von KMK und BMBF, S. 12, abrufbar unter: http://www.bmbf.de/pub/nationaler_bericht_bologna_2007.pdf (letzter Abruf: 25. Oktober 2010); Pautsch, Arne, Rechtsfragen der Akkreditierung, in: Wissenschaftsrecht (WissR) 2005, S. 200 ff., 201.

² Grimm, Reinhold, Von der Programmakkreditierung zur Systemakkreditierung, Grundlagen und Zielsetzungen der Akkreditierung in Deutschland, in: Benz, Winfrid/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hrsg.), Handbuch Qualität in Studium und Lehre (HQSL), Stuttgart 2009, F 1.1 S. 6.

³ Grimm, Reinhold, in: HQSL, F 1.1 S. 6.

⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems für Studiengänge – BT-Drs. 16/5217 vom 4. Mai 2007, S. 1.

⁵ Ländervereinbarung zur „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 16.12.2004, abrufbar unter: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_041216_Laendervereinbarung.pdf (letzter Abruf: 25. Oktober 2010).

⁶ BT-Drs. 16/5217, S. 2.

tragen, dass die Akkreditierung auf der Grundlage verlässlicher, transparenter und international anerkannter Kriterien erfolgt.⁷

Das rechtliche Fundament des Akkreditierungssystems bilden das **nordrhein-westfälische Gesetz zur „Errichtung der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“** (Akkreditierungsstiftungsgesetz - AkkStiftG -)⁸ sowie die zwischen Stiftung und Agenturen abzuschließenden Verträge⁹, in denen die Rechte und Pflichten der Partner im Akkreditierungssystem definiert sind. Im Rahmen der Verträge verpflichten sich die Agenturen zur Anwendung der Beschlüsse des Akkreditierungsrates¹⁰ sowie zur Berücksichtigung der ländergemeinsamen Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 **Hochschulrahmengesetz** (HRG) für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen in ihrer jeweils gültigen Fassung.¹¹

Als gesetzliche Verpflichtung wurde die Qualitätssicherung in Studium und Lehre mit der Änderung des Hochschulrahmengesetzes 1998 (§ 6 HRG i. d. F. vom 20. August 1998) eingeführt und in der Folge - wenn auch mit unterschiedlicher Regelungsdichte - in Regelungen¹² vieler **Landeshochschulgesetze** konkretisiert.¹³

Das **Verwaltungsgericht (VG) Arnsberg** hat in seinem **Vorlagebeschluss** vom 16. April 2010¹⁴ die Auffassung vertreten, dass die Bestimmungen zur Akkreditierung im **nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz** im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes **verfassungswidrig** seien. In der Akkreditierungspflicht liege ein Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG, der nicht hinreichend gesetzlich legitimiert sei. Im Gesetz würden weder Voraussetzungen noch Inhalt und Ziel der Überprüfungen näher umschrieben. Es gebe keine gesetzlichen Regelungen zu Verfahren, Kosten oder Rechtsschutz und es bleibe unklar, welche Stellung die Agenturen überhaupt hätten.

Nachfolgend wird zunächst untersucht, ob auch der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Hochschulabschlüsse gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG den hiermit möglicherweise entstehenden gesetzlichen Handlungsbedarf erfüllen kann, d. h. konkret, ob er in einem Gesetz über Hochschulabschlüsse festlegen kann, nach welchen Kriterien die Qualität von Studiengängen beurteilt werden und welche Institutionen hierfür verantwortlich sein sollen (Glieder-

⁷ Vgl. Funktionsweise des Systems auf der Internetseite des Akkreditierungsrates unter: <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=9> (letzter Abruf: 25. Oktober 2010).

⁸ Gesetz vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 45), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Neuregelung des Kunsthochschulrechts vom 13. März 2008 (GV. NRW. S.195).

⁹ Siehe Mustervertrag vom 08. Dezember 2009 unter: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse_AR/Mustervertrag_08_12_09.pdf (letzter Abruf: 25. Oktober 2010).

¹⁰ Abrufbar unter: <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=6> (letzter Abruf: 25. Oktober 2010).

¹¹ Abrufbar unter: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_LaendergemeinsameStrukturvorgaben.pdf (letzter Abruf: 25. Oktober 2010).

¹² Vgl. Art. 10 Abs. 4 BayHG, § 53 Abs. 4 BremHG, § 6 Abs. 2 Satz 2 NHG, § 7 Abs. 1 NRW§ 9 Abs. 3 Satz 4 HSG LSA, § 49 Abs. 6 SHHG, § 43 Satz 1 ThürHG.

¹³ Grimm, Reinhold R., in: HQSL, F 1.1 S. 11.

¹⁴ VG Arnsberg, Beschluss vom 16. April 2010, Az. 12 K 2689/08, abrufbar unter: http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_arnsberg/j2010/12_K_2689_08beschluss20100416.html (letzter Abruf: 25. Oktober 2010), Rn. 59 ff.

rungspunkt 2.). Sodann wird dargestellt, welche weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen – vor allem mit Blick auf Art. 5 Absatz 3 Satz 1 GG - an ein derartiges Gesetz zu stellen sind (Gliederungspunkt 3.).

2. Verfassungskonformität einer bundesgesetzlichen Akkreditierungsregelung?

2.1. Gesetzgebungskompetenz für Fragen der Akkreditierung

2.1.1. Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG

Nach Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG) haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Mit der Föderalismusreform 2006 wurde unter anderem die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a alt GG) in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder überführt.¹⁵ Gleichzeitig wurden dem Bund neue Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung zuteil (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 neu GG). Der Bund besitzt nunmehr eine nicht an die Erforderlichkeitsklausel gebundene **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „Hochschulzulassung“ und die „Hochschulabschlüsse“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG neu)**. Die neue Kompetenz gibt ihm die Möglichkeit, detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen für die genannten Bereiche treffen zu können, während er nach der bisherigen Rahmenkompetenz auch hierfür nur die allgemeinen Grundsätze festlegen konnte.

Fraglich ist, ob der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG auch Regelungen im Bereich der Akkreditierung von Studiengängen treffen kann. Dann müsste es sich dabei um eine Materie handeln, die dem Bereich der Hochschulzulassung oder der Hochschulabschlüsse zuzuordnen sind. Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der **Hochschulzulassung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Alternative 1 GG) heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006:¹⁶

„Die Kompetenz für die Hochschulzulassung gibt dem Bund die Möglichkeit, 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.“

¹⁵ Seiler, Christian, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian, Grundgesetz, Beck'scher Online-Kommentar, München 2010, Art. 74 Rn. 110.

¹⁶ Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes - BT-Drs. 16/813 vom 8. März 2006, S. 14.

Nicht erfasst werden dagegen Regelungen über Studiengebühren oder Fragen des Hochschulzuges wegen ihres engen Bezugs zum Schulwesen in die Zuständigkeit der Länder fallen.¹⁷

Erfasst von der Kompetenz sind danach Fragen der Studienplatzvergabe, nicht aber der Qualitätssicherung von Studiengängen. Die Regelung der Akkreditierung könnte dagegen vom Kompetenztitel „**Hochschulabschlüsse**“ erfasst sein.

In Bezug auf die Hochschulabschlüsse heißt es in der soeben zitierten Gesetzesbegründung:¹⁸

„Die Kompetenz für die Hochschulabschlüsse gibt dem Bund die Möglichkeit, im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und die Regelstudienzeiten zu regeln. Der Bund kann damit einen Beitrag zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Hochschulraums und zur internationalen Akzeptanz deutscher Hochschulabschlüsse leisten.“

2.1.2. Meinungsstand zur Reichweite des Kompetenztitels „Hochschulabschlüsse“

Die **Reichweite des Kompetenztitels „Hochschulabschlüsse“ in Bezug auf die Akkreditierung** von Studiengängen wird **streitig** diskutiert:

2.1.2.1. Meinung 1: Akkreditierung nicht erfasst

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gerade nicht die Bereiche Gestaltung, Qualitätssicherung und Akkreditierung von Studiengängen erfasse.¹⁹ Die **Verantwortung** für die genannten Bereiche liege vielmehr **bei den Ländern und den Hochschulen**.

Dem Bund solle es nach der Gesetzesbegründung zwar möglich sein, zumindest die Abschlussniveaus und die Regelstudienzeiten festzulegen. Unproblematisch werde von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG die Bestimmung der einzelnen Abschlüsse erfasst sein. Die Reichweite der Kompetenz des Bundes in Bezug auf das „Abschlussniveau“ werde vom Bundesgesetzgeber aber nicht näher bestimmt. Ob auch die Akkreditierung darunter falle, erscheine hingegen zweifelhaft.²⁰

2.1.2.2. Meinung 2: Akkreditierung erfasst

Die Tatsache, dass die Gesetzesbegründung gesondert den Aspekt des „**Abschlussniveaus**“ enthalte, lasse den Schluss zu, dass die Kompetenz nach der Intention des Gesetzgebers jedenfalls

¹⁷ BT-Drs. 16/813, S. 14.

¹⁸ BT-Drs. 16/813, S. 14.

¹⁹ BT-Drs. 16/5217, S. 3.

²⁰ Stellungnahme von Frau Ministerin Dr. Eva-Maria Stange zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 12. November 2007 zum Thema „Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes und weiterer Vorlagen“, A-Drs. 16 (18) 273 j, S. 4.

weitergehen solle als die bloße Bestimmung der Abschlüsse und der Regelstudienzeiten.²¹ Andernfalls wäre der Hinweis auf die Abschlussniveaus überflüssig gewesen.

In der Gesetzesbegründung heiße es zudem, dass der Bund die Kompetenz für die Hochschulabschlüsse „im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und – abschlüsse“ wahrnehmen solle.²² Die Begriffe „Gleichwertigkeit, Studienleistungen, Abschlussniveaus“ könnte man dahin gehend deuten, dass sie auf Inhalt und Qualität von Studiengängen abstellten. Das lasse den Schluss zu, dass der Bund nicht nur formale Regelungen treffen, sondern auch auf die Qualitätssicherung und auf die Qualitätssicherungsverfahren (z. B. Akkreditierung) von Studiengängen Einfluss nehmen könne.²³

Art. 84 Abs. 1 S. 4 und 5 GG böte zudem die Möglichkeit zur Einrichtung eines Instrumentariums zur Ermöglichung der Gleichwertigkeit und zur Regelung des Verwaltungsverfahrens durch den Bund, allerdings mit Zustimmung des Bundesrats.²⁴

2.1.2.3. Meinung 3: Differenzierende Betrachtungsweise

Von der Thematik der Hochschulabschlüsse sei die Gestaltung von Studiengängen zu trennen.²⁵ Da sich das Akkreditierungsverfahren sowohl auf die organisatorische und fachliche Gestaltung von Studiengängen, ihre Ausrichtung und curriculare Strukturierung wie auf Studienleistungsniveaus, Abschlussbezeichnungen, Regelstudienzeiten und Abschlussniveaus beziehe, sei eine ausschließliche Zuweisung in den Raum der Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG nicht möglich. Akkreditierungsverfahrensfragen könnten daher weder vom Bund noch von den Ländern allein geregelt werden, hierzu bedürfe es des Zusammenwirkens, wobei sich die Form eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern wiederum anbiete.

²¹ Vgl. Hansalek, Erik, Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, S. 668 ff., S. 668.

²² Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes - BT-Dr. 16/813, S. 14.; so im Ergebnis auch (allerdings ohne ausdrückliche Erwähnung der Akkreditierung): Degenhart, Christoph, Die Neuordnung des Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, in: NVwZ 2006, S. 1209 ff., S. 1214; Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 12. November 2007 zum Thema „Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes und weiterer Vorlagen“, A-Drs. 16(18)273a, S. 8.

²³ Stellungnahme der Hochschulrektorenkonferenz zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 12. November 2007 zum Thema „Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes und weiterer Vorlagen“, A-Drs. 16 (18) 2731, S. 3, vgl. auch Hansalek, in: NVwZ 2006, S. 668 (669).

²⁴ Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), A-Drs. 16(18)273a, S. 8.

²⁵ Stellungnahme von Prof. Dr. Frank Nullmeier zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 12. November 2007 zum Thema „Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes und weiterer Vorlagen“, Universität Bremen, A-Drs. 16(18) 273 k, S. 11:

2.2. Vereinbarkeit des Akkreditierungssystems mit Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)

Folgt man der Argumentation zugunsten einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Modalitäten der Akkreditierung von Studiengängen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG, so ist im Sinne einer verfassungskonformen bundesgesetzlichen Regelung auch zu beachten, dass sie mit weiteren grundgesetzlichen Vorgaben im Einklang stehen muss. Streitig erörtert wird die Vereinbarkeit der geltenden gesetzlichen Akkreditierungsregelungen (z. B. § 72 Abs. 1, S. 6 Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen) mit der Wissenschaftsfreiheit in der Ausprägung der Lehrfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) und dem Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG).

2.2.1. Eingriff in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG)

Art. 5 Abs. 3 S.1 GG erklärt Wissenschaft, Forschung und Lehre für frei. Das Freiheitsrecht enthält für jeden, der wissenschaftlich tätig ist oder tätig werden will - vorbehaltlich der Treuepflicht aus Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG - ein Recht auf Abwehr gegen jede staatliche Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse.²⁶ Wissenschaftliche Betätigung ist jede Tätigkeit, „die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“. Ein gewisser Kenntnisstand und ein methodisch geordnetes Vorgehen werden vorausgesetzt. Geschützt werden insbesondere die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei dem Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe.

Wissenschaft gilt als gemeinsamer Oberbegriff von Forschung und Lehre, wobei Forschung als "die geistige Tätigkeit mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen" bezeichnet wird.²⁷ Die **Freiheit der Lehre** als Element der Wissenschaftsfreiheit ist durch ihre Verbindung mit der Forschung als Freiheit der wissenschaftlichen Lehre durch den Forscher qualifiziert.²⁸ Lehre i. S. d. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG ist diejenige Vermittlung von eigenen und fremden Erkenntnissen und Fachwissen, die mit der Anleitung zum kritischen wissenschaftlichen Urteil, Denken und Arbeiten verbunden ist. Zum Inhalt der Lehrfreiheit gehört es auch, Lehrveranstaltungen abzuhalten und diese inhaltlich methodisch zu gestalten.²⁹

Die Pflicht zur Akkreditierung von Studiengängen könnte ein **Eingriff** in die von Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützte Lehrfreiheit sein. Unter einem Eingriff ist jedes staatliche Handeln zu verstehen, welches dem Grundrechtsträger ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, unmöglich macht oder zumindest wesentlich erschwert.³⁰

²⁶ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 35, 79 (113).

²⁷ BVerfGE 35, 79 (113).

²⁸ Vgl. Pernice, Ingolf in Dreier, Horst, Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Würzburg 2003, Art. 5 III, Rn. 32 m. w. N.

²⁹ BVerfGE 55, 37 (68).

³⁰ Vgl. BVerfGE 66, 39 (60).

Nach wohl **einhelliger Auffassung**³¹ wird ein **Eingriff bejaht**. Zur Begründung wird angeführt, dass die Pflicht zur Akkreditierung Hochschulen, Fakultäten und die einzelnen Hochschullehrer daran hindere, ein berufsqualifizierendes Lehrangebot allein auf der Basis autonom getroffener Entscheidungen zu realisieren. Die Einrichtung und Durchführung von Studiengängen gehöre zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen.³² Demgegenüber zwingt das Akkreditierungsverfahren die Grundrechtsträger dazu, über Inhalt, Prüfungsumfang, Methode und Ablauf des geplanten Angebots einer hochschulexternen Institution Rechenschaft abzulegen. Schon diese bloße Rechenschaftspflicht habe zur Folge, dass die Lehre nicht mehr als „frei“ anzusehen sei, zumal diese Begründungslast mehr als nur marginaler Natur sei, d. h. den betroffenen Hochschulen, Fakultäten und Dozenten ein erheblicher organisatorischer, personeller, zeitlicher und finanzieller Aufwand abverlangt werde.³³

2.2.2. Rechtfertigung

2.2.2.1. Verfassungsimmanente Schranken: Andere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter

Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewährleistet einen vorbehaltlos geschützten Freiraum. Beschränkungen der Lehrfreiheit können nur verfassungsgemäß sein, wenn sie dem **Schutz anderer verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter** dienen.³⁴

Es werden unterschiedliche Ansichten zu der Frage vertreten, welche Rechtsgüter zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Lehrfreiheit überhaupt herangezogen werden können. Zum Teil wird nur auf die grundrechtlich fundierte **Schutzpflicht des Staates** gegenüber den Studierenden und ihrem durch das **Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)** geschützten Interesse an einer freien Wahl der Ausbildungsstätte sowie der späteren Berufsausübung rekuriert.³⁵ Um die beruflichen Perspektiven der nachwachsenden Generationen zu sichern, sei der Staat verpflichtet, die Voraussetzungen für eine berufsbezogene Ausbildung der Studierenden zu sichern. Dem diene auch die Akkreditierung von Studiengängen. Nach anderer Ansicht lässt sich der Eingriff auch unter Berufung auf das **Staatsziel der europäischen Integration** (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) rechtfertigen. Hiergegen könne auch nicht die Unverbindlichkeit von Erklärungen im Rahmen des Bologna-Prozesses, zu denen auch die Akkreditierung zähle, angeführt werden,³⁶ denn neben dem kulturellen Aspekt diene der Bologna-Prozess ganz wesentlich auch einer praktischen Verwirklichung der europäischen Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleitungs- und Niederlassungsfreiheit) und damit letztlich einer Vertiefung des Integrationsprozesses im Rah-

³¹ VG Arnsberg, Rn. 73; Heitsch, S. 772; Müller-Terpitz, S. 120; Pautsch, S. 213.

³² Müller-Terpitz, S. 120, Pautsch, S. 213.

³³ Heitsch, Christian, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 770 ff., S. 772; Müller-Terpitz, S. 129, Pautsch, in: WissR 2005, S. 200 ff., S. 213 f.

³⁴ BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 15. September 1997 - 1 BvR 406/96 u.a., in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 1998, S. 175.

³⁵ Heitsch, in: DÖV 2007, S. 770 ff., S. 772.

³⁶ So aber Heitsch, in: DÖV 2007, S. 770 ff., S. 772.

men der Europäischen Union.³⁷ Die Fortentwicklung der Europäischen Union könne sich auch durch politisch abgestimmtes, aber rechtlich unverbindliches Vorgehen vollziehen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass trotz der dargestellten unterschiedlichen Lösungsansätze unstrittig bestimmte verfassungsrechtliche Rechtsgüter prinzipiell geeignet sind, Eingriffe in die Lehrfreiheit durch Akkreditierung zu rechtfertigen.

2.2.2.2. Vorbehalt des Gesetzes

Ein zulässiger Eingriff in die Lehrfreiheit mit dem Ziel, die genannten Verfassungsgüter zu schützen, setzt aber nach dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes eine **gesetzliche Ermächtigung** voraus.³⁸ Dies gilt auch für vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte.

Das Bundesverfassungsgericht fordert aus **Gründen der Rechtsstaatlichkeit und des Demokratieprinzips (Art. 20 GG)** vom Parlamentsgesetzgeber darüber hinaus, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst (zu) treffen“ (**Wesentlichkeitstheorie/Parlamentsvorbehalt**).³⁹ Die Wesentlichkeit einer Entscheidung bestimmt sich nach der Intensität, mit der die Grundrechtsausübung betroffen ist. Nach dieser Intensität richten sich grundsätzlich auch die Anforderungen an die Bestimmtheit, mit der Voraussetzungen, Umstände und Folgen von Grundrechtseingriffen im Gesetz selbst geregelt werden müssen.⁴⁰

Welche verfassungsrechtlichen Anforderungen vor diesem Hintergrund an ein die Akkreditierung regelndes Gesetz zu stellen sind, ist streitig. Der Diskussionstand zu den landesrechtlichen Regelungen wird nachfolgend skizziert. Die genannten Aspekte wären – je nachdem, welcher Ansicht man folgen will - ggf. auch für eine bundesgesetzliche Regelung zu beachten.

2.2.2.2.1. Wesentlichkeitstheorie/Parlamentsvorbehalt

Nach **Ansicht des VG Arnsberg**⁴¹ und einer Meinung in der **Literatur**⁴² verstoßen gesetzliche Regelungen, die tatbestandliche Voraussetzungen der Akkreditierung nicht festlegen, gegen den Grundsatz vom **Vorbehalt des Gesetzes**. Ein derartiger Eingriff verletze die Lehrfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG und sei verfassungswidrig. Denn in der **gesetzlichen Regelung** müssten die Kriterien für eine erfolgreiche Akkreditierung niedergelegt sein. Nicht ausreichend sei, dass **formelle und materielle Mindestanforderungen an die Akkreditierung** in Beschlüssen des Akkreditierungsrates geregelt seien.⁴³ Voraussetzungen, Inhalt und Ziel von Studiengängen müsse der Gesetzgeber selbst näher beschreiben. Eine weitgehende Übertragung der Rechtssetzungsbefugnisse

³⁷ Müller-Terpitz, Ralf, Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren, in: WissR 2009, S. 116 ff., S. 123.

³⁸ BVerfGE 61, 260 (275); 88, 103 (116).

³⁹ BVerfGE 61, 260 (275).

⁴⁰ BVerfG 49, 168 (181).

⁴¹ VG Arnsberg, Rn. 74 ff.

⁴² Pautsch, in: WissR 2005, S. 200 ff., S. 214.

⁴³ VG Arnsberg, Rn. 82.

im Bereich des Akkreditierungswesens auf die Stiftung stelle einen Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt dar.⁴⁴

Diese weitgehende Position **einschränkend** wird mitunter betont, dass das im Rahmen der Akkreditierung erforderliche Qualitätsurteil **fachspezifische Bewertungen** voraussetze und das Objekt der Akkreditierung ein vielschichtiger Sachverhalt sei. Den Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes genüge daher, wenn das Parlamentsgesetz lediglich bestimme, dass Akkreditierung gleichbedeutend sei mit der Beurteilung der Qualität eines Studiengangs.⁴⁵ **Nähere Beurteilungskriterien** bräuchten dagegen **nicht durch Gesetz** geregelt zu werden. Allerdings seien darüber hinaus **organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen** erforderlich. So müssten Hochschullehrer bei Entscheidungen, die unmittelbar die Lehre betreffen, den ihrer Stellung entsprechenden maßgeblichen Einfluss haben. Daher sollten Hochschullehrer in derartigen Gremien über die Mehrheit der Stimmen verfügen. Zur Ausarbeitung der fachspezifischen Kriterien für die Qualitätsbeurteilung seien Fachbeiräte erforderlich. Die von diesen Gremien erarbeiteten fachspezifischen Bewertungskriterien dürften vom Akkreditierungsrat nur auf offensichtliche Fehlbeurteilungen überprüft werden. Unterhalb dieser Schwelle müsse der Rat an die Entscheidungen der Fachbeiräte gebunden sein.

Nach anderer Auffassung sei der **Wesentlichkeitsgrundsatz nicht verletzt**, wenn der Gesetzgeber dem Akkreditierungsrat die Aufgabe zuweise, Kriterien für die Akkreditierung aufzustellen.⁴⁶ Die nordrhein-westfälische Regelung des Akkreditierungsstiftungsgesetz enthalte in diesem Sinne eine hinreichend detaillierte gesetzliche Regelung des Akkreditierungswesens.⁴⁷ Es liege im Wesen von Qualitätsbeurteilungen, dass die anzulegenden **Kriterien wandelbar** seien und sich daher einer statischen Gesetzgebung entzögen. Eine **gesetzliche Regelung** sei daher **aus systematischen Gründen nicht möglich**, aber auch nicht erforderlich.⁴⁸ Es sei entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Evaluationsverfahren an Hochschulen zu verfahren, nach der den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht treffe. Für die Akkreditierung gelte: Die Ziele lägen fest, nämlich die Qualität und Vergleichbarkeit von Studiengängen gemäß dem im Rahmen des Bologna-Prozesses entwickelten Akkreditierungsbegriffs. Auch ergäben sich die qualitativen Mindestanforderungen an Studiengänge bereits aus dem Hochschulrahmengesetz und den Hochschulgesetzen der Länder.⁴⁹ Im Übrigen sei die Aufgabe bewusst auf die Akkreditierungsstiftung übertragen worden, die aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung über besondere Sachkunde für die Ausarbeitung von Qualitätsanforderungen an Studiengänge verfüge.⁵⁰

⁴⁴ VG Arnsberg, Rn. 85.

⁴⁵ Heitsch, in: DÖV 2007, S. 770 ff., S. 773.

⁴⁶ Meyer, Susanne, Akkreditierungssystem verfassungswidrig?, in: NVwZ 2010, S. 1010 ff., S. 1011.

⁴⁷ Meyer, in: NVwZ 2010, S. 1010 ff., S. 1011.

⁴⁸ Meyer, in: NVwZ 2010, S. 1010 ff., S. 1011.

⁴⁹ Müller-Terpitz, in: WissR 2009, S. 116 ff., S. 129.

⁵⁰ Müller-Terpitz, in: WissR 2009, S. 116 ff., S. 129.

2.2.2.2.2. Institutioneller Gesetzesvorbehalt/Formmissbrauch

Zum Teil wird darüber hinaus **bemängelt**, dass es sich bei der Tätigkeit der Akkreditierungsagenturen um öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln im materiellen Sinne handele. Da die Agenturen aber privatrechtlich organisiert seien, müsse ihnen zur Wahrnehmung dieser Verwaltungsaufgabe Hoheitsgewalt durch eine **Beleihungsakt** übertragen werden. Ein solcher liege aber nicht vor, da die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben nicht durch Gesetz, sondern in Gestalt einer Kultusministerkonferenz-Vereinbarung durch Verwaltungsabkommen übertragen worden sei.⁵¹

Dem wird **entgegengehalten**, dass von einer Verfahrensprivatisierung nur ausgegangen werden könne, sofern die Akkreditierung überhaupt nicht oder nur implizit gesetzlich geregelt sei.⁵² In diesem Falle hänge die Einrichtung und wesentliche Änderung des Studiengangs allein vom positiven Akkreditat der Akkreditierungsagentur ab; hier bedürfe es einer Beleihung. Für die geltende landesrechtliche Regelung der Akkreditierung sei in den **landeshochschulrechtlichen Bestimmungen ein konkludenter Beleihungsakt** zu sehen, auch wenn die Begriffe „anerkannte Einrichtung“ und „Akkreditierungsagentur“ dort nicht näher definiert sei.⁵³ Für Nordrhein-Westfalen sei in jedem Fall das **Akkreditierungsstiftungsgesetz** hinreichende Grundlage.

Für die hier zu prüfende bundesgesetzliche Regelung hieße dies, dass jedenfalls nach der engeren Auffassung aus dem Bundesgesetz die Beleihung der Akkreditierungsagenturen eindeutig hervorgehen müsste. Nach der anderen Ansicht wären Formulierungen, wie sie das nordrhein-westfälische Akkreditierungsstiftungsgesetz derzeit vorsieht, wohl ausreichend.

Ein weiterer in diesem Zusammenhang vorgebrachter „formaler“ Einwand ist der des dem Rechtsstaatsprinzip widersprechenden **Formenmissbrauchs**.⁵⁴ Die derzeitige Regelung der Akkreditierung entspreche unter Berücksichtigung organisationswissenschaftlicher Erkenntnisse nicht den Anforderungen an eine rationale Verwaltungsorganisation. Die Konstruktion der Akkreditierungsstiftung gebe nach gegenwärtigem Stand Anlass zu erheblichen Zweifeln, ob das Ziel des Akkreditierungssystems erreicht werden könne, eine hohe Qualität der Studiengänge zu gewährleisten. Insbesondere sei ein institutionelles Gegengewicht zu den Agenturen nach geltendem Recht nicht erkennbar. Außerdem würden die Mitglieder des Akkreditierungsrates einvernehmlich von Hochschulrektoren- und Kultusministerkonferenz benannt; Wissenschaftsfunktionäre bzw. Ministerialbeamte dürften aber wohl nicht mit den praktischen Problemen der fachspezifischen Qualitätsbeurteilung von Studiengängen hinreichend vertraut sein.

2.2.2.3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Gesetzliche Regelungen müssten im Übrigen dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** genügen. Mitunter wird dieser als von bestehenden landesrechtlichen Bestimmungen verletzt angesehen. Es

⁵¹ Lege, Joachim, Die Akkreditierung von Studiengängen, in: Juristenzeitung (JZ) 2005, S. 698 ff., S. 703 f.

⁵² Müller-Terpitz, in: WissR 2009, S. 116 ff., S. 125; zur Beleihung siehe auch: Heitsch, in: DÖV 2007, S. 770 ff., S. 775 ff.

⁵³ Müller-Terpitz, in: WissR 2009, S. 116 ff., S. 126.

⁵⁴ Heitsch, in: DÖV 2007, S. 770 ff., S. 775.

werde zwar mit der Akkreditierung von Studiengängen ein verfassungsrechtlich zulässiges Ziel verfolgt, es gebe jedoch mildere, gleichsam wirksame Mittel.⁵⁵ Das Ziel, internationale Vergleichbarkeit von Studiengängen herzustellen, sei ein zulässiges Ziel, das gelte auch für die Qualitätssicherung der Angebote durch Akkreditierung. Problematisch sei dagegen, ob es nicht ein milderes Mittel gebe, etwa durch kooperatives Verfahren mit den Hochschulen. Hier sei allerdings zu beachten, dass die Prüfintensität erhöht sei. Wenn man aber die Akkreditierung als milderes Mittel ansehe, sei darauf zu achten, dass die von Dritten – hier dem Akkreditierungsrat – aufgestellten Kriterien verhältnismäßig seien.⁵⁶ Der Rückzug des Staates aus diesem Bereich begründe eine Gewährleistungsverantwortung für eine grundrechtsfreundliche Ausgestaltung des Verfahrens im Sinne einer **Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht**. Dies sei zweifelhaft, da im Akkreditierungsrat keine ausreichende Zahl **Hochschullehrer** vertreten sei, so dass sie keinen **maßgeblichen Einfluss auf die Kriteriensetzung** bei der Akkreditierung nehmen könnten. Außerdem seien die geltenden Akkreditierungskriterien einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. Betrachte man diese **Kriterien**, so könne die **Erforderlichkeit** im Hinblick auf das Ziel der Herstellung von Vergleichbarkeit und Qualität der Studiengänge **nicht durchgehend bejaht** werden (z. B. Geschlechtergerechtigkeit, Persönlichkeitsentwicklung der Studierenden).⁵⁷ Unverhältnismäßig sei es außerdem, den Hochschulen insbesondere durch die Verpflichtung zu sehr umfangreicher Datenerhebung übermäßige Lasten aufzuerlegen. Außerdem sei der Hochschule eine Einschätzungsprärogative zuzugestehen, wie sie die Qualität im internationalen Vergleich ihrer Studiengänge gewährleiste. Die Agenturen werde in diesem Bereich derzeit ein übermäßige Prüfintensität gewährt.

Nach **anderer Ansicht** seien die vom Akkreditierungsrat aufgestellten Kriterien formal nicht unverhältnismäßig, der Vorwurf der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rühre vielmehr von einer mitunter **missglückten bzw. missverstandenen Umsetzungspraxis**.⁵⁸

⁵⁵ Meyer, in: NVwZ 2010, S. 1010 ff., S. 1011.

⁵⁶ Meyer, in: NVwZ 2010, S. 1010 ff., S. 1012.

⁵⁷ Meyer, in: NVwZ 2010, S. 1010 ff., S. 1012.

⁵⁸ Müller-Terpitz, in: WissR 2009, S. 116 ff., S. 133.






Sachstand

Besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG für ein Gesetz zum Verbot von Studiengebühren?



Besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG für ein Gesetz zum Verbot von Studiengebühren?

Verfasser/in: 

Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 074/12
Abschluss der Arbeit: 16. März 2012
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: 

1. Einleitung

"Studiengebühren" bzw. "Studienbeiträge"¹ sind ein politisch und rechtlich umstrittenes Thema. Sie sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. So werden zum Beispiel in Berlin keine Studiengebühren erhoben, dagegen in den Bundesländern Bayern und Niedersachsen, in Bremen für ein Studium ab dem 15. Hochschulsemester (sog. Langzeitstudiengebühren), in Sachsen für das Zweitstudium.²

Als problematisch diskutiert wird das Thema im Hinblick auf die Gleichheit der Studienvoraussetzungen (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Grundgesetz (GG) und dem Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG) und Art. 13 Abs. 2 Buchst. c des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines Verbots von Studiengebühren besitzt.

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 72 Abs. 1 , 74 Abs. 1 Nr. 33 GG

Für ein Studiengebührenverbot durch Bundesgesetz könnte eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1 , 74 Abs. 1 Nr. 33 (Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) GG bestehen.

Mit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I ist u. a. die Rahmengesetzgebungskompetenz gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG mit dem Regelungsbereich "allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens" entfallen. Grundsätzlich unterfielen Studiengebühren dem weiten Begriff des "Hochschulwesens". In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005 wurde jedoch das 6. Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (HRGÄndG) in Bezug auf das dort festgelegte bundesweite Verbot von Studiengebühren für nichtig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht sah die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung i. S. des damaligen Art. 72 Abs. 2 GG für nicht gegeben. In der reformierten Fassung des Grundgesetzes ist nunmehr eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für "die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse**" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) festgelegt. Damit wurde die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Bezug auf die zu regelnde Materie sachlich gekürzt und zugleich die Regelungsbefugnis inhaltlich weiter im Sinne einer Vollkompetenz in den genannten Bereichen gefasst.⁴

1 Die Bezeichnung in den einzelnen Landesgesetzen variiert, siehe hierzu Kronthaler, Ludwig, Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen bei der Einführung von Studienbeiträgen- Verfassungsrechtlicher Rahmen und einfachrechtliche Spielräume, Wissenschaftsrecht - 39 (2006), 4, S. 276 ff.

2 Art. 71 Abs. 1 Bayerisches Hochschulgesetzes, § 11 Niedersächsisches Hochschulgesetz, § 5 Bremisches Studienkontengesetz, § 12 Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen.

3 Zur Frage, inwieweit der UN-Sozialpakt der Einführung von Studiengebühren Grenzen setzt, siehe Kronthaler, Ludwig, Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen bei der Einführung von Studienbeiträgen- Verfassungsrechtlicher Rahmen und einfachrechtliche Spielräume, Wissenschaftsrecht - 39 (2006), 4, S. 276 ff.

4 Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 14; siehe auch: [REDACTED], Regelungskompetenzen des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nach der Föderalismusreform I, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 235/08 vom 16. Juni 2008, S. 6 f.

Ob diese neuere Regelungsbefugnis auch den Sachbereich „Studiengebühren“ erfasst, und damit zugleich eine Kompetenz für dessen Verbot begründet, ist durch Auslegung der Begriffe "Hochschulzulassung" und "Hochschulabschlüsse" zu ermitteln:

Da unter **Hochschulabschlüsse** die Regelung des Abschlussniveaus und der Regelstudienzeit gefasst wird,⁵ kann für Studiengebühren hieraus keine Zuständigkeit begründet werden.

Nicht so eindeutig ist dagegen die Auslegung des Begriffs der **Hochschulzulassung**. Nach der **Gesetzesbegründung** zur Grundgesetzänderung im Rahmen der Föderalismusreform I können aufgrund des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 1. Alt. GG zwar "Vorgaben für die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie die Vergabe der Studienplätze und Auswahlverfahren" geregelt werden, aber: „Eine Regelung von Studiengebühren ist davon nicht erfasst“.⁶ Das **überwiegende Schrifttum** lehnt eine Bundeskompetenz entweder unter Berufung auf die Gesetzesbegründung oder gar kommentarlos ab.⁷ Folgt man dieser Ansicht, so ist – auch mangels weiterer in Betracht kommender Kompetenztitel – ein Studiengebührenverbot bundesgesetzlich nicht regelbar.

Nach einer **abweichenden Auffassung**⁸ ist eine enge Auslegung und damit ein Ausschluss des Begriffs der Studiengebühren vom Regelungsbereich der Hochschulzulassung allerdings "nicht zwingend". Begründet wird dies mit der Existenz gesetzlicher Regelungen über öffentliche Einrichtungen wie zum Beispiel das Personenbeförderungsgesetz. Diese Regelungen würden die Frage der „Zulassung“ zu den jeweiligen Einrichtungen von der Frage der „Gebühren“ gerade nicht trennen. Für eine begriffliche Erfassung der Studiengebühren wird zudem angeführt, dass nach dem bereits erwähnten 6. HRGÄndG das Studiengebührenverbot als Voraussetzung der "Zulassung zum Studium" in § 27 Abs. 4 HRG geregelt werden sollte, also nach dem Willen des Gesetzgebers thematisch der Hochschulzulassung zugeordnet wurde. Danach bestünde für ein Studiengebührenverbot eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 33 GG. Wenn man dieser Auffassung folgt, ist weiter zu bedenken, dass die Länder eine Abweichungskompetenz gem. Art. 72 Abs. 3 Satz. 1 Nr. 6 GG besitzen.

5 S. BT-Drs. 16/813, S. 14.

6 S. BT-Drs. 16/813, S. 14.

7 So zum Beispiel Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2011, Art. 74 Abs. 1 Rn 129; Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 196.

8 Nolte, Jakob-Julius, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2010, S. 84 ff., S. 90.



Ausarbeitung

Hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, um Regelungen für Lehrbeauftragte an öffentlichen Hochschulen zu treffen?



Hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, um Regelungen für Lehrbeauftragte an öffentlichen Hochschulen zu treffen?

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 187/14

Abschluss der Arbeit:

28. August 2014

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:



1. Einleitung

Lehrbeauftragte an Hochschulen, d. h. Personal, das mit der Abhaltung bestimmter Lehrveranstaltungen betraut wird, stehen nach den geltenden Regelungen der Landeshochschulgesetze in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis eigener Art, welches als selbständig qualifiziert wird.¹ Es ist in ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts anerkannt, dass Hochschulen solche Dienstverhältnisse neben Beamtenverhältnissen und Arbeitsverhältnissen im Einklang mit Art. 33 Abs. 4 GG begründen dürfen.²

Die auf der Basis des geltenden Hochschulrechts der Länder tatsächlich bestehenden Dienstverhältnisse der Lehrbeauftragten werden jedoch mitunter als prekär beklagt, insbesondere weil die Vergütung in Relation zur tatsächlichen zeitlichen Beanspruchung im Lehrbetrieb zu mangelhaft sei und der als Nebentätigkeit konzipierte Lehrauftrag im Sinne eines Zusatzangebots für die grundständige Lehre sich in der Praxis letztlich zu einer umfangreichen Delegation von eigentlich den Hochschullehrern und deren wissenschaftlichen Mitarbeitern vorbehaltenen Aufgaben entwickelt habe.³

Nachfolgend ist zu prüfen, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, um Regelungen für Lehrbeauftragte an öffentlichen Hochschulen zu treffen. Im Einzelnen ist gefragt, ob der Bund Regelungen erlassen könnte,

- a.) über die maximale Zahl der in einem Lehrauftrag bzw. an einer Hochschule zu erbringenden Semesterwochenstunden,
- b.) die Höhe der Vergütung sowie den Umfang der bei der Vergütung zu berücksichtigenden Leistung (nur Semesterwochenstunden oder auch andere Tätigkeiten, z.B. Aufsicht bei Klausuren, Vor- und Nachbereitung von Lehrveranstaltungen, Sprechstunden),
- c.) die Voraussetzungen, unter welchen ein Lehrauftrag erteilt werden darf,
- d.) die Dauer, für die Lehraufträge vergeben werden müssen/dürfen (nur für ein Semester oder für mehrere) sowie Bedingungen für eine erneute Erteilung eines Lehrauftrages an die gleiche Person und
- e.) die Einbeziehung von Lehrbeauftragten in die Personalvertretung (im aktiven und passiven Wahlrecht).

2. Gesetzgebungskompetenz

Grundsätzlich liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern (Art. 70 GG), soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zuweist. Es ist danach zu klären, ob sich Regelungen über Lehrbeauftragte unter einen Gesetzgebungskompetenztitel des Bundes gemäß Art. 71 ff. GG fassen lassen.

¹ Vgl. z.B. § 56 Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg (Landeshochschulgesetz – LHG); § 120 Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz - BerlHG); § 43 Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG).

² So BAGE 38, 259; 46, 218, 223 f.

³ So etwa: Zeit online, Prekär im Hörsaal, vom 8. März 2011, abzurufen unter: <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2011-03/lehrbeauftragte-prekariat>.

2.1. Art. 74 I Nr. 12 GG

Da bundesgesetzliche Regelungen zu Modalitäten und Bezahlung der Tätigkeit von Lehrbeauftragten beabsichtigt sind, könnte sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht gemäß Art. 74 I Nr. 12 GG ergeben. Auf dieser Grundlage hat der Bund das Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz – WissZeitVG) erlassen, in dem die bis dahin in §§ 57a ff. Hochschulrahmengesetz (HRG) normierten Beschäftigungsverhältnisse an den Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen in der Qualifizierungsphase geregelt sind.⁴

Für Regelungen zu Lehrbeauftragten ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 I Nr. 12 GG jedoch im Ergebnis zu verneinen, weil „Arbeitsrecht“ im Sinne dieser Bestimmung nach allgemeiner Auffassung nur abhängige Arbeitsverhältnisse umfasst, nicht aber einer selbstständigen Tätigkeit wie die der Lehrbeauftragten.⁵

2.2. Art. 74 I Nr. 33 GG

Der Bund könnte die Zuständigkeit für Regelungen über Lehrbeauftragte gemäß Art. 74 I Nr. 33 GG haben. Von dieser Norm werden die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse zumindest an wissenschaftlichen (privaten und staatlichen) Hochschulen umfasst.⁶ „Hochschulzulassung“ meint hier vor allem Regelungen über die Studienplatzvergabe mit dem Ziel eines transparenten und fairen Vergabeverfahrens.⁷ Der Bereich „Hochschulabschlüsse“ umfasst insbesondere Abschlussniveaus und Regelstudienzeiten.⁸ Zweck der Kompetenz für eine Regelung über die Hochschulabschlüsse ist eine Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse.⁹

Die hier in Rede stehenden bundesgesetzlichen Regelungen über Lehrbeauftragte betreffen offenkundig weder die Hochschulzulassung noch die -abschlüsse. Der Bund hat damit keine Gesetzgebungskompetenz für den geplanten Regelungskomplex aus Art. 74 I Nr. 33 GG.

⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft, BT-Drs. 16/3438, S.10

⁵ Sannwald, Rüdiger in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter, GG, Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 144.

⁶ Degenhart, Christoph in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 74 Rn. 127.

⁷ Kunig, Philip in: von Münch, Ingo (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2012, Art. 74 Rn. 125; Sannwald, Rüdiger in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter, GG, Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 387.

⁸ Sannwald, Rüdiger in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter, GG, Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 391.

⁹ Oeter, Stefan in: v. Mangoldt, Hermann (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 74 Rn. 197.

Vor der Föderalismusreform von 2006 bestand für das „Hochschulwesen“ allerdings eine thematisch weiter gefasste Rahmenkompetenz des Bundes (§ 75 I Nr. 1a GG a.F.). Nach alter Verfassungslage waren damit auch Grundsatzfragen des Lehrbeauftragtenwesens an Universitäten bundesgesetzlich regelbar. Dies ist mit § 55 HRG auch erfolgt.¹⁰

2.3. Art. 74 I Nr. 27 GG

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Regelungen über Lehrbeauftragte könnte sich aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 I Nr. 27 GG i.V.m. 74 II GG ergeben, welcher Regelungen über Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes betrifft und an eine Zustimmung des Bundesrates knüpft.

Es werden hiermit Regelungen über Beamte erfasst, wobei zu diesen auch Beamte des wissenschaftlichen Hochschulpersonals zählen.¹¹ Nicht umfasst sind aber ehrenamtliche und freiberufliche Inhaber öffentlicher Ämter.¹² Das Lehrbeauftragtenverhältnis ist keine Beamtenverhältnis, sondern ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis eigener Art in selbstständiger Tätigkeit. Somit hat der Bund für Regelungen über Lehrbeauftragte keine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 27 GG

3. Sonderfall Bundeswehrhochschulen?

Der Bund besitzt nach geltender Verfassungslage grundsätzlich keine Kompetenzgrundlage für die Gründung von Bundesuniversitäten.¹³ Etwas anderes gilt nur für die Bundeswehrhochschulen in Hamburg und München. Die Kompetenz des Bundes zur Universitätsgründung wird hier auf die ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz für die Verteidigung nach Art. 73 I Nr. 1 GG gestützt. Bereits das Bestehen einer Annexkompetenz hierfür ist allerdings in der Literatur nicht unumstritten: Nach einer Ansicht wird von dieser Norm die Zuständigkeit für das Recht der Bundeswehrhochschulen als eine Annexkompetenz umfasst.¹⁴ Die Ausbildung dort sei die Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit der Soldaten und somit für eine funktionsfähige Vertei-

¹⁰ Das Hochschulrahmengesetz ist noch in Kraft. Für Regelungen, die wegen Aufhebung des Art. 75 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnten, gilt allerdings, dass diese zwar als Bundesrecht fortgelten, aber durch Landesrecht ersetzt werden können (Art. 125a I GG). Dies ist durch das jeweilige Landeshochschulrecht in Bezug auf den Bereich „Lehrbeauftragte“ geschehen.

¹¹ Degenhart, Christoph in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 74 Rn. 113.

¹² Kunig, Philip in: von Münch, Ingo (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2012, Art. 74 Rn. 114.

¹³ Siehe zur Thematik ausführlich: [REDACTED], „Universität des Bundes“ - Rechtliche Möglichkeit einer Universität des Bundes sowie die Stellung der Universitäten der Bundeswehr, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 3000 - 206/11.

¹⁴ Degenhart, Christoph in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 73 Rn. 7; Kunig, Philip in: von Münch, Ingo (Begr.)/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2012, Art. 74 Rn. 124.

digung.¹⁵ Gegen eine Annexkompetenz wird angeführt, dass einige Fakultäten bei den Hochschulen der Bundeswehr nicht vorhanden seien, dies der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr nicht geschadet habe und trotzdem eine intakte Verteidigung vorhanden sei.¹⁶

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass in der Staatspraxis eher eine begrenzte Wahrnehmung der Annexkompetenz aus Art. 73 I Nr. 1 GG im Bereich der Bundeswehrhochschulen auszumachen ist. Denn diese Universitäten sind zwar formal als „Dienststellen“ der Bundeswehr, gleichzeitig jedoch Einrichtungen des Bildungswesens, die in Aufgaben, Strukturen und Rechten nach den Maßgaben des jeweiligen Landeshochschulrechts organisiert sind.¹⁷ Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es zumindest problematisch, wenn der Bundesgesetzgeber nur für einen kleinen Ausschnitt von Regelungen, hier für den Bereich der Lehrbeauftragten, die nicht im speziellen Bezug zur Aufgabe der Verteidigung stehen, sondern sich eher als allgemeine Regelungen für Personal an Hochschulen darstellen, eine Annexkompetenz aus Art. 73 I Nr. 1 GG heranziehen würde.

4. Ergebnis

Eine Gesetzkompetenz des Bundes für Regelungen über Lehrbeauftragte an Hochschulen lässt sich bereits im Grundsatz nicht aus einer besonderen Kompetenzzuweisung für den Bund nach Art. 71 ff. GG entnehmen. Die unter 1. aufgeführten Einzelaspekte a) bis d) sind folglich nach derzeitiger Verfassungslage nicht durch Bundesgesetz regelbar.



¹⁵ Degenhart, Christoph in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 73 Rn. 7.

¹⁶ Heintzen, Markus in: v. Mangoldt, Hermann (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 73 Rn. 15.

¹⁷ Vgl. [REDACTED], „Universität des Bundes“ - Rechtliche Möglichkeit einer Universität des Bundes sowie die Stellung der Universitäten der Bundeswehr, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 3000 - 206/11, S. 9.



Ausarbeitung

Reichweite der Bundesgesetzgebungskompetenz für das Hochschulzulassungsrecht

Reichweite der Bundesgesetzgebungskompetenz für das Hochschulzulassungsrecht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 192/15
Abschluss der Arbeit: 27. August 2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

1. Einleitung

Gefragt wurde, ob es möglich ist, durch ein Bundesgesetz die Zulassung zu Kursen, die für die Aufnahme eines bestimmten Studiengangs erforderlich sind (z.B. kostenpflichtige Sprachkurse), zu regeln.

Maßgeblich für die Beantwortung der Frage ist dabei der Umfang der Gesetzgebungskompetenz aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Grundgesetz (GG)**, wonach der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse** besitzt.

Vor der Föderalismusreform I existierte für den Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz betreffend die **allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens**.¹ Heute kann der Bundesgesetzgeber zwar detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen im Bereich von Hochschulzulassung und -abschlüssen treffen, ist aber auf die ihm zugewiesenen Bereiche des Hochschulwesens thematisch beschränkt. Erlässt der Bund aufgrund dieser Kompetenz ein Gesetz, so ist zudem zu berücksichtigen, dass die Länder gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG hiervon abweichende Regelungen erlassen können.

2. Abgrenzung von Hochschulzulassung und Hochschulzugang

Vorangestellt sei, dass dem bundesgesetzlichen Kompetenzbereich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG nur solche Regelungen unterfallen, die sich auf Hochschulen beziehen. Hochschulen in diesem Sinne sind Universitäten und sämtliche Fachhochschulen, insbesondere auch Musik- und Kunsthochschulen.² Dem Begriff unterfallen nicht Schulen, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen, Volkshochschulen sowie die Fachhochschulen des Öffentlichen Dienstes und Berufsakademien.³

Üblicherweise wird zwischen dem Erwerb oder der Feststellung der Hochschulreife bzw. einer zum Hochschulstudium befähigenden Qualifikation (Hochschulzugang) und dem Verfahren der Hochschulzulassung unterschieden.⁴

Ausweislich der Gesetzesbegründung zur Änderung des Art. 74 GG soll der Bereich des **Hochschulzugangs** aufgrund des engen Bezugs zum **Schulrecht** nicht in die Bundeskompetenz fallen.⁵ Im Ergebnis besteht Einigkeit, dass dem Bereich des Hochschulzugangs die Vorgaben zum Er-

1 Vgl. dazu ausführlich: Zur Regelung der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse nach Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD3 – 116/07 vom 24. April 2007.

2 Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 127.

3 Rux, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 161. Lieferung Mai 2013, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 40, 44 ff., 47 f., 49 f.

4 Bahro/Berlin, Hochschulzulassungsrecht, 4. Auflage 2003, S. 30 f.

5 BT-Drs. 16/813, S. 14.

werb der schulischen Zugangsberechtigung, d.h. die Voraussetzungen für den Erwerb der Hochschulreife (z.B. Prüfungsvorbereitung, Prüfungsinhalt, Prüfungsablauf), unterfallen und etwaige Regelungen damit Ländersache sind.⁶

Die **Hochschulzulassung** erfasst nach herrschender Meinung insbesondere das staatlich geregelte Verfahren, das bei Mangel an Studienmöglichkeiten („Studienplätzen“) der Verwirklichung des Studienwunsches vorgeschaltet ist.⁷ Die **Kapazitätsermittlung** wird als Kern des Zulassungswezens beschrieben.⁸ Unstreitig fällt es auch in die Kompetenz des Bundes, **zur Kapazitätsregelung bundesweite Vorgaben** für allgemeine oder **studiengangsspezifische Eignungs- oder Studierfähigkeitstests** festzulegen. Auch diese unterfallen dem Bereich der Hochschulzulassung.⁹

Diese kompetenzielle Abgrenzung von Zulassung und Zugang zur Hochschule lässt sich anhand folgender Regelungen im Bundes- und Landesrecht nachvollziehen: So bestimmt § 27 Abs. 1 S. 1 **Hochschulrahmengesetz des Bundes** (HRG) unter dem Abschnitt „Zulassung zum Studium“ und unter der Überschrift „Allgemeine Voraussetzungen“, dass jeder Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes zu dem von ihm gewählten Hochschulstudium berechtigt ist, wenn er die **für das Studium erforderliche Qualifikation** nachweist. Es werden **keine Vorgaben** gemacht, um **welche Qualifikationen** es sich im Einzelnen handelt. Der **Landesgesetzgeber definiert** demgegenüber im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz diese „**erforderliche Qualifikation**“, d.h. die **Zugangsvoraussetzungen** (allgemeine Hochschulreife, fachgebundene Hochschulreife, so z.B. § 49 Abs. 1 Hochschulgesetz NRW (HG) unter der Überschrift „Zugang zum Hochschulstudium“).

Darüber hinaus enthalten Bundes- und Landesrecht Regelungen über den **Nachweis von Sprachkenntnissen**. Nach § 27 Abs. 1 S. 1 HRG sind Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union Deutschen **bei der Zulassung zum Studium** gleichgestellt, wenn die für das Studium erforderlichen Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Die bundesgesetzliche Regelung zielt auf die gleichberechtigte Berücksichtigung im Zulassungsverfahren. Auch enthalten Landesgesetze Bestimmungen über den Nachweis von Deutschkenntnissen, so z.B. § 49 Abs. 10 HG NRW. Danach müssen Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die ihre **Zugangsvoraussetzungen** nicht an einer deutschsprachigen Einrichtung erworben haben, die für ihren Studien-

6 Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 196; Degenhart, in: in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 129; Nolte, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: DVBl 2010, 84 (89).

7 Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 129; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 196; Hansalek, Die neuen Kompetenzen im Hochschulrecht, in: NVwZ 2006, 668 (669); a.A. im Sinne eines weiteren Begriffsverständnisses in Bezug auf die Hochschulzulassung; Rux, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 161. Lieferung Mai 2013, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 58 ff.; Nolte, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: DVBl 2010, 84 (89).

8 BVerfGE 33, S. 303 ff., S. 340.

9 Rux, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 161. Lieferung Mai 2013, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 61 f.; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), 6. Auflage 2010, Grundgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Rn. 196; Nolte, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: DVBl 2010, 84 (89); Hansalek, Die neuen Kompetenzen im Hochschulrecht, in: NVwZ 2006, 668 (669).

gang erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen. Im Sinne der **Hochschulautonomie aus Art. 5 Abs. 3 GG** überlassen die Landesgesetzgeber die Festlegung der genauen Anforderungen für diesen Nachweis allerdings den Hochschulen (z.B. Regelung in der Prüfungsordnung, so § 49 Abs. 10 S. 2 HG NRW). Diesen steht es dann grundsätzlich frei, bestimmte Zertifikate, beispielsweise das Sprachzeugnis TestDaF¹⁰ oder die DSH-2 oder 3,¹¹ anzuerkennen oder eigene Deutschkurse anzubieten und diese als Nachweis zu akzeptieren.¹²

3. Schlussfolgerungen

Nach alledem ist in Bezug auf die Fragestellung festzuhalten: Eine **bundesgesetzliche Regelung**, die eine **bestimmte Nachweisform** (z.B. bestimmte Kursarten) **vorschreibt** und/oder **Voraussetzungen festlegt**, unter denen Bewerber **zu bestimmten Kursen zugelassen** werden, begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Bundesgesetzgeber kann zwar nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG das allgemeine Erfordernis eines Nachweises über Sprachkenntnisse – wie oben beschrieben – als Kriterium für eine gegenüber Deutschen gleichberechtigte Berücksichtigung bei der Zulassung regeln. Detailbestimmungen zu den Nachweisen selbst dürften hiervon aber nicht erfasst sein. Denn Erwerb und Feststellung von Qualifikationen fallen in den Bereich des Hochschulzugangs und sind damit Sache der Länder, die ihrerseits bei etwaigen Regelungen die Grenzen der Hochschulautonomie zu beachten haben.

Ende der Bearbeitung

10 Abkürzung für „Test Deutsch als Fremdsprache“. Der TestDaF ist weltweit verfügbar und wird von allen Hochschulen in Deutschland als Sprachtest für die Zulassung ausländischer Studierender anerkannt (Informationen hierzu abzurufen unter: <https://www.testdaf.de/ueber-uns/>).

11 Abkürzung für „Deutsche Sprachprüfung für den Hochschulzugang“. Mit der DSH weisen Sie nach, dass Ihr Deutsch ausreicht, um an einer deutschsprachigen Hochschule zu studieren Informationen hierzu abzurufen unter: <http://www.dkfa.de/programm/pruefungen/dsh>).

12 Siehe z.B. die Festlegungen der Ruhr-Universität Bochum: <http://www.international.ruhr-uni-bochum.de/bewerbung/zulassung/deutschkenntnisse.html> [Stand: 26. August 2015].