

## **Bund Freiheit der Wissenschaft**

**Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis**

**Mehr oder weniger Bildungsföderalismus?**

**Kompetenzen des Bundes und der Länder in der Hochschul- und  
Schulgesetzgebung**

**Vortrag  
27. August 2003 in Berlin**

Herausgeber: Bund Freiheit der Wissenschaft  
September 2003

Geschäftsstelle:

Charlottenstraße 65  
10117 Berlin-Mitte

Telefon 030/20 45 47 04

Fax 030/20 45 47 06

Redaktion und Gestaltung:

Der Vorstand des Bundes Freiheit der Wissenschaft -

Dr. Hans Joachim Geisler

**Einzelbezugspreis 5.- €**

**Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis**

**Mehr oder weniger Bildungsföderalismus?**

**Kompetenzen des Bundes und der Länder in der Hochschul- und  
Schulgesetzgebung**

**Vortrag, gehalten beim  
Bund Freiheit der Wissenschaft  
am 27. August 2003 in Berlin**

Das recht weitgefaßte Thema soll eingebettet in die deutsche und europäische Föderalismusdebatte behandelt werden. Als schlichter Jurist werde ich mich auf die Rechtsfragen der Problematik konzentrieren, zu bildungspolitischen Fragen möchte ich mich eher zurückhalten.

Der Vortrag ist gegliedert in drei Teile.

Im ersten Teil möchte ich mich kursorisch mit den für unsere Problematik einschlägigen Vorschriften des Entwurfs eines Vertrages für eine Verfassung für Europa befassen. Dies scheint mir unerlässlich, soll das Thema zukunftsbezogen behandelt werden und nicht in einer deutschen "Nabelschau verkommen". In der Vergangenheit ist dieser Aspekt m.E. eher zu kurz gekommen. Immerhin kann auf die Untersuchung von *Gallwas* aus dem Jahre 1990 über "Bildungsföderalismus in der EG" hingewiesen werden.

Der zweite Teil soll sich mit dem befassen, was zur Zeit unter dem Stichwort "Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" diskutiert wird.

Der dritte Teil soll sich dann mit dem Kernthema, der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Hochschul- und Schulgesetzgebung befassen.

Zuvor erlauben Sie mir noch eine Vorbemerkung.

In meiner Fakultät hängt noch ein Plakat zu einem Spiegel-Gespräch, das am Gendarmenmarkt, hier schräg gegenüber, im Französischen Dom stattgefunden hat. Gefragt wird nach dem "verstaubten" Grundgesetz. Ich will nicht verhehlen, dass dieser Titel mich ein wenig verwundert, gibt es doch kaum eine Verfassung, die so oft verändert worden ist wie das Grundgesetz. Bis zum 26.7.2002 ist das Grundgesetz nicht weniger als einundfünfzig mal geändert worden, das heißt genau genommen, es sind einundfünfzig Änderungsgesetze ergangen, die manchmal mehr als ein Dutzend von Artikeln des Grundgesetzes geändert haben. Die amerikanische Verfassung, die gut dreimal so alt ist wie das Grundgesetz, ist demgegenüber je nach Zählweise lediglich zwölf bis sieben-undzwanzig mal ergänzt worden, wobei die erste Ergänzung, nämlich die bill of rights gleich zu Beginn zehn Änderungen umfasste, die die Voraussetzung für die Annahme der Verfassung durch alle Mitgliedstaaten waren. Im Vergleich zu diesem Ruhe und Gelassenheit ausstrahlenden Umgang der Amerikaner mit ihrer Verfassung fragt man sich, wieso das Grundgesetz trotz so vieler hektischer Änderungen schon "Staub" angesetzt haben soll; oder gerade deshalb? Die Frage stellt sich auch, wenn etwa ein so kritischer Geist wie *Prantl* noch zur 50-Jahr-Feier des Grundgesetzes in der Süddeutschen Zeitung vom 22.5.1999 einen Artikel mit der programmatischen Überschrift: "Das Grundgesetzwunder" verfaßt hat. Eine Tonalität, mit der er nicht alleine pries.

Erscheint schon die derzeit grassierende Aversion gegen das Grundgesetz übertrieben, so muss m.E. noch mehr überraschen, dass der Föderalismus zur Zeit als Quell allen Übels

in diesem Land ausgemacht wird. Es ist noch nicht so lange her, dass der ehemalige Bundespräsident *Herzog* die deutsche Bundesstaatlichkeit als Exportschlager gepriesen hat. Dafür spricht durchaus einiges, wenn wir sehen, dass inzwischen von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Spanien, Italien, aber auch Frankreich und selbst Großbritannien mit seiner Devolutionspolitik deutliche Schritte in Richtung Föderalismus gemacht haben. Italienische und spanische Regionen haben zum Teil, etwa in der Raumentwicklungspolitik oder in Teilen der Wirtschaftspolitik Kompetenzen, die denen der deutschen Länder durchaus gleichwertig sind, ja sie zum Teil übertreffen. *Hans Peter Ipsen* hatte zwar Recht, als er von der "Landesblindheit der Römischen Verträge" sprach. 1957 war Deutschland das einzige föderalistisch geprägte Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaft. Heute sind Österreich und Belgien die Staaten in der EU, in denen neben Deutschland der Föderalismus am weitesten entwickelt ist. Die jüngst von *Jekewitz* gestellte Frage<sup>1</sup>: "Deutscher Föderalismus: Fehlentwicklung oder Vorbild in Europa?" kann auch, wenn man mit deutschen Vorbildern in Europa höchst skrupulös hantieren sollte, durchaus nicht im Sinne der ersten Alternative beantwortet werden, auch wenn es im deutschen Föderalismus selbstredend manche Fehlentwicklung gibt.

Eingangs sei aber noch festgestellt, dass Illusionen um den deutschen Föderalismus in Europa Gott sei Dank rechtzeitig geplatzt sind. Ich meine die Kaminträumereien früherer deutscher Ministerpräsidenten zum Thema "Europa der Regionen". Die Vorstellung, die Mitgliedstaaten könnten innerhalb der EU zugunsten der Länder mehr oder weniger überflüssig werden, diese Kaminträumereien sind spätestens seit dem 11. September zerstoßen. Schon nach dem Epochenwechsel des Jahres 1989 entbehrten derartige Wunschträume angesichts der wiedergewonnenen Staatlichkeit

der Länder Mittel- und Osteuropas, die dem gesamten Kontinent die Einheit erkämpft haben, an Realitätsnähe.<sup>2</sup>

Fehlender realistischer Sachbezug ist überhaupt eine Eigenschaft, die in Europafragen ausgerechnet dem Gremium zuzusprechen ist, das nach der Konzeption der Väter und Mütter des Grundgesetzes gerade die Aufgaben haben sollte, praxisnahe Sachpolitik in die Bundespolitik einzubringen, ich meine den Bundesrat. Es ließen sich zahlreiche Debatten dieses so wichtigen Verfassungsorgans anführen, in denen deutsche Maximalforderungen aufgestellt worden sind, die dann in Brüssel regelmäßig nicht

<sup>1</sup> Recht und Politik 2003, 89.

<sup>2</sup> Sehr anschaulich der Titel "Der Bundesstaat in der postregionalen Konstellation" von *F. C. Mayer*, in: Jahrbuch des Föderalismus, 2003, S. 444.

durchgesetzt werden konnten. Da man aber überzeugt von der Güte der eigenen Vorschläge das nötige Sendungsbewußtsein hatte, um gegen unvermeidliche Kompromisse gefeit zu sein, war und ist der deutsche Beitrag zur gefundenen Gesamtlösung nicht selten vernachlässigenswert.

## I.

Damit sind wir schon bei unserem ersten Teil, nämlich der Neukonzeption des Föderalismus auf europäischer Ebene. Der Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa beginnt mit einem der Präambel vorangestellten Motto: "Die Verfassung, die wir haben, .... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist." (Thukydides II, 37) Dieses Motto in griechischer Schrift vorangestellt, "putzt zwar ungemain", aber es könnte kaum falscher sein, denn die EU ist kein Staat und noch weniger ist sie eine Demokratie. Im Kern handelt es sich um ein symbiotisches Verhältnis von hochentwickelten Bürokratien und Lobbyisten, das eher unzureichend von "verwalteten Regie-rungen"<sup>3</sup> gesteuert wird. Ich will das gar nicht kritisieren, aber

nicht unbedingt im Sinne des Kollegen von *Bogdandy*<sup>4</sup> als zukunftssträchtiges Regierungsmodell begrüßen.

In unserem Zusammenhang von besonderem Interesse seien aus der Präambel zwei Formulierungen erwähnt: Zum einen die, "schöpfend aus dem kulturellen, religiösen, humanistischen Überlieferungen Europas" und zum anderen die, "dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen".

Konkreter heißt es im Teil I in Art. 1 Abs. 1 Satz 2: "Die Union *koordiniert* die diesen Zielen dienende Politik der Mitglied-staaten."

Als eines der Ziele wird dann in der zentralen Vorschrift über die Ziele der Union, nämlich im Teil I Art. 3 aufgeführt: "Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas."

Hervorzuheben ist, dass im Teil I Art. 9 ausdrücklich der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union festgeschrieben wird und, dass die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnis-mäßigkeit erfolgen soll.

Der Union werden im Teil I Art. 11 drei Hauptarten von Zuständigkeiten zugesprochen: Als Erstes die *ausschließliche* Zuständigkeit (Teil I Art. 12), als Zweites im Teil I Art. 13 die für Bereiche mit *geteilter* Zuständigkeit. Der Name ist miß-verständlich. Geteilte Zuständigkeit bedeutet nicht, dass die Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten dauerhaft geteilt bleiben, vielmehr handelt es sich in der Sache um eine konkurrierende Gesetzgebung im deutschen Sinne, das heißt wenn und soweit die Union ihre geteilte Kompetenz

ausgeübt hat, sind die Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Geteilte Zuständigkeit soll sich unter anderem auch auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beziehen, eine Vorstellung, die etwa von der britischen sehr weit entfernt ist.

Nach der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungs-politik (Teil I Art. 14) und der eher ambitionösen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Teil I Art.15) folgt dann als dritte Kompetenzart der uns besonders interessierende Teil I Art. 16: "*Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaß-nahmen*". Die Union kann Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen mit europäischer Zielsetzung er-greifen, unter anderem in den Bereichen "Allgemeine und berufliche Bildung", "Jugend und Sport" und "Kultur". Dies sind also genau die Bereiche, die für die Schul- und Hochschul-politik in der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass Teil II Art. 17 eine Flexibilitätsklausel enthält, der zufolge auf ein-stimmigen Beschluss des Ministerrats, auf Vorschlag der Kommission und

<sup>3</sup> Klaus König, "Verwaltete Regierung", 2002.

<sup>4</sup> von Bogdandy, Gubernative Rechtssetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundsatz in der Perspektive gemeineuropäischer Dog-matik, 2000.

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments ein Tätigwerden der Union in den Politikbereichen möglich ist, soweit dies erforderlich ist, um die Ziele der Verfassung zu verwirklichen, und zwar gerade dann, wenn die in der Verfassung hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind. Diese Flexibilitätsklausel als solche ist nicht neu, aber dass sie in einer gerade nicht als Provisorium auftretenden Verfassung weiterhin enthalten sein soll, ist aus Brüsseler Sicht zwar verständlich, aber durchaus diskussions-würdig.

In Teil II des Verfassungsvertrags wird die in Nizza als politisches Dokument verabschiedete Charta der Grundrechte der Union dem Verfassungsvertrag inkorporiert. In unserem Zusammenhang sind zu nennen: Art. II-13 "Freiheit von Kunst und Wissenschaft und Art. II-14 "Recht auf Bildung" sowie Art. II-15 "Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten".

Aus dem im Verfassungskonvent nur kursorisch und im Wesentlichen erst nach dem Athener Gipfel beratenen Teil III

sind zu nennen: Art. 146, 147, 148 und 149, die die Forschung und technologische Entwicklung und Zusammenarbeit, die Hochschulen, die Mobilität von Forschern und Rahmen-programme für diesbezügliche Aktionen der Union regeln. Im Wesentlichen besteht insoweit kein Unterschied zu den jetzigen Vorschriften der Art. 149, 150, 163 bis 168, 173 EGV. Zu nennen ist auch Art. III-181, der die Kultur regelt, im Wesentlichen in Übereinstimmung zum Art. 151 EGV. Neu ist die ausdrückliche Nennung des Sports im Teil III-182.

Versucht man ein höchst vorläufiges Zwischenresümee, so läßt sich feststellen, dass im dritten Teil die einschlägigen Vorschriften im Wesentlichen unverändert geblieben sind. Das heißt aber nicht, dass alles so bleiben muß wie es bisher war, denn durch die ausdrücklich in Teil I Art. 16 enthaltene Förderkompetenz wird die Position der Europäischen Union gestärkt. Das heißt, die zum Teil ja sehr segensreichen Programme der Union zur Förderung etwa von Forschung und Hochschulen werden aufgewertet und dürften mit mehr Mitteln zur Ausfüllung der aufgewerteten Kompetenzen wirkungsvoller werden. Die entscheidende Frage wird sein, wie sich die gleichberechtigt neben den Unterstützungsmaßnahmen genannten Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen aus-wirken werden, zumal es bei den Kompetenzen auch Mischformen gibt, wie die besondere geteilte für Forschung gem. Teil I Art. 13 Abs. 3. Hierauf muß die deutsche Politik in Bund und Ländern rechtzeitig eine Antwort finden.

## II.

Die aktuelle deutsche Föderalismusdebatte hatte ein m.E. zu wenig beachtetes Vorspiel, nämlich die Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente auf ihrem Föderalismuskonvent vom 31.3.2003<sup>5</sup>. Überspitzt, alles wesentliche aus Ländersicht ist dort schon gesagt worden, aber offenbar nicht von denen, auf die es ankommt.

Bewegung hat erst das "Ergebnisprotokoll" einer "Besprechung der Regierungschefs der Länder am 27. März 2003 in Berlin" gebracht. Unter dem Tagesordnungspunkt 3 "Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" heißt es unter anderem: "Die Regierungschefs der Länder kommen überein, die anliegenden Leitlinien den Verhandlungen mit dem Bund über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zugrunde zu legen." In den Leitlinien heißt es unter anderem lapidar:

"Die Rahmengesetzgebung entfällt. Die Regelungs-gegenstände werden in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder bzw. in die Gesetzgebung der Länder oder des Bundes überführt."

Unter der Überschrift "Überführung in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht" werden unter anderem die "Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen" aufgeführt. Die Gesetzgebungskompetenz für die Beschäftigten des öffent-lichen Dienstes (Beamte, Angestellte, Arbeiter) soll also dem Zugriffsrecht der Länder bis auf Ausnahmen im Wesentlichen zur

<sup>5</sup> Vgl. dazu Hennecke, DVBl 2003, 845/848.

"Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Rechtsinstituts" zugeführt werden. In diesem Zusammenhang wird auch festgehalten, die Modifikation von Art. 33 Abs. 5 GG, also der Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten-tums in die Verhandlungen mit dem Bund einzubeziehen. Immerhin gibt es eine Protokollerklärung von Hamburg und Niedersachsen, die die Vergleichbarkeit der Zuordnung zu Laufbahnen und Funktionen auch zukünftig erhalten sehen wollen, unter anderem um die Mobilität innerhalb Deutschlands zu ermöglichen, z.B. für Lehrer.

Auch die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens sollen, wie die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes, mit eigenem Zugriffsrecht der Länder überführt werden. Insoweit gibt es einen Vorbehalt von Mecklenburg-Vorpommern.

Unter der Überschrift "Kompetenzen in EU-Angelegenheiten" heißt es: "Die Regierungschefs der Länder kommen überein,

sich mit dem Thema erneut zu befassen, sobald und insoweit die Ergebnisse der Diskussionen im europäischen Konvent dies erforderlich machen."

Das meiste Aufsehen haben die Forderungen zu den Gemeinschaftsaufgaben erregt. Dort heißt es:

"Die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken soll abgeschafft werden" (Vorbehalt: Mecklenburg-Vorpommern) sowie die Protokollerklärung Hamburg, Niedersachsen, Thüringen, "wobei eine Koordinierung unter den Ländern sicherzustellen ist."

Unter dem Titel "Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b GG" heißt es: "Die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung soll abgeschafft werden, wobei eine Koordinierung in den Ländern sicherzustellen ist."

"Die Forschungsförderung ist auch in Zukunft als Mischfinanzierung fortzuführen. Die Mittelzuweisungen aus der Forschungsförderung sind jedoch bei einer Gesamtbetrachtung der in Kompensation für wegfallende Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung zu stellenden Bundesmittel zu berücksichtigen."

Anders als vielfach erwartet, ist die Antwort der Bundesregierung auf diese Forderungen überwiegend positiv, zumindest auf den ersten Blick. Die Kernaussagen der Bundesjustizministerin, die diese ausdrücklich für die Bundesregierung abgegeben hat, also nicht nur für ihr Haus, sind:<sup>6</sup> Der Bund erklärt sich mit den Kernforderungen der Ministerpräsidenten weitgehend einverstanden, insbesondere

- mit der Übertragung von mehr Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder,
- der Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz und deren Überführung in die konkurrierende Gesetz-

gebung, allerdings ohne originäres Zugriffsrecht der Länder, statt dessen nur Gewährung einer Öffnungsklausel.

Nach moderaten Vorgaben der Ministerpräsidenten zeichnet sich auch ab, dass eine Reduzierung der Zustimmungserfordernisse im Bundesrat zustande kommen wird, zumal, worauf die Bundesjustizministerin zu Recht hinweist,<sup>7</sup> das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Lebenspartnerschaft<sup>8</sup> signalisiert hat, seine seit Jahrzehnten kritisierte verfehlte Rechtsprechung, die zur Inflation der Zustimmungsgesetze geführt hat, zur Disposition zu stellen.

Ausgesprochen offensiv wird vom Bund die Forderung nach Entflechtung aufgenommen. Das gilt insbesondere für die Forschungsförderung, die zwischen Bund und Ländern sauber aufgeteilt werden soll.

Die eigentliche "Giftpille" in der Position der Bundesregierung ist die Forderung, die Europatauglichkeit der deutschen Politik zu stärken. Im Kern läuft dies wohl auf eine Revision von Art. 23 GG

<sup>6</sup> Vgl. Presseerklärung v. 22.4.2003, Interview Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 16.4.2003 sowie ZRP 2003, 265.

<sup>7</sup> ZRP 2003, 265/266.

<sup>8</sup> BVerfGE 105, 313/339.

hinaus. In dieser Vorschrift haben seinerzeit unter Federführung der damaligen Chefs der Staatskanzleien *Clement* und *Stoiber* die Länder Maximalpositionen gegenüber dem Bund hinsichtlich der Mitwirkung des Bundesrates und der Landesregierungen in Angelegenheiten der Europäischen Union durchgesetzt. Bemerkenswert ist, dass dieser harte Punkt in der jüngsten Stellungnahme der Bundesjustizministerin in der ZRP nicht enthalten ist.

Gleicht man die Positionen ab, so hätte das zur Konsequenz, dass es die Gemeinschaftsaufgabe "Hochschulbau" künftig nicht mehr gäbe, dass es deshalb auch keines Wissenschaftsrates mehr bedürfte, dass die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung entgegen der ausdrücklichen Position der Bundesregierung entfiel, dass DFG, Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemein-

schaft künftig allein vom Bund, und dass die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft künftig allein von den jeweiligen Sitzländern gefördert würden.

Die Reaktionen der Betroffenen fielen entsprechend lebhaft aus. Es ist nicht ohne Unterhaltungswert, wenn ein selbst-ernannter Vorkämpfer für den Verfassungskonvent zur "Entstaubung des Grundgesetzes", *Olaf Henkel* nämlich, als Präsident der Leibniz-Gemeinschaft den Rückzug des Bundes als "Kleinstaaterei" und "unlogisch" geißelt. Bemerkenswert sind auch juristische Neuentdeckungen von HRK und DFG, wie die "Verantwortungsgemeinschaft" von Bund und Ländern für die Forschung (HRK) und die Sicherung des Grundrechts auf Forschungsfreiheit durch ein System von Checks and Balances (DFG). Geadelt wurde alles dies durch Aufnahme in ein gemeinsames Positionspapier von DFG, Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, HRK, Leibniz-Gemeinschaft und Wissenschaftsrat vom 22.7.2003,<sup>9</sup> in dem das hohe Lob der Verflechtung ganz entgegen dem Zeitgeist gesungen wird.

Eine weitere Dissonanz sei angesprochen. Die Bundesjustizministerin spricht zwar für die Bundesregierung, aber für ein Mitglied derselben offenbar nicht so ganz. In einem Interview der Bundesbildungsministerin<sup>10</sup> findet sich der schöne Satz: "Kooperativer Föderalismus macht Sinn." Die Botschaft der Ministerpräsidenten und der Bundesjustizministerin ist eindeutig eine andere. Frau *Bulmahn* wird auch noch deutlicher: "Wenn die Länder wollen, dass der Bund Personal mitfinanziert, dann geht das nur, wenn der Bund auch Zuständigkeiten für Schulen hat." Dies zielt auf das Ganztags-schulprogramm, das der Bundeskanzler ebenfalls propagiert hat. Das ändert aber nichts daran, dass zusätzliche Kompetenzen des Bundes für die allgemeinen Schulen das Gegenteil von Entflechtung bedeuteten.

Es sei denn, man macht sich *Michael Naumann's* Sottise "Entflechtung durch Verflechtung" zu eigen.<sup>11</sup> Gemeint waren die haarsträubenden Konstruktionen anlässlich der geplanten Verschmelzung der Bundes-Kulturstiftung und der Kulturstiftung der Länder, die dank des entschlossenen Vetos des bayerischen Wissenschaftsministers dann zu Fall gekommen sind.

Nur angemerkt sei, dass das Verbot der Einführung von Studiengebühren durch das 6. HRG-Änderungsgesetz wie ein Relikt aus längst vergangenen Zeiten im neuen Umfeld erscheint. Es dürfte nahe liegen, dass das Bundesverfassungsgericht ebenso wie bei seinem Wink zur Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung zur Zustimmungspflicht auch in dieser Frage sich dem neuen "Mainstream" gegenüber nicht unempänglich zeigen wird.<sup>12</sup>

### III.

Die zahlreichen höchst dissonanten Stellungnahmen von Landespolitikern sollen ausgespart bleiben, statt dessen soll als hoffnungsvolles Beispiel und Anlaß einer trotz langjähriger gegenteiliger Erfahrungen positiven Prognose die Institution genannt werden, die zu den meistgescholtenen im

<sup>9</sup> Vgl. auch die Stellungnahme des Generalsekretärs der Bund-Länder-Kommission für Bildung, Planung und Forschungsförderung *Schlegel*, *Forschung und Lehre* 2003, 412.

<sup>10</sup> *Süddeutsche Zeitung* v. 25.3.2003.

<sup>11</sup> *Die Zeit* v. 26.6.2003.

<sup>12</sup> Vgl. auch die Grundsatzentscheidung des BVerfG zum neuen Art. 72 Abs. 2 GG, *NJW* 2003, 41, in der das BVerfG seine bisherige Linie aufgibt, dazu *Kenntner*, *NVwZ*, 821; *Callies*, *EuGRZ* 2003, 181.

Landes zählt, nämlich die Kultusministerkonferenz. Mit dem Beschluss vom 23./24.5.2003 zur Qualitätssicherung in Schulen ist es dieser Institution gelungen, was bisher für unmöglich gehalten werden mußte. Im Rahmen von nationalen und internationalen Leistungsvergleichen sollen Standards zur Qualitätssicherung festgelegt werden. "Nicht was Lehrer lehren sollen, sondern was Schüler können sollen", so Kultusministerin *Schavan*<sup>13</sup> soll festgelegt werden. Zwar sind Einzelfragen noch umstritten,

etwa ob die Standards als Mindeststandards eher schulformspezifisch oder schulformübergreifend formuliert werden sollen, aber es erscheint als ein Wunder, dass eine ideologisch so hoch besetzte Frage wie die Festlegung von Bildungsstandards einstimmig gelungen ist. Durchaus symptomatisch ist, dass noch *Ingo Richter's* jüngst erschienener Artikel "Nationale Bildungsstandards im föderalen Staat Bundesrepublik Deutschland" ein dickes Fragezeichen im Titel<sup>14</sup> führt.

Noch wichtiger und zentral für unser Thema ist der Beschluss der KMK vom 12.6.2003, ein Beschluss, der vor der Ministerpräsidentenkonferenz vom 26.6.2003 gefaßt worden ist. Dies ist deshalb zu unterstreichen, weil das Papier in zentralen Punkten dem Ergebnisprotokoll der Besprechung der Regierungschefs zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom 27. März 2003 widerspricht.

Eingangs des Papiers wird zugestimmt, dass es klarer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bedarf. Es folgen aber nicht etwa Vorschläge zur Kompetenztrennung. Vielmehr wird vorgeschlagen, die bestehenden Regelungen zu überprüfen, um die Verfahren zu optimieren, insbesondere im Hinblick auf den Prozess der europäischen Integration.

Als klare Antwort an die Bundesbildungsministerin heißt es unter dem ersten Sachpunkt "Schule":

"Die Schule ist ein Kernstück der Länderkompetenz. Ihre Koordinierung erfolgt in gemeinsamer Verantwortung aller Länder. Die KMK ist dafür zuständig, die bundesweite Vergleichbarkeit des Schulsystems sicherzustellen."

Ebenso deutlich heißt es unter dem Sachpunkt "Hochschule":

"Auch die Hochschule ist ein Kernstück der Länderkompetenz.

Auf jeden Fall ist das Hochschulrahmengesetz auf Kernbereiche der Durchlässigkeit und Mobilität zu reduzieren (z.B. Zulassung, Abschlüsse, Personal).

Bei der Frage der Neuordnung des Hochschulbaus sind folgende Voraussetzungen unverzichtbar:

- Eine ungeschmälerterte und dynamisierte Bereitstellung der bisher für den Hochschulbau aufgebrauchten Mittel für die Länder,
- eine ausschließliche Verwendung dieser Mittel für die Zukunftsaufgabe Hochschulbau und
- eine Vereinfachung des Verfahrens unter Beteiligung des Wissenschaftsrates."

Also, entgegen der Position der Ministerpräsidenten soll es bei der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bleiben und auch der Wissenschaftsrat soll beteiligt bleiben.

Unter den Sachpunkt "Forschungsförderung" heißt es ebenso unmissverständlich: "Die Forschungsförderung ist als Gemeinschaftsaufgabe zu erhalten."

Dies entspricht auch der gemeinsamen Position der Wissenschaftsorganisationen. Gegen eine allein vom Bund finanzierte Forschungsförderung sprechen ohnehin alle Erfahrungen mit der unvermeidlich überbürokratisierten zentralistischen Forschungsförderung durch die EU, deren Praxis vielfach der im Verfassungsvertragsentwurf aufgewerteten Subsidiarität Hohn spricht.

---

<sup>13</sup> Rheinischer Merkur vom 3. 7. 2003.

<sup>14</sup> Jahrbuch des Föderalismus, 2003, S. 131.



Abschließend heißt es lapidar: "Die Aufgaben der BLK müssen neu organisiert werden." Die BLK soll also auch nicht abgeschafft werden, vielmehr gilt es, die schon vor fünfundzwanzig Jahren vor *Frido Wagener*<sup>15</sup> gezeigte "Lust der Selbstbestimmung der vertikalen Fachbruderschaften" zu beschneiden, zumal die "Not der Selbstbestimmung durch Regelungsüberlastung" etwa am Beispiel der Fusion der Kulturstiftungen einmal mehr überdeutlich geworden ist. Durch die zusätzliche Verflechtung mit der jeweiligen Fachbürokratie in Brüssel ist das Dilemma heute noch größer als zu *Frido Wagener's* Zeiten.

Die anstehende Ratifizierung des Verfassungsvertrages der EU verschafft den Ländern qua Bundesrat eine sehr starke Position zur Durchsetzung ihrer Interessen, wenn sie denn in der Lage sind sich auf gemeinsame Positionen zu verständigen. Die jüngsten Beschlüsse der KMK stimmen insoweit optimistisch, solange zumindest, wie der Druck von seiten des Bundes - konkret: des Bundesbildungsministeriums - anhält.

Optimistisch stimmt auch, wie wohl paradox erscheinend, dass es den Ländern gelungen ist, die wichtigste Frage, nämlich die Neukonzeption der Finanzverfassung auszuklammern. Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage wäre es zumindest innerhalb absehbarer Zeit wohl zu keiner Einigung gekommen. Das Stichwort vom "Senkungswettbewerb" bezogen auf Steuern und Einnahmen<sup>16</sup> dürfte den allerdings nur vorläufigen Schlusspunkt dieser Debatte markieren. Remedur wird hinsichtlich der Finanzverfassung m.E. frühestens nach der Entscheidung über die Klage des Landes Berlin auf Bundeshilfe wegen außerordentlicher Haushaltsnotlage möglich sein. Vielleicht wird es dann sogar so sein, dass das ganze bisherige System der Finanzverfassung spätestens, wenn weitere bankrotte Länder klagen sollten, am Ende ist. Das wäre dann auch die Stunde der Länderneugliederung.

Vieles spricht dafür, dass die von der KMK gefundene Linie durchgesetzt werden kann. Gleiches gilt für das Zurück-schneiden der Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat, nicht aber für eine zum Teil geforderte Änderung des Abstimmungs-verfahrens im Bundesrat. Sehr unwahrscheinlich erscheint eine Einigung hinsichtlich der Frage "Europa-Tauglichkeit". Die von der Bundesregierung vorgetragene Position steht zu der der

Länder diametral entgegen, auch wenn diese sich noch nicht abschließend geäußert haben.

Zu übertriebenem Optimismus besteht allerdings kein Anlass. Der Präsident des Landtages von Sachsen-Anhalt hat zu Recht angemahnt, dass der Reformprozess erneut, und zwar als solcher zu einem "Exekutivföderalismus" degeneriere.<sup>17</sup> Gemeint ist das nicht untypische Verfahren, dass unter Führung des Chefs des Bundeskanzleramtes und in enger Abstimmung insbesondere mit der bayerischen Staatskanzlei "alle entscheidenden Fragen" schon vorab abgesprochen werden, damit für die gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat nur noch wenig zu tun sein wird.

Zum Schluss noch eine allgemeinere Bemerkung. In deutlichem Gegensatz zur allgemeinen vorherrschenden Meinung hat *Wilhelm Hennis* jüngst in polemischer Absicht ein Lob auf die Defizite Europas gesungen. Die Demokratie neige zu Auflösung und Vielstaaterei gerade in Europa. Sie hindere die EU an der Integration.<sup>18</sup> Ich möchte dem nicht zustimmen. Die Demokratie hindert die EU m.E. nicht an der Integration, sie ist zur Zeit auf europäischer Ebene nur höchst unvollkommen möglich. Möglich erscheint auf dieser Ebene eher eine Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit. Erinnerung sei an Teil II Art. 41 des Verfassungsvertragsentwurfs - Recht auf eine gute Verwaltung - und damit einhergehend eine Verbesserung der föderalistischen Verfahren innerhalb des gemeinsamen Mehrebenensystems. Um so wichtiger ist es, dass innerhalb der Mitgliedstaaten und vor allem in den föderalistischen Mitgliedstaaten auf der Länderebene die demokratische Kontrolle der Bürokratien ermöglicht wird. Bisher fehlt sie weitgehend.

---

<sup>15</sup> VVDStRL 37 (1979), 213.

<sup>16</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.8.2003.

<sup>17</sup> Frankfurt Allgemeine Zeitung v. 27.8.2003; s.a. zur Parallele auf europäischer Ebene *Dann*, "Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus.", *Der Staat* 2003, 355.

<sup>18</sup> *Der Tagesspiegel* v. 15.7.2003.

Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis lehrt seit 1993 öffentliches Recht an der Humboldt-Universität zu Berlin auf dem Lehrstuhl für Staats und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften. Nach Jura-Studium und Promotion in Münster habilitierte er sich 1974 an der Freien Universität Berlin, wurde 1976 o. Professor an der Universität Hamburg und 1979 an der Fernuniversität in Hagen. Deren Rektor war er in den Jahren 1984 bis 1993. Im Jahr 2001 erhielt er die Ehrendoktorwürde der Universität Athen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehört das Wissenschaftsrecht. Er war u.a. Mitglied in der Expertenkommission Hochschuldienstrechtsreform.