

Prof. Dr. Hans-Peter Füssel
Deutsches Institut für Internationale
Pädagogische Forschung

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven
einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern
in Bildung und Wissenschaft“

am 19. März 2012

im März 2012

Thesen

**zum Öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages
am 19.März 2012**

**"Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren
Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft"**

1. Ausgangsbedingungen

- a) Auch in Anerkennung der „Kulturhoheit der Länder“ (um den bundesverfassungsgerichtlich geprägten Begriff zu verwenden, s. nur BVerfGE 6, 309 (346/347)) tragen Bund und Länder gesamtstaatliche Verantwortung für den Bildungsbereich.

Hiernach obliegt es ihnen insbesondere, die innerstaatliche Mobilität von Personen sicherzustellen.

Gleichzeitig sind Bund und Länder den allgemeinen Verfassungszielen verpflichtet. Sie müssen mithin in Fragen von Strukturen des Bildungs- und insbesondere des Schulsystems auch inhaltliche Kriterien beachten, wie sie in der (schon alten) Formulierung des Bundesverfassungsgerichts zusammengefasst wurden, indem es dort hieß, dass Art.7 Abs.1 GG die staatliche „*Befugnis zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel (umfasse – H.P.F.), ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet. Zu diesem staatlichen Gestaltungsbereich gehört nicht nur die organisatorische Gliederung der Schule, sondern auch die inhaltliche Festlegung der Ausbildungsgänge und der Unterrichtsziele*“ (Beschluss vom 21.12.1977, BVerfGE 47, 46 (71/72)).

- b) Art.91 b Abs.1 GG in seiner jetzigen Fassung enthält eine besondere Regelung für den Bereich von Wissenschaft und Forschung, während Abs.2 (und 3) auch den Schulbereich mit einschließen. Entsprechend dieser Gliederung sollte über Regelungsbedarfe – und deren verfassungsrechtliche Verankerung – für alle Bereiche nachgedacht werden.
- c) Der Grundsatz, dass Gelder/Ausgaben den Aufgaben folgen, sollte gewahrt und erhalten bleiben.

2. Folgerungen

- a) Bund und Länder haben dafür Sorge zu tragen, dass im Bildungssystem Strukturen und Regelungen so gestaltet sind, dass sie zu keinem – wahren oder auch nur wahrgenommenen - Hemmnis für Mobilität innerhalb des Gesamtstaates werden können.

Gleichzeitig müssen Bund und Länder in inhaltlicher Hinsicht Sorge dafür tragen, dass das Bildungssystem den an es gestellten gesellschaftlichen Anforderungen entspricht.

- b) Dies bedeutet, dass Übergänge innerhalb des Bildungssystems („Gelenkstellen“) von den betroffenen Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmern friktionsfrei vollzogen werden können, und bedingt notwendig, dass die mit den jeweiligen Abschlüssen verknüpften Berechtigungen zum Eintritt in (weiterführende) Bildungsgänge bundesweit Anerkennung finden, um Mobilität zu ermöglichen.
- c) Anerkennung in diesem Sinne setzt Vertrauen der aufnehmenden Institution in die Richtigkeit und den „Wert“ der bescheinigten Berechtigung voraus. Es bedarf insoweit der Festlegung von „Standards“, die eine Bewertung erworbener Berechtigung zulassen.
- d) Für die Erarbeitung entsprechender „Standards“, aber auch der Prüfung ihrer Einhaltung sind entsprechende Absprachen mit gesamtstaatlicher Wirksamkeit notwendig.
- e) „Standards“ in diesem Sinne bedürfen dabei als letztlich normative Setzungen eines Maßstabes, der als solcher seine Bezugsgrößen sowohl in internationalen Zusammenhängen als auch in innerstaatlichen Vergleichen finden sollte.

Von daher sollte sehr genau geprüft werden, ob auf die gegenwärtige Regelung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Art.91 b Abs.2 GG („zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“) verzichtet werden und an die Stelle dessen allein eine Neuregelung bezüglich eines gemeinsamen Zusammenwirkens für die „Entwicklung und Sicherung von Bildungsmindeststandards“ (s. Bundesrats-Drucksache 43/12 vom 24.1.12; S.7) treten sollte.

- f) Die Frage einer Mitwirkung des Bundes in Fragen von Wissenschaft und Forschung sind bei den im Rahmen der Verfassungsreform des Jahres 2006 gefundenen Formulierungen eine Reihe von Unterschieden entwickelt worden, mit denen zwar seitdem pragmatisch umgegangen wurde, die aber bei einem entsprechend umfassenden Verständnis der Aufgaben von Wissenschaft und Forschung innerhalb und außerhalb von Hochschulen stärker vereinheitlicht werden könnten und sollten.

3. Umsetzungsschritte

- a) In Anbetracht der gesamtstaatlichen Verantwortung von Bund und Ländern (s.o., unter 1 a) sind beide Ebenen verpflichtet, die für die Ermöglichung und Sicherung innerstaatlicher Mobilität notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und gleichzeitig ein den gesellschaftlichen Anforderungen entsprechendes Bildungssystem zu entwickeln.
- b) Bund und Länder sollten unter Aufnahme der auch schon nach der gegenwärtigen Verfassungslage nach Art.91 b Abs.2 GG möglichen Form nicht nur im Zusammenhang mit Fragen der „*Leistungsfähigkeit des Bildungswesens*“, d.h. Fragen der Qualität, zu gemeinsamen Empfehlungen kommen, sondern auch im Hinblick auf die Bestimmung der den Abschlüssen und Berechtigungen zugrundeliegenden „Standards“ (s.o., unter 2 c) neue und erweiterte Formen der Zusammenarbeit entwickeln – und zwar auf einer entsprechenden verfassungsrechtlichen und damit rechtlich abgesicherten und verbindlichen Grundlage.
- d) Für die Abklärung zwischen Bund und Ländern ließe sich dabei unter verfahrensmäßigen Aspekten auf die Struktur des GWK-Abkommens Bezug nehmen – sowohl im Hinblick auf die Aufgabenstellung der Koordination (vgl. Art.2 Abs.1 Nr.1 und auch Nr.3 GWK-Abkommen) als auch unter dem Gesichtspunkt der Abstimmungsmodalitäten (vgl. § 4 Abs. 4 GWK-Abkommen).

Schließlich ließe eine solche Form der Koordination es auch zu, weitere Akteure – auch vom Beratungsgegenstand abhängig – beratend hinzuziehen, wie etwa Vertreter der kommunalen Ebene.

- e) Prioritär liegt nach dem gegenwärtigen Verfassungsverständnis die Verantwortung für die Regelung von Strukturen sowie von Abschlüssen und Berechtigungen bei den Ländern. Gleichwohl bleibt der Bund verpflichtet, mit seinen Mitteln die Erreichung dieses Ziels zu ermöglichen.
- f) Unter Anerkennung der bestehenden verfassungsrechtlichen Grundentscheidung erscheint es angezeigt zu prüfen, ob im Wege einer Verfassungsergänzung
- die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Qualität des Bildungswesens sowie für bundesweite Anerkennung von Abschlüssen und Berechtigungen an den Übergängen im Bildungssystem (s.o., unter 2 a) ausdrücklich betont und verankert werden sollte,
 - für die Länder eine ausdrückliche und rechtsverbindliche Regelungsberechtigung, aber zugleich auch Regelungsverpflichtung festgeschrieben werden sollte, die dann über Länderstaatsverträge zu realisieren wäre,
 - dem Bund eine erweiterte Möglichkeit einer Durchsetzung insbesondere bei der Anerkennung von Abschlüssen und Berechtigungen eingeräumt werden sollte; dabei sollte es sich allein um eine nachrangig ausgestaltete Regelungskompetenz des Bundes handeln, die – in Anlehnung an frühere Überlegungen im Deutschen Bundestag oder auch an die seit 2006 bestehende Regelung im Art.61 Satz 4 der

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – darauf gerichtet ist, dem Bund entsprechende Regelungsbefugnisse nur dann und nur insoweit einzuräumen, als die Länder selbst entsprechende Regelungen nicht treffen.

4. Sinnvoll erscheint es weiterhin, dass auf der Grundlage bestehender, ggf. im Vollzug zu vereinfachender verfassungsrechtlicher Regelungen die bereits bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes genutzt und in ein dann neu zu entwickelndes Gesamtkonzept der Zusammenarbeit von Bund und Ländern eingebracht werden, das dann auch entsprechende Verfahrensabsprachen enthalten könnte und sollte.
5. Finanzmittel von Bund und Ländern zugunsten des Bildungssystems sollten der Aufgabenverteilung folgen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Erreichung inhaltlicher Ziele orientieren. Entsprechend sollte eine Absicherung verfassungsrechtlich unter deutlicher Bezugnahme auf inhaltlich bestimmte Verantwortlichkeiten erfolgen.