

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.