AUFSÄTZE

Stefan Oeter/Sigrid Boysen

Wissenschafts- und Bildungspolitik im föderalen Staat – ein strukturelles Problem?

1 Einleitung

Die Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit föderaler Formen der staatlichen Organisation sitzt tief im politischen Denken der Deutschen, trotz (oder vielleicht auch gerade wegen) der langen verfassungsgeschichtlichen Tradition, die die bundesstaatliche Organisation in Deutschland hat. Auf dem Felde der Bildungs- und Wissenschaftspolitik kommt diese Skepsis immer ganz besonders deutlich zum Ausdruck. Wenn an Stammtischen (oder in deren medialem Pendant, den Talkshows) ein „Totschlagargument" gegen den Föderalismus aus dem Ärmel geschüttelt werden soll, so gerät unweigerlich der „Bildungsföderalismus" ins Visier. Die schon in den 1950er Jahren beliebte Klage über das „Schulchaos" und der Spruch „Vater versetzt, Tochter sitzen geblieben" erfreuen sich nach wie vor großer Beliebtheit.[1] Die Vielgestaltigkeit der Schulorganisation und Curricula auf Landesebene ist den Anhängern der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" notorisch ein Dorn im Auge. Dass derartige Wechsel pädagogisch durchaus auch vorteilhaft sein können, Kindern neue Chancen bieten, von Eltern in Grenzregionen zum Teil sogar bewusst herbeigeführt werden, um bestimmten Bildungsmiseren in einem Land oder einer bestimmten Schule zu entgehen, passt nicht in das Schema dieses Klageliedes.

Handelt es sich also um ein typisches Phänomen von Realitätsblindheit, von simpler Traditionspflege ideologischen Brauchtums? Ganz so einfach wird man es sich nicht machen können. Die Konzeption von Bildungsgängen unter völliger Außerachtlassung der Möglichkeit systemübergreifender Mobilität kann tatsächlich schwierige Hürden errichten. Wenn überhaupt, dann bestehen diese Hürden aber eher zwischen nationalen Bildungssystemen als zwischen deutschen Bundesländern, deren schul- und hochschulpolitische Differenzen durch unendliche Diskussionen und Abstimmungsverfahren in der Kultusministerkonferenz „weichgespült" sind. Divergenzen bestehen tatsächlich, aber dies sind weniger Unterschiede der Bildungsgänge selbst, die Wechslern unübersteigbare Hindernisse errichteten, als Divergenzen in schulischer Organisation, Ressourcenausstattung, Curricula. Diese Unterschiede in der Organisation und Ressourcenausstattung führen nachgewiesenermaßen zu deutlich unterschiedlichen Bildungsergebnissen, selbst innerhalb des formal gleichen Schultypus unseres gegliederten Systems. Wenn Vergleichsstudien – wie die PISA-Untersuchungen[2] – aufzeigen, dass zwischen den Medianergebnissen vergleichbarer Schultypen in verschiedenen Bundesländern Unterschiede von weit mehr als einem Schuljahr im Stand der Schüler klaffen, dass ganz unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich der Integration von Kinder aus Migrantenfamilien, hinsichtlich der Verteilung der Bildungsabschlüsse (und der Quoten der Schüler ohne Bildungsabschluss) bestehen, dann müsste eigentlich ein Aufschrei durch die bildungspolitische Landschaft gehen – ein Aufschrei vor allem

[1] Vgl. etwa *Rubner, J.*, Vielfalt der Unbildung, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 135 vom 14.6.2002, S. 4.

[2] Vgl. zum Hintergrund der OECD-Vergleichsuntersuchungen (wie PISA) und zu deren föderaler Problematik *Buse, M.*, Bildungspolitik im föderativen System und internationaler Einfluss, 2004, S. 20 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

der Anhänger „gleichwertiger Lebensverhältnisse". Die Befunde zeigen schließlich, dass in den einzelnen Bildungssystemen Lebenschancen ganz unterschiedlich verteilt werden – und darin, nicht in der Unterschiedlichkeit an sich, liegt das Skandalon der nach Schultypen und Bundesländern tief zerklüfteten deutschen Bildungslandschaft.

2 „Bildungsföderalismus" als Skandalon?

Als Ursache des Übels wird nun landläufig der „Bildungsföderalismus" ausgemacht. Doch handelt es sich tatsächlich bei all diesen Unterschieden in Schulorganisation und Lehrplänen sowie den korrespondierenden Diskrepanzen in den Bildungsergebnissen um ein Skandalon des Bildungsföderalismus, also eine unmittelbare Folge der bundesstaatlichen „Zersplitterung" der Bildungspolitik? Zweifel scheinen hier angebracht. Zunächst einmal legt die Divergenz der länderspezifischen Schulpolitiken nur offen, welche realen Unterschiede in den Bildungsergebnissen aus den ganz verschiedenen Formen der Schul- und Unterrichtsorganisation resultieren – ein Umstand, der nicht gerade neu ist, im föderalen Vergleich nur besonders offensichtlich wird. Die Befunde belegen im ersten Zugriff nur, dass bestimmte Formen der Schulorganisation in bestimmten Bundesländern zu (im Vergleich) katastrophal schlechten Ergebnissen führen, während andere Länder über andere Formen der Schulorganisation offensichtlich flächenhaft weit bessere Ergebnisse zu erzielen vermögen – wobei man an diesem Punkt die erhebliche Streubreite innerhalb der Länder nicht aus dem Blick verlieren sollte, die eng verknüpft ist mit soziodemographischen Profilen des jeweiligen sozialen Umfelds. Das Faktum der Differenz ist an sich nicht erstaunlich – dass humanistische Elitegymnasien, die fast ausschließlich von Kindern der Ober- und oberen Mittelschicht besucht werden, andere Bildungserfolge erzielen als Gesamtschulen in migrationsgeprägtem sozialen Umfeld, ist eigentlich ein Gemeinplatz. Die Abweichungen selbst bei Kindern, die gleichem sozialem Milieu entstammen und vergleichbare Schulformen besuchen, gibt dagegen zu denken. Mit Einheitlichkeit der Organisationsformen an sich wäre hier nicht viel gewonnen – es sei denn, sie könnte garantieren, die Spitzenqualität in breitem Umfang zu erzielen, was aber wohl als Annahme illusorisch wäre. Risiko einer Vereinheitlichung um ihrer selbst willen wäre in empirischer Sicht die (sehr reale) Gefahr einer Vereinheitlichung der Misere, also der Angleichung nach unten. Im Gegenteil bietet gerade die bestehende Differenzierung erhebliche Chancen – das Experimentierfeld föderaler Unterschiede eröffnet enorme Möglichkeiten der wechselseitigen Lernprozesse und der graduellen Optimierung der verschiedenen Systeme, wenn man denn voneinander lernen will. Doch gerade an diesem Willen scheint es in manchem Kultusministerium zu fehlen, wie etwa die jüngst wieder offenbar gewordenen Widerstände gegen Leistungsvergleiche zwischen Ländern offenbaren oder die Versuche, künftige Vergleichsstudien auf den Bereich der Gymnasien zu beschränken.[3] Eine Reihe von Ländern bzw. Landesschulministerien scheint – dieser Eindruck drängt sich leider auf – gar nicht ernsthaft an einem systematischen Vergleich interessiert, würde dieser doch eventuell nur die Schwächen der eigenen Bildungspolitik offen legen. Die Intuitionen klassischer deutscher Bildungspolitik lassen viele in dieser Notlage allzu schnell nach der Herstellung von „Einheit" rufen, am besten durch den Bundesgesetzgeber. Es ist unter diesem Blickwinkel wohl ganz und gar kein Zufall, dass der 2004 in der gemeinsamen Föderalismuskommission beinahe erzielte Konsens am Schluss der Verhandlungen an Fragen der Bildungspolitik hing und dann

[3] Vgl. etwa den Bericht „Kultusministerin Wolff: Nicht vom Weg der Transparenz abweichen/Streit über Auswertung der Pisa-Ergebnisse", Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 203 vom 1.9.2005, S. 4.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

letztendlich an der Frage der Bundeskompetenzen in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik auch gescheitert ist.[4]

Angesichts der realen bildungspolitischen Probleme, denen sich Schulpolitik in Deutschland zu stellen hat – genannt sei nur vorrangig die weitgehend ungelöste Problematik der schulischen Integration der Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund[5] – mutet der Streit um Bundeskompetenzen im Bereich der Bildung nachgerade surreal an. Bislang sind die Kämpfer für eine Bundeskompetenz im Bereich der Bildung die Auskunft schuldig geblieben, wie und in welcher Form ein Tätigwerden des Bundes die Schulpolitik real verbessern könnte.

Tatsächlich drängen sich vielmehr Zweifel an der Wirkungsmacht eines bundesrechtlichen Durchgreifens auf: Trotz unbestreitbarer Unterschiede im Detail darf insoweit *erstens* nicht vergessen werden, dass die rechtliche Einheitlichkeit in der Gestaltung des deutschen Schulwesens in weiten Teilen längst Realität ist.[6] Sie wurde zu einem großen Teil durch die freiwillige Koordination der Länder untereinander realisiert und ist darüber hinaus in nicht unerheblichem Maße auch der grundrechtlichen Überformung des Landesschulrechts geschuldet. *Zweitens* ist daran zu erinnern, dass das Instrument der parlamentsgesetzlichen Steuerung im Schulwesen bis heute von vergleichsweise schwacher Prägkraft geblieben ist. Zwar ist die Geltung des Gesetzesvorbehalts im „Sonderstatusverhältnis" jedenfalls seit den 1970er Jahren dem Grunde nach anerkannt, auch die Wesentlichkeitstheorie fand hier einen ihrer Ursprünge.[7] Gleichwohl hat dies bis heute nicht zu einer parlamentarischen Regelungsdichte geführt, die die Erwartung rechtfertigte, allein der Wechsel des Trägers der Gesetzgebungszuständigkeit könne für sich genommen entscheidende Veränderungen bewirken.

2.1 Bundesgrundrechtliche Überformung des Landesschulrechts

Die These, dass die Einheit des deutschen Bildungswesens in erster Linie durch die Staatszielbestimmungen und die Grundrechte des Grundgesetzes begründet wird,[8] setzt sich auf den ersten Blick zahlreichen Einwänden aus. So könnte man fragen, ob diese nicht zu unbestimmt, zu konkretisierungsbedürftig sind, um zu einer Vereinheitlichung des bundesstaatlichen Bildungswesens führen zu können. Weiter könnte auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen werden, die die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Bildungswesen immer wieder betont und die explizit festgestellt hat, dass das Grundgesetz keinen Maßstab zur Beurteilung von Schulsystemen bereitstelle.[9]

So berechtigt diese Einwände inhaltlich auch sein mögen – der Staatspraxis entsprechen sie nicht. Geprägt wurde diese Praxis insbesondere von der ersten Numerus clausus-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.[10] Das in dieser Entscheidung vom ersten Senat aus „dem in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG anzuwendenden allgemeinen Gleichheitssatz" abgeleitete generelle und bundesweite Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium[11] und die im Anschluss

---

4 Vgl. nur *Margedant, U.*, Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner, Aus Politik und Zeitgeschichte 13–14/2005, S. 20 (23 f.); speziell zu den Bemühungen um Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Wissenschaft siehe auch den Beitrag von *Mager, U.*, S. 312 ff.

5 Ausführlich hierzu *Langenfeld, C.*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001.

6 Vgl. nur *Püttner, G./Rux, J.*, Schulrecht, in: Achterberg, N. u.a. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. I, 2. Auflage, 2000, S. 1124 (1128); *Avenarius, H./Heckel, H.*, Schulrechtskunde, 7. Auflage, 2000, S. 23.

7 Vgl. BVerfGE 34, 165 (192 f.); E 41, 251 (260); E 47, 46 (80 f.); E 108, 282 (306 f.) sowie *Kopke, W.*, Rechtschreibreform und Verfassungsrecht, 1995, S. 122 ff.

8 Vgl. *Richter, I.*, Alternativen zur Kompetenzverschiebung im Bildungsföderalismus, DÖV 1979, S. 185 (190).

9 BVerfGE 34, 165 (185).

10 BVerfGE 33, 303 ff.

11 BVerfGE 33, 303 (352 f.).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

daran von den Verfassungsrichtern erhobene Forderung der Herstellung einheitlicher Zulassungskriterien für Studienanfänger in Fächern mit absolutem numerus clausus[12] veranlasste die Bundesländer nicht nur zum Abschluss des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen. Auch die Entwicklung einheitlicher Maßstäbe für die Bewertung von Abiturzeugnissen, die ihrerseits wiederum weitere Unitarisierungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Oberstufenausbildung und damit letztlich grundlegende Vereinheitlichungen im Schulrecht insgesamt nach sich zog, geht auf diese Rechtsprechung zurück.[13] Zwar ist ihr unitarischer Ansatz im Schrifttum auf vielfältige Kritik gestoßen.[14] Das Verfassungsgericht selbst hat seine Rechtsprechung in einer späteren Entscheidung zum numerus clausus relativiert und der unitarisierenden Wirkung des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG Grenzen gesetzt. Explizit trat es dabei dem seiner Ansicht nach vorliegenden „Missverständnis" entgegen, es sei eine nach seiner eigenen Rechtsprechung verfassungsrechtlich begründete Forderung, bei einem absoluten numerus clausus „die Notengebung der Schulen im Interesse der Hochschulzulassung unter allen Umständen vergleichbar zu halten und bis zur Herstellung der Vergleichbarkeit Ersatzregelungen vorzusehen".[15] Die von den Ländern in der Folge des ersten Numerus clausus-Urteils ergriffenen weitreichenden Unitarisierungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Schulrechts wurden jedoch niemals rückgängig gemacht.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im ersten Numerus clausus-Urteil und die folgende Rechtsentwicklung sind nur eines von zahlreichen Beispielen für die engen Grenzen, die den Ländern durch die Rechtsprechung im Hinblick auf die Bundesgrundrechte auferlegt werden. So sieht das Gericht in Art. 6 und 7 GG einen bundesverfassungsrechtlichen Rahmen, in dessen Grenzen die Schulgesetzgebung der Länder verbleiben muss.[16] Das Bundesverfassungsgericht entnimmt etwa Art. 7 Abs. 4 GG nicht nur das subjektive Grundrecht jedes Einzelnen zur Errichtung einer privaten Schule und die institutionelle Garantie des Privatschulwesens, sondern darüber hinaus auch eine „sozialstaatliche Einstandspflicht" der gesetzgeberisch zuständigen Länder.[17] Ihnen soll die Pflicht obliegen, das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen.[18] Die Schutzpflicht verdichtet sich zu einer Handlungspflicht, wenn für den Landesgesetzgeber erkennbar wird, dass das private Ersatzschulwesen in seinem Bestand bedroht ist.[19]

Neben den Bindungen durch die explizit mit Schule und Erziehung befassten Art. 6 und 7 GG finden sich zahlreiche weitere grundrechtliche Überlagerungen der landesgesetzgeberischen Entscheidungsspielräume bei der Schulgesetzgebung. Hervorzuheben ist neben dem Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG vor allem das Verhältnis von staatlichem Schulrecht und Glaubensfreiheit, das unabhängig von den in Art. 7 GG eigentlich genau beschriebenen Einflusssphären von Staat und Kirchen bei Gestaltung des Religionsunterrichts[20] immer wieder neue Ausformungen und Perspektiven durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

---

12 BVerfGE 33, 303 (357).

13 Vgl. hierzu auch *Oeter, S.*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 332 f.

14 *Kisker, G.*, Grundrechtsschutz gegen bundesstaatliche Vielfalt?, in: Püttner, G. (Hrsg.), Festschrift für O. Bachof, 1984, S. 47 ff.; *Dürig, G.*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. I Rn. 242 a; *Rupp, H.H.*, Art. 3 GG als Maßstab verfassungsgerichtlicher Kontrolle, in: Starck, C. (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. II, 1976, S. 365 (384 f.).

15 BVerfGE 43, 291 (342).

16 BVerfGE 34, 165 (194).

17 BVerfGE 75, 40 (62). Zur Reichweite der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zu Art. 7 Abs. 4 GG vgl. ferner BVerfGE 37, 314 ff.; E 88, 40 ff.

18 BVerfGE 75, 40 (62).

19 BVerfGE 75, 40 (67).

20 *Dittmann, A.*, Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, VVDStRL 54 (1995), S. 47 (56).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

richts zur Reichweite des Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG erfährt.[21] Von den einschlägigen Entscheidungen gehen dabei stetig neue Handlungsanweisungen an Landesgesetzgeber und Schulbehörden aus, wie ein Blick auf die Leitentscheidungen zum Kruzifix im Klassenraum, zum Kopftuch bei Lehrerinnen oder zur Zulassung islamischen Religionsunterrichts demonstrieren. Auch historisch unter langwierigen Kämpfen erzielte Kompromisslösungen des Landesrechts, wie die überkonfessionelle christliche Gemeinschaftsschule bayerischen oder nordrhein-westfälischen Typs, geraten unter dem Einfluss dieser Entscheidungen unter massiven Veränderungsdruck. Nicht dass diese Entscheidungen immer falsch wären – im Gegenteil lässt sich im Umgang mit minoritären Glaubensgemeinschaften (wie etwa bislang noch dem Islam) auf Landesebene häufig ein majoritärer „Herr im Haus"-Standpunkt feststellen, der den Belangen des Grundrechtsschutzes nur unzureichend Rechnung trägt. Grundrechtsschutz ist nun einmal im Kern Minderheitenschutz, soll dissidentes Verhalten vor (unangemessenen) Diktaten der Mehrheiten schützen. Der weitreichende Zugriff der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung im Bereich Schule und Bildung spiegelt zunächst einmal die Intensität dieser Gefährdungslagen wider. Zugleich aber, und darauf kommt es in unserem Zusammenhang einzig an, entfaltet die Grundrechtsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unbestreitbar für die Schulpolitik eine erhebliche Direktivwirkung, die im Laufe der Zeit viele Unterschiede in der Schulpolitik der Länder tendenziell eingeebnet hat.

2.2 Prägkraft von Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt im Schulrecht

Es ist nicht zu bestreiten, dass sich dieser bundesgrundrechtlich initiierte Vereinheitlichungsprozess des Schulrechts über das skizzierte verfassungsrechtlich vorgezeichnete Maß hinaus fortführen ließe. Den mit einer solchen Unitarisierung gemeinhin verbundenen Erwartungen begegnen indes noch auf anderer Ebene Bedenken: Tatsächlich werden nämlich nach wie vor insbesondere schulrechtliche Maßnahmen oft außerhalb der Anwendung des Parlamentsvorbehalts getroffen. Das Bundesverfassungsgericht ist dieser Übung erstmalig im Urteil zur Hessischen Förderstufe[22] und zuletzt in seiner viel beachteten Kopftuch-Entscheidung[23] entgegengetreten. Im erstgenannten Fall befand das Gericht, dass wegen der Betroffenheit des in die Schule hineinreichenden Elternrechts die Einführung der obligatorischen Förderstufe im Anschluss an die vierte Grundschulklasse einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage bedürfe und nicht der Regelung durch die Verwaltungsbehörden überlassen bleiben könne.[24] Mehr als dreißig Jahre später wiederholte das Bundesverfassungsgericht dieses Diktum und urteilte, dass ein baden-württembergisches Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, im seinerzeit geltenden Landesrecht keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage fand.[25]

Das Bild der verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Schulgesetzgeber wird damit noch komplexer als es im Blick auf die Grundrechte und die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ohnehin schon ist. Nicht erst die Frage nach der körperschaftlichen Zuständigkeit des Gesetzge-

---

[21] Vgl. insofern nur BVerfGE 93, 1 ff. – Kruzifix sowie hierzu *Brenner, M.,* Der Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, ThürVBl. 1996, S. 145; *v. Campenhausen, A. Frhr.,* Zur Kruzifix-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 121 (1996), S. 448 ff.; *Isensee, J.,* Bildersturm durch Grundrechtsinterpretation – Der Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, ZRP 1996, S. 10 ff.; *Heckel, M.*, Das Kreuz im öffentlichen Raum – Zum „Kruzifix-Beschluss" des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1996, S. 453 ff.; *Badura, P.*, Das Kreuz im Schulzimmer – Inhalt und rechtliche Tragweite des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 16.5.1995, BayVBl. 1996, S. 33 ff., 71 ff.

[22] BVerfGE 34, 165 ff.

[23] BVerfGE 108, 282 ff.

[24] BVerfGE 34, 165 (192 f.).

[25] BVerfGE 108, 282 (306 f.).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

bers auf Landes- oder Bundesebene erweist sich als problematisch, sondern heikel ist schon das Problem, in welchem Umfang überhaupt ein Erfordernis des legislativen Tätigwerdens besteht. Die diesbezügliche Diskussion über die Reichweite des Gesetzesvorbehalts im Schulrecht ist älter als das Grundgesetz selbst. Unter der Weimarer Reichsverfassung hatte Art. 10 Nr. 2 dem Reich die (konkurrierende) Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung für das Schulwesen übertragen. Das Reich machte von seiner Kompetenz jedoch kaum Gebrauch[26] und das Unterrichtswesen blieb weiterhin überwiegend Ländersache. Der Umfang der landesgesetzlichen Regelungen wiederum verharrte allerdings selbst im ansonsten reformfreudigen Preußen auf dem Stand von 1918; gesetzlich geregelt wurde hier neben der Lehrerbesoldung und der Schulpflicht letztlich nur die Frage der Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen.[27] Der Gesetzesvorbehalt beschränkte sich auf die Schulpflicht selbst.[28] Die innere Verwaltung des Schulwesens war nach dem viel zitierten Diktum von *Georg Anschütz* eine „absolutistische Insel".[29] Auch unter dem Grundgesetz änderte sich hieran zunächst wenig. Erstmalig wurde der fehlende Gesetzesvorbehalt im Schulrecht im Zuge der seit den 1950er Jahren immer lauter werdenden Kritik an der Konzeption des „besonderen Gewaltverhältnisses" bemängelt.[30] Die Ansicht, dass auch das Schulverhältnis in seinen Grundzügen durch Gesetz zu regeln ist, gewann allerdings erst Mitte der 1960er Jahren mehr Anhänger.[31] Tatsächlich etabliert wurde der Gesetzesvorbehalt im Schulrecht erst durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der das Bundesverwaltungsgericht folgte. Zu nennen sind insoweit insbesondere die Entscheidungen zur Hessischen Förderstufe,[32] zum Speyrer Kolleg,[33] zum Sexualkundeunterricht[34] sowie zur Bremer Pflichtsprachenregelung.[35]

Das Bundesverfassungsgericht beantwortet die Frage nach dem Parlamentsvorbehalt im Rahmen der Wesentlichkeitstheorie v.a. nach der Grundrechtsrelevanz der jeweiligen Maßnahme. Zu den wesentlichen Maßnahmen, deren Voraussetzungen der Gesetzgeber selbst zu regeln hat, gehören danach die Festlegung der Erziehungsziele in ihren Grundzügen, die Schulformen, die Entscheidung über die Ausgestaltung von Unterrichtsbereichen als eigenes Fach, Plicht- oder

---

[26] Siehe hierzu *Landré, W.*, Die staatsrechtlichen Grundlagen des deutschen Unterrichtswesens, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, in: Anschütz, G./Thoma, R. (Hrsg.), Bd. II, 1930, § 107, S. 690 (694); *Jellinek, W.*, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Neudruck 1948, S. 517.

[27] Übersicht bei *Stier-Somlo, F.*, Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 7. Auflage, 1930, S. XXV f.

[28] Vgl. hierzu etwa *Landré* (Anm. 26), S. 701: „alle übrigen staatlichen Akte, die das Unterrichtswesen zum Gegenstand haben, beruhen auf der innerstaatlichen Organisationsgewalt und sind als solche Sache der Exekutive".

[29] *Anschütz, G.*, Die Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat, Neudruck 1974, S. 494.

[30] In diesem Sinne äußerte sich v.a. *Herbert Krüger*, der in seinem Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung in Mainz 1956 im Hinblick auf die Konstruktion des besonderen Gewaltverhältnisses die Frage aufwarf, ob eine von der Verfassung konstituierte Staatsgewalt „sich selber entverfassen und innerlich verwandeln darf, indem sie besondere Gewalten schafft" und feststellte, dass der „Verfassungs- und Rechtsstaat mit seiner Vergesetzlichung und Entpersönlichung aller Gewaltverhältnisse" seiner Ansicht nach auch nach der Verrechtlichung der besonderen Gewaltverhältnisse verlange, *Krüger, H.*, Das besondere Gewaltverhältnis, VVDStRL 15 (1957), S. 109 (128, 132). Vgl. auch *Jesch, D.*, Gesetz und Verwaltung, 1961, S. 95; *Rupp, H.H.*, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1. Auflage, 1965, S. 78 f.

[31] Vgl. hierzu etwa die gleichlautenden und in der anschließenden Aussprache umstrittenen Referate von *Hans-Ulrich Evers* und *Ernst-Werner Fuß* auf der Staatsrechtslehrertagung in Kiel 1964, *Evers, H.-U.*, Verwaltung und Schule, VVDStRL 23 (1966), S. 147 (157 ff.); *Fuß, E.-W.*, a.a.O., S. 199 (215). Zur Gegenauffassung siehe insbesondere *v. Mangoldt, H.*, Das Bonner Grundgesetz, 1953, S. 75: „Unter ‚Schulaufsicht' ist nach der unter der Weimarer Verfassung fortentwickelten Lehre (…) das dem Staate zustehende administrative Bestimmungsrecht über die Schule zu verstehen. Es umfasst (…) u.a. die Aufstellung der Lehrpläne und der Lehrziele".

[32] BVerfGE 34, 165 (192 f.).

[33] BVerfGE 41, 251 (260).

[34] BVerfGE 47, 46 (80 f.); vgl. hierzu auch BVerwGE 47, 194 ff.

[35] BVerwGE 64, 308 (311 ff.).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Wahlfach, die Grundgebote der schulischen Erziehung wie Toleranz und Offenheit, das Verbot der Indoktrinierung und die Pflicht des Zusammenwirkens mit den Eltern.[36]

Trotz der generellen Akzeptanz dieser Grundsätze ist das Schulrecht immer noch durch eine große Dichte administrativ gestalteter Regelungen gekennzeichnet. In der Staatspraxis haben im Übrigen die Vereinbarungen der exekutivischen Kultusministerkonferenz präjudizierend für die Gesetzgebung gewirkt. Dabei kann letztlich dahingestellt bleiben, ob es – wie vielfach vorgebracht wird – vorzugswürdig ist, im Bereich des Schulwesens Platz für „einen angemessenen Pragmatismus" zu ermöglichen, der „der Gefahr einer Überanstrengung des Gesetzes und einer Verkrustung des Schulwesens" entgegensteuern kann.[37] Jedenfalls wird die potentielle Wirkungsmacht bundesgesetzlicher Regelungen sowie der Ruf nach einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen von den Landesparlamenten auf den Bundesgesetzgeber als Allheilmittel für nicht näher definierte Schwächen des deutschen Schulwesens durch den Einfluss der – auch für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständigen – Exekutive deutlich relativiert.

2.3 Risiken und Perspektiven einer neuen Verantwortungslokalisation

Die trotz allem bestehenden Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen der einzelnen Bundesländer könnten sicherlich durch gesetzgeberisches Handeln des Bundes aufgelöst werden – aber zu welchen Kosten? Fällig würden wiederum einschneidende Organisationsreformen in vielen Ländern, die sich dem neuen Modell anzupassen hätten – in einer Situation, in der Schulen sowieso seit viel zu langer Zeit andauernd mit Organisations- und Strukturreformen überzogen werden. Wenn deutsche Schulen etwas brauchen, dann ist es wohl eher eine Phase der Ruhe, um die zahlreichen Veränderungen der letzten Jahre zu verarbeiten und Erreichtes zu konsolidieren, als neue Umgestaltungen von Schul- und Unterrichtsorganisation. Es ist noch nicht einmal nachweisbar, dass formale Organisationsstrukturen im Bildungssystem einen entscheidenden Einfluss auf die Bildungsergebnisse haben. Gerade mit den PISA-Studien ist deutlich geworden, dass nicht die Frage Einheits- (bzw. Gesamt-)Schule oder gegliedertes Schulwesen über die Qualität entscheidet, sondern der Inhalt dieser äußeren Formen. Sowohl Einheitsschulsysteme wie gegliederte Schulsysteme können hervorragende oder miserable Ergebnisse produzieren – der Teufel steckt im Detail. Umso unverständlicher ist der Glaube, einzig die Einheitlichkeit der Standards für Schulorganisation und Unterrichtssystem könne deutsche Bildungspolitik aus der Misere retten.

Tatsächlich lässt sich nämlich nicht belegen, dass die Bewältigung wichtiger Probleme auf dem Gebiet des Bildungswesens im bundesstaatlichen System, mangels „Bündelung der Kräfte" auf einer (zentralstaatlichen) Ebene, im Vergleich zu Einheitsstaaten schlechter zu bewerkstelligen sei. Diese zuletzt wieder im Anschluss an das schlechte Abschneiden Deutschlands bei der PISA-Studie[38] vorgebrachte Behauptung[39] ignoriert die Tatsache, dass es letztlich gerade die in-

---

[36] Vgl. BVerfGE 34, 165 (192 f.); E 47, 46 (83).

[37] Siehe hierzu nur *Robbers, G.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. I, 5. Auflage, Art. 7 Rn. 27. Kritisch etwa *Bothe, M.*, Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab in der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, VVDStRL 54 (1995), S. 7 (26).

[38] Für den ersten PISA-Durchgang (PISA = Programme for International Student Assessment) im Sommer 2000 wurden in 32 Industrienationen 180.000 Schüler im Alter von 15 Jahren in drei Kompetenzbereichen (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften) getestet. An dieser internationalen Wertung waren in Deutschland zunächst 5000 Schüler aus 219 Schulen beteiligt. Im Rahmen einer nationalen Ergänzungsstudie (PISA-E) bezogen die deutschen Kultusminister weitere 50.000 Schüler aus 1246 Schulen in die Untersuchung ein. Vgl. ausführlich zur PISA-Studie: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hrsg.), PISA 2000: Die Studie im Überblick – Grundlagen, Methoden, Ergebnisse, http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/PISA_im_Ueberblick. pdf.

[39] Vgl. etwa *Rubner, J.*, Vielfalt der Unbildung, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 135 vom 14.6.2002, S. 4.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ternationale PISA-Studie war, die gezeigt hat, dass Föderalismus kein Hinderungsgrund für ein gutes staatliches Bildungswesen ist. Das Beispiel Kanadas, das im internationalen Vergleich in allen drei Kompetenzbereichen an der Spitze liegt,[40] beweist, dass sich Spitzenergebnisse in föderalen Systemen genauso gut erzielen lassen, wie in zentral regierten Staaten; so erreichte nämlich beispielsweise die kanadische Provinz Alberta noch bessere Werte als das in allen drei Kategorien hervorragend bewertete Finnland.[41] Nicht berücksichtigt wird schließlich auch, dass gerade das unterschiedliche Abschneiden der einzelnen Bundesländer in der nationalen Ergänzungsstudie PISA-E[42] interessante Perspektiven für eine durchgreifende Verbesserung der Standards des Bildungswesens in Deutschland eröffnet – zumindest theoretisch läge es ja nahe, dass sich die schlechter bewerteten Bundesländer an den erfolgreicheren Methoden und Konzepten der besser aufgestellten Länder orientieren könnten. In dieser Perspektive kommt gerade in den von den PISA-Untersuchungen zutage geförderten Schwierigkeiten und in der in deren Gefolge geführten Diskussion über Reformen des Bildungssystems die Experimentier- und Wettbewerbsfunktion der bundesstaatlichen Staatsorganisation zum Tragen.

3 Zur Zukunftsfähigkeit der föderalen Organisation deutscher Bildungspolitik

Es gibt viele Gründe, die für eine föderale Organisation auch und gerade des Bildungswesens sprechen. Im Zentrum insbesondere auch der ökonomischen Argumente für die vertikale Aufteilung von Kompetenzen steht das Wettbewerbsargument.[43] Moderne bundesstaatliche Ordnung legitimiert sich nicht primär aus kulturellen Verschiedenheiten, d.h. der Aufgabe, der unterschiedlichen Wertung bestimmter Sachverhalte durch die Bevölkerung der einzelnen Bundesländern Rechnung zu tragen, sondern in erster Linie aus dem hierdurch geförderten gewaltenteilenden, freiheitssichernden und v.a. wettbewerbsfördernden Effekt.[44] Dieses Konzept des Föderalismus als Wettbewerbssystem eröffnet im Bereich der Bildungspolitik große Chancen, da gerade hier die Möglichkeit besteht, durch beschränkte „Experimente“ in der Schulpolitik bestimmter Länder die einzelnen Modelle zu optimieren.

Dass ein solches Wettbewerbssystem nicht nur Vor-, sondern möglicherweise auch Nachteile hat, wurde im Schrifttum vielfach festgestellt. Betont wurde in diesem Zusammenhang insbesondere die Gefahr des „race to the bottom“ sowie die spieltheoretisch nachzuweisende Möglichkeit, dass der Wettbewerb in einem Zustand suboptimaler Resourcennutzung einfriert.[45] Gerade für den klar umrissenen Bereich des Schulrechts lässt sich jedoch mit Gewissheit feststel-

---

[40] Platz 2 im Kompetenzbereich Lesen, Platz 6 im Bereich Mathematik, Platz 5 im Bereich Naturwissenschaften. Zu den Ergebnissen im Übrigen vgl. die Darstellung PISA 2000: Die Studie im Überblick, http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/PISA_im_Ueberblick.pdf.

[41] Platz 1 im Kompetenzbereich Lesen, Platz 4 im Bereich Mathematik, Platz 3 im Bereich Naturwissenschaften.

[42] Siehe zur nationalen Ergänzungsstudie PISA-E: *Baumert, J./Artelt, C./Klieme, E. u.a.* (Hrsg.), PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, 2002, sowie die Zusammenfassung zentraler Befunde dieser Studie im Internet unter: http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/PISA_E_Zusammenfassung2.pdf.

[43] Vgl. aus ökonomischer Perspektive *Blankart, C.B.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Auflage, 2001, S. 501 ff.; *Thöni, E.*, Politökonomische Theorie des Föderalismus, 1986, S. 67 ff.

[44] Ausführlich hierzu *Boysen, S.*, Gleichheit im Bundesstaat, 2005, S. 44 ff.

[45] Vgl. allgemein zu Vor- und Nachteilen des Wettbewerbs zwischen staatlichen Einheiten *Streit, M.E./Mussler, W.*, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, L. (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung – Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, 1995, S. 75 ff., 83 ff.; *Vanberg, V./Kerber, W.*, Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, Constitutional Political Economy 5 (1994), S. 193 ff.; *Sinn, H.-W.*, The Taming of Leviathan – Competition Among Governments, Constitutional Political Economy 3 (1992), S. 172 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

len, dass die mit dezentralisierten Systemen regelmäßig verbundene Möglichkeit der Anpassung an differierende Präferenzstrukturen und lokal variierende Problemsituationen diese Befürchtungen bei weitem überwiegt. Insoweit ist allein die föderale Struktur in der Lage, eine der soziodemographischen Differenzierung der Bevölkerung angemessene Pluralität des Angebotes verschiedener Modelle herzustellen und damit die Wahlfreiheit der Betroffenen zu vergrößern. Ein solches polyzentrisches System verhindert, dass die von Zeit zu Zeit unweigerlich auftretenden bildungspolitischen Moden über die Einführung unitarischer Standards notwendig von allen mitgemacht (und durchlitten) werden müssen. Es ermöglicht unterschiedliche Geschwindigkeiten und Ansätze und befähigt regionale Gemeinschaften mit divergenten Wertsystemen, eine ihren Vorstellungen angepasste Schulpolitik betreiben zu können.

Die Realisierung solcher Wettbewerbsvorteile setzt allerdings mehr voraus als die bloße Existenz einer föderalen Struktur. Jeder Bundesstaat ist ein Unikat und versperrt sich insofern schematischer Betrachtung.[46] Ob und wenn ja, welche der möglichen Vorzüge bundesstaatlicher Ordnung sich in einem spezifischen Bundesstaat tatsächlich umsetzen lassen, hängt von den konkreten Rahmenbedingungen ab.[47] Der Erkenntniswert der aus juristischer, politikwissenschaftlicher und ökonomischer Perspektive getroffenen, abstrakten Aussagen zu den prinzipiellen Vorteilen des Bundesstaats bleibt demgegenüber zwar ungebrochen. Eine solche theoretische Betrachtung enthüllt jedenfalls das hypothetische Potential bundesstaatlicher Ordnung, d.h. die vielfältigen Vorzüge, die ein Bundesstaat bei geeigneten Rahmenbedingungen gegenüber einem Einheitsstaat herausbilden kann.

Diese Aussagen müssen in der Folge jedoch auf die jeweilige, nach Zeit und Ort spezifische Ausprägung föderaler Verbundstaatlichkeit bezogen werden. Die immer wieder beschworene Perspektive eines föderalen Wettbewerbs auf dem Bildungssektor reibt sich dabei – zumindest im deutschen Fall – an der Verfassungspraxis des unitarischen Bundesstaats und kann auch nur vor diesem Hintergrund diskutiert werden. Diese Verfassungspraxis ist zwar im Bildungsbereich nicht von der für viele andere Bereiche prägenden Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund bestimmt, wird jedoch umso mehr durch vielfältige Verflechtungsmechanismen gekennzeichnet, die die Bereiche eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Länder sehr weitgehend zurückgedrängt haben. Hervorhebenswert ist insoweit vor allem die kooperative Praxis der Kultusbürokratien, die ihr Vorgehen schon früh aufeinander abstimmten und diese Kooperationspolitik mit der Schaffung der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) sehr bald institutionell verfestigten. Im Ergebnis führte die intensive Kooperation der Kultusbürokratien, die ein aus unzähligen Staatsverträgen, Konferenzbeschlüssen und informellen Absprachen bestehendes System zur Vereinheitlichung der Schul- und Hochschulpolitik hervorgebracht hat,[48] zu einem erheblichen Grad an Unitarisierung staatlichen Handelns – einer Unitarisierung, die die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf diesem Gebiet de facto auszuhöhlen droht. Von „regulatorischer Konkurrenz“ lässt sich insoweit in der Realität kaum mehr sprechen – und dies, obwohl die Schul- und Bildungsgesetzgebung einer der wenigen Reservatbereiche

---

[46] *Isensee, J.*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Auflage, 1999, § 98 Rn. 5.

[47] Sie hierzu die Kritik an der traditionellen Rechtfertigung des deutschen Bundesstaates in der Staatsrechtslehre von *Kisker, G.*, Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland – Zur Rechtfertigung des Föderalismus, in: Probleme des Föderalismus, Deutsch-Jugoslawisches Symposium Belgrad 1984, 1985, S. 23 (28).

[48] Vgl. hierzu *Oppermann, T.*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 565 ff.; *Glotz, P./Faber, K.*, Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage, 1995, § 28 (S. 1363 ff.). Gemeinschaftseinrichtungen der Länder im Kulturbereich sind z.B. das Zweite Deutsche Fernsehen in Mainz, die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen in Dortmund, die Filmbewertungsstelle in Wiesbaden, der Norddeutsche Rundfunk und der Südwestfunk.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ist, in denen den Ländern theoretisch noch so etwas wie gesetzgeberische Autonomie zukommt. Die Idee vom „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren", die traditionelle Stärke föderalistischer Systeme, droht im Mahlstrom dieses Lemmingszuges hin zum gelobten Land vereinheitlichter Lebensverhältnisse fast vollständig unterzugehen. Der (von *Konrad Hesse* bereits im Jahre 1962 sehr treffend beschriebene[49]) Weg, den der deutsche Bundesstaat seit der Gründung der Bundesrepublik unter dem Einfluss des Leitbildes der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" hin zum unitarischen Bundesstaat zurückgelegt hat, lässt die Länder tendenziell selbst im Bereich der Bildungs- und Schulpolitik zu unselbständigen Geleitschiffen im Konvoi der KMK werden.

An diesem Befund vermögen auch die neueren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der in die Länderkompetenzen eingreifenden Regelungen des Hochschulrahmengesetzes, insbesondere über die Einführung der Juniorprofessur und das Verbot von Studiengebühren, nichts zu ändern.[50] Zu begrüßen ist insoweit zwar die nunmehr grundsätzlich manifestierte Bereitschaft des Bundesverfassungsgerichts, die Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG durch den Bundesgesetzgeber zu überwachen. Angesichts des Schutzes der bestehenden Gesetze über Art. 125a GG[51] und der bereits weitestgehenden Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durch den Bund[52] ist Art. 72 Abs. 2 GG allerdings nur von nachrangiger Bedeutung.

Ungeachtet dieses schwierigen Befunds ist die Besinnung auf den Wettbewerb als eine der entscheidenden Stärken des föderalen Systems unverzichtbar, will man nicht den Bundesstaat in seinem durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern aushöhlen. Dieser Weg ist letztlich alternativlos: Ohne den Willen zur Pluralität der rechtlichen und politischen Lösungsansätze wird der Bundesstaat zur Belastung. Er verursacht dann nur noch erhöhte Transaktionskosten.

Im Sinne einer Lösung dieses Problems wäre es sicherlich verfehlt, die Messlatte für die Etablierung eines föderalen Wettbewerbs zu hoch zu legen. Indes gehört gerade das Schulrecht zu den Bereichen, die im Sinne eines „Wettbewerbs der Systeme" noch die besten Voraussetzungen bieten. Die in der Politikwissenschaft, Ökonomie und Rechtswissenschaft beschriebenen Vorteile bundesstaatlicher Staatsorganisation[53] setzen allesamt die Möglichkeit der Gliedstaaten voraus, unterschiedliche politische Entwicklungspfade zu verfolgen und auf diesem Wege mehr oder weniger experimentell die Bandbreite politischer Optionen auszuloten. Je nachdem, wie weit oder eng man diese Handlungsbreite auf Ebene der Kompetenzverteilung bestimmt, erfordert ein solches Vorgehen jedoch nicht notwendig „regulatorische Konkurrenz" im Sinne eines optimierten Konkurrenzföderalismus, der auch auf dem Gebiet des Schulrechts angesichts der vielfältigen Verflechtungen unter dem Dach der KMK nicht als realistisches Ziel erscheint. Jedenfalls setzt aber ein solches Nebeneinander graduell unterschiedlicher Lösungsmodelle eine grundsätzliche Toleranz gegenüber föderal bedingten Divergenzen voraus, darüber hinaus die Lernfähigkeit des institutionellen Systems. Beide Voraussetzungen sind – so lehrt das Bemühen um eine schonungslose politische Bestandsaufnahme – in Deutschland bislang kaum vorhanden.

---

49 *Hesse, K.*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

50 BVerfGE 111, 226 (253) – Juniorprofessur; BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.1.2005, Absatz-Nr. 66 ff., http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126_2bvf000103.html – Studiengebühren, vgl. dazu die Rezension von *Sporleder-Geb, V./Stüber, M.* in diesem Heft, S.395 ff.; vgl. auch BVerfGE 106, 62 (135 f.) – Altenpflegegesetz: „Ein von verfassungsgerichtlicher Kontrolle freier gesetzgeberischer Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG besteht nicht"; BVerfGE 110, 141 ff. – Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde. Ausführlich hierzu *Boysen* (Anm. 44), S. 65 ff.

51 Vgl. hierzu insbesondere BVerfGE 111, 10 ff. – Ladenschluss.

52 Vgl. zu dieser Bestandsaufnahme und den daran anknüpfenden Forderungen *Oeter* (Anm. 13), S. 420 f., m.w.N.

53 Vgl. hierzu *Oeter* (Anm. 13), S. 545 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Dabei wird zumindest an der Verbesserung der (institutionellen) Lernfähigkeit des bildungspolitischen Systems kein Weg vorbeiführen, Bildungsföderalismus hin oder her, soll die Herstellung von mehr bildungspolitischer Einheit nicht einzig dazu dienen, die herrschenden bildungspolitischen Idiosynkrasien in der „splendid isolation" einer (autistisch veranlagten) Abschirmung gegenüber Erfahrungen und empirischen Befunden machtpolitisch einzuigeln. Zu durchbrechen wäre dafür das „Kartell" aus auf Mikrosteuerung ausgelegter Schulverwaltung und mit dieser identischer Schulaufsicht – wobei diese monolithische Form von Verwaltung zudem häufig noch eng verwoben ist mit den gewerkschaftlichen Interessenvertretungen der Lehrer. Einfachen Erfahrungswerten der Leitung von Großorganisationen lässt sich insoweit die Erkenntnis entnehmen, dass die alltägliche Führungsverantwortung in der Feinsteuerung der Aktivitäten des Apparates, also die „Linie", strikt getrennt gehalten werden muss von den Ansätzen einer strategischen Kontrolle, einer organisierten „Selbstbeobachtung" der Organisation, über die die Erfahrungen des Systems gefiltert, verarbeitet und wieder in die Politikformulierung eingespeist werden können. Eine Reihe von Staaten – vor allem des angelsächsischen und des skandinavischen Raums – haben hier wertvolle (und ermutigende) Erfahrungen mit Instrumenten eines organisatorisch verselbstständigten „Monitoring" und Formen kritischer Evaluierung durch unabhängige „Inspektorate" gemacht – Erfahrungen, die der deutschen Bildungspolitik bislang fast völlig fehlen, die aber im Blick auf die Folgediskussionen zu den PISA-Studien unbedingt aufzuarbeiten und nutzbar zu machen sind.

Noch weitaus schwieriger scheint die Bekämpfung des tief verwurzelten Misstrauens über die Problemlösungskapazität föderaler Strukturen zu sein. Kommt es im Kontext des deutschen Bundesstaates zu Problemen, so wird dafür grundsätzlich zunächst der „Föderalismus" verantwortlich gemacht – selbst wenn es sich (wie im Bereich der Bildungspolitik) im Kern um ein Versagen der Sachpolitik handelt. Die deutsche Intuition scheint zu lehren, man müsse das Problem nur auf den Bund verschieben, und schon könne man sich der Lösung sicher sein. Die Entwicklungslinien und Erfahrungen der deutschen Bildungspolitik bilden insoweit nur ein besonders illustratives Beispiel dafür, dass der deutsche Föderalismus nicht zuletzt daran krankt, einer alles andere als föderalistisch geprägten Gesellschaft andauernd ihre antiföderalen Vorurteile bestätigen zu müssen.[54]

4 Probleme im Wissenschaftsbereich

Die vorstehend vor allem entlang des Schulrechts aufgezeigten Strukturmerkmale des deutschen Bildungsföderalismus kennzeichnen den Bereich des Hochschulrechts in besonderem Maße. Hier hat das deutsche Verbundsystem, bestehend aus KMK und ZVS, ein Modell der Verflechtung und Kooperation etabliert, das zu einem Zustand der Unbeweglichkeit und Lähmung geführt hat. Das oben skizzierte Modell des Wettbewerbsföderalismus stößt deshalb insbesondere im Wissenschaftsbereich auf klar definierte Grenzen. Diese ergeben sich insbesondere aus der Vermischung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sowie durch die bereits angesprochene Selbstkoordinierung der Länder im Bildungsbereich.

In der Verfassungspraxis des unitarischen Bundesstaates musste das ursprünglich im Grundgesetz vorgesehene Trennsystem einem weitausgreifenden Verbundsystem in der Wahrnehmung von Aufgaben und Zuständigkeiten weichen.[55] Dieses System mannigfaltiger Interdepen-

[54] *Erk, J.*, Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial jurisdiction, Canadian Journal of Political Science 2003, S. 295 ff.

[55] *Böckenförde, E.-W.*, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie – Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats, in: Jekewitz, J. u.a. (Hrsg.), Politik als gelebte Verfassung, Festschrift für F. Schäfer, 1980, S. 182 (183).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

denzen durch das Zusammenwirken der unterschiedlichen bundesstaatlichen Ebenen, d.h. der Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander, wurde (zunächst mit positiver Konnotation) als „kooperativer Föderalismus" beschrieben, sodann später (etwas weniger euphemistisch) als „Politikverflechtung"[56] charakterisiert. Dieses Verflechtungssystem ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass die verschiedenen Aufgabenträger in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitgehend voneinander abhängig sind, d.h. politische Veränderungen nicht mehr selbstständig, sondern nur im Konsens herbeiführen können. Zwar ist diese Bestandsaufnahme deutscher Bundesstaatlichkeit nur in sehr eingeschränktem Umfang anhand von Analysen des Politikfeldes „Schule und Bildung" gewonnen worden.[57] Gleichwohl zeigt ein genauerer Blick auf die einschlägigen Verflechtungsmechanismen und Maßnahmen der Selbstkoordination, dass jedenfalls der Wissenschaftssektor keinesfalls eine Ausnahme von diesem Phänomen unitarischer Bundesstaatlichkeit darstellt.

Trotz prinzipiell fehlender Vollkompetenz des Bundes für die Gesetzgebung hat der Bund sich hier eine solch prägende Rolle erobern können, dass kaum noch Proteste gegen die Schaffung eines „Bundesbildungsministeriums" laut wurden – eigentlich eine Merkwürdigkeit in einem Sektor, der traditionell als einer der ehernen Reservatbereiche der Länder geführt wurde. Insbesondere aus dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben ergeben sich insoweit umfangreiche Möglichkeiten der Einflussnahme des Bundes auf den Zuständigkeitsbereich der Länder. Die Gemeinschaftsaufgabe eröffnet dem Bund besondere Mitwirkungsbefugnisse, die ihm ansonsten bei Länderaufgaben regelmäßig eigentlich nicht zustehen. Der Bund kann die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmen (Art. 91 a Abs. 2 S. 1 GG), Grundsätze für ihre Erfüllung aufstellen (Art. 91 a Abs. 2 S. 2 GG), sie mitplanen (sogen. „Rahmenplanung", Art. 91 a Abs. 3 GG), mitfinanzieren (Art. 91 a Abs. 4 GG) und sich über deren praktische Umsetzung eingehend unterrichten lassen (Art. 91 a Abs. 5 GG). Die gezielte Einflussnahme des Bundes auf den Hochschulbereich erhält dabei in Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG eine normative Grundlage. Dieser Artikel erklärt den Hochschulbau – nach der Kompetenzordnung der Art. 72 ff. GG eigentlich originäre Länderaufgabe – zur Gemeinschaftsaufgabe. Ursprünglich der Entscheidungskompetenz des Landes unterfallende Fragen wie die Anzahl der zu bauenden Hochschulen und der Umfang ihrer Einrichtungen werden dadurch der Zuständigkeit von Bund-Länder-Kommissionen überantwortet. Dieses System, in dem auch die Finanzierung gemeinsam erfolgt, eröffnet dem Bund durch seine finanziellen Beiträge Zugang zum Bereich der Kulturhoheit der Länder und damit zu einen der letzten landesgesetzlich geprägten Bereiche. Die schon aus Weimarer Zeit bekannte Politik der „goldenen Zügel" erfährt hier fröhliche Urstände. Allein das (mittlerweile mehr und mehr zur Routine werdende) Szenario der Mittelkürzungen auf Bundesebene und der davon ausgehenden Folgewirkungen für die Hochschulpolitik der betroffenen Länder verdeutlicht den Umfang der Einflussmöglichkeiten, die mit der Bereitstellung finanzieller Mittel in der Regel einhergehen.[58] Ein in anderer Hinsicht mindestens ebenso eindrucksvolles Beispiel für das Potential des Bundes, durch seine finanziellen Zuwendungen Einfluss auf die Hochschulpolitik der Ländern zu nehmen, bildet die jüngste „Exzellenzinitiative" des Bundes[59] – wie überhaupt die „Leuchttürme" und „Exzellenzen", mit denen man sich so schön schmücken kann, immer mehr zu den bevorzugten Adressaten bundespolitischer Aktivitäten werden, während

---

[56] Vgl. *Scharpf, F.W.*, Theorie der Politikverflechtung, in: ders./Reissert, B./Schnabel, F. (Hrsg.), Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976, S. 13 ff.

[57] So wird der Bildungsbereich in so prominenten Studien wie der von *Scharpf*, *Reissert* und *Schnabel* bewusst mit der Begründung ausgespart, dass sich hier die Eigenständigkeit der Länder im vergleichsweise höheren Maße gegenüber der Tendenz der Politikverflechtung behauptet habe, *Scharpf* (Anm. 56), S. 21.

[58] Vgl. hierzu *Arndt, H.-W./Benda, E. u.a.,* Entflechtung 2005 – Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, 2000, S. 33 f.

[59] Vgl. zu der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problematik den Beitrag von *Hufen, F.*, in diesem Heft S. 323 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

man die Mühen der Ebene, also die Sicherung der tertiären Grundversorgung, lieber den unterfinanzierten Ländern überlässt.

Einen ähnlichen Effekt haben die schon dargestellten und zum Markenzeichen deutscher Bundesstaatlichkeit gewordenen Selbstkoordinierungsmechanismen der Länder.[60] Angesichts des vielfach beklagten allgemeinen Kompetenzverlusts der Länder erstaunlich oder nicht: Die Angleichung auf der sogen. Dritten Ebene hat sich auch und gerade auf Gebieten vollzogen, die einer von Bundes wegen steuerbaren oder einer mittelbaren Ingerenz durch Finanzhilfen nicht zugänglich und damit zu den letzten Kompetenzdomänen der Länder zu rechnen sind. Dabei begegnet die Selbstkoordination der Länder gerade auch aus politikwissenschaftlicher Sicht erheblichen Bedenken. So wurde im einschlägigen Schrifttum wiederholt auf die Gefahr der „Verwischung der Verantwortlichkeiten"[61] bzw. die durch die Aufgabe eigener Entscheidungsbereiche durch die Länder katalysierte Politikblockade („Politikverflechtungsfalle") hingewiesen. Im Gefolge der Untersuchung von *Fritz Scharpf* und anderen Autoren[62] sind Hypothesen über die qualitätsmindernden Auswirkungen derart verflochtener Entscheidungssysteme auch anhand empirischer Studien diskutiert worden. Diese bestätigten die bereits zuvor geäußerte Annahme, dass das Konsensprinzip eine Einigung auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner" begünstigt, was in diesem Zusammenhang die Erhaltung des status quo oder des Besitzstandes, Gleichbehandlung der Länder (statt sachgerechter Schwerpunktsetzung) und Immobilismus bedeutet.[63]

Fatal ist dieser Hang zur „Selbstlähmung" der deutschen Hochschulpolitik, weil auf Dauer nur deutliche Profilbildung und die Ausbildung einer viel stärker differenzierten Hochschullandschaft die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems werden sichern können. Studiengebühren werden ein zentrales Element einer derartigen Differenzierung bilden müssen, denn von den kränkelnden Wissenschafts- und Hochschulbudgets wird man keine durchgreifende Verbesserung der Ressourcenausstattung deutscher Hochschulen erwarten können. Pauschalgebühren, die für alle Hochschulen und Studienfächer gleich sind, ungeachtet ihrer Kostenstrukturen und ihrer Qualitätsniveaus, sind dabei sicherlich nur ein erster Schritt. In welchem Umfang der Geleitzug von Bund und Ländern selbst diesen zaghaften ersten Schritt auf längere Zeit zu blockieren vermochte, zeigt überdeutlich die Problematik des gegenwärtigen Bildungsföderalismus auf – wenn auch mit ganz anderer Blickrichtung als der der üblichen Kritik, sticht hier doch die Rolle des Bundes als Verhinderer jeglicher nennenswerter Reform heraus. Der Bund musste erst unter Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Rolle als blockadeträchtiger Vetospieler ausgeschaltet werden,[64] um Spielräume für Reformen zu eröffnen.

Erst im Wechselspiel sichtbarer Qualitätsverbesserungen, die dann im Vergleich zu anderen Hochschulen die (relative) Anhebung der Studiengebühren rechtfertigen, und einer gesteigerten

---

[60] Vgl. zu diesem Phänomen insbesondere *Klatt, H.*, Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat – Kooperation und Koordination auf der politischen Leitungsebene, VerwArch 78 (1987), S. 186 ff.; *Lerche, H.*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 92 ff., sowie *Oeter* (Anm. 13), S. 474 ff., mit dem Hinweis, dass der in den Mechanismen der Selbstkoordination der Länder zum Ausdruck kommende Drang nach Kooperation und Koordination nicht erst ein Produkt der Konzepte des kooperativen Föderalismus, sondern ein „logisches Folgeprodukt" des im Grundgesetz niedergelegten bundesstaatlichen Verflechtungsmodells ist (S. 475).

[61] *Oeter* (Anm. 13), S. 478 f.; *Lerche, P.*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 107 ff., 111 ff.

[62] *Scharpf, F.W.*, Theorie der Politikverflechtung, in: ders./Reissert, B./Schnabel, F. (Hrsg.), Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976, insbesondere S. 13 ff., 54 f. Siehe auch *Reissert/Schnabel*, ebd., S. 218 ff.

[63] Vgl. hierzu *Pietzcker, J.*, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Starck, C. (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 17 (73) m.w.N., der allerdings als positiven Effekt dieser Beschränkung auf die Status-quo-Sicherung das Moment der Gewaltenhemmung als System von „checks and balances" ausmacht (S. 74).

[64] Vgl. die Nachweise oben, in Anm. 50.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Eigenfinanzierung werden sich auf längere Sicht differenzierte Hochschul- und Fakultätskulturen ausbilden, die so etwas wie Äquivalenz von Preis und Leistung sichern.[65] Begleitende Darlehensprogramme, für lange Zeit wohl noch unter Gewährung staatlicher Garantien, werden den notwendigen Flankenschutz einer derartigen Differenzierung bilden müssen.[66] Der skizzierte Weg wird überaus konflikthaft sein und den Ländern viel Augenmaß abverlangen. Gerade die Möglichkeit der Länder, unterschiedliche Wege zu gehen, stellt hier aber eine wichtige Gelegenheit zur Verfügung, im Rahmen eines Prozesses experimentellen Lernens Erfahrungen zu gewinnen und eingeschlagene Pfade optimieren, eventuell jedoch auch als fehlerhaft erwiesene Pfadentscheidungen revidieren zu können.

5 Strukturelle Schwächen der Wissenschafts- und Hochschulfinanzierung

Ein letzter Abschnitt ist dem bundesstaatlichen System der Hochschulfinanzierung zu widmen, das sich als besonders problematisch erwiesen hat. Auf die – für finanzschwache Länder hilfreiche, für das Gesamtsystem aber eher lähmende – Mischfinanzierung des Hochschulbaus wurde oben schon eingegangen. Im Gegensatz zu den relativ zentralisierten Entscheidungsgefügen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau verbleibt die politische Entscheidung über die operativen Kosten des Hochschulsystems unweigerlich bei den Ländern. Hier haben vor allem die neuen Bundesländer einiges Lehrgeld bezahlen müssen, neigte man doch in den Neunziger Jahren dazu, allzu großzügig – im Sinne einer erweiterten Regional- und Strukturpolitik – immer wieder neue Hochschulen in bislang unterversorgten Gebieten zu gründen. Mit steigender Finanzknappheit der Länder ist man nun gezwungen, Teile dieser Entscheidungen wieder rückgängig zu machen, Ausbildungskapazitäten einzuschrumpfen, Fakultäten aufzulösen oder zu verschmelzen, Teile von Hochschulen standortübergreifend zu fusionieren – dies alles unter Entwertung der ursprünglich getätigten Investitionen.

Mittlerweile zeigt sich in der Hochschulpolitik gesamthaft jedoch eher ein gegenläufiges Problem. Das – zum Teil gesteuerte, zum Teil auch eher wildwüchsige – Zusammenschrumpfen der Universitäten lässt Lücken in den – aus Sicht der Politik – eher randständigen Fächern entstehen, die im Kontext der einzelnen Länder vielleicht noch verschmerzbar sind, da man als Student an die Hochschulen anderer Länder ausweichen kann, die aber, wenn sie parallel fast überall entstehen, zum Zusammenbrechen der Grundversorgung in bestimmten Fächern quer durch Deutschland hindurch führen können. Bei kleineren Philologien ist dieses Phänomen heute schon sichtbar, und es könnte insbesondere die Fächerkulturen vieler Geistes- und Sozialwissenschaften in ihrer starken Ausdifferenzierung in Subdisziplinen auf Dauer in erhebliche Schieflagen bringen.

Das bundesstaatliche System der Hochschulfinanzierung setzt hier erkennbar falsche Anreize. Gerade im Blick auf die zunehmende „Ökonomisierung“ der Hochschulpolitik liegt es für die Hochschul- (und Finanz-)politiker der Länder nahe, Entscheidungen über Erhalt oder Aufgabe einzelner Fächer unter Kriterien wissenschaftsexterner Standort- und Strukturpolitik zu treffen. Was Ausgründungen innovativer „start-ups“ oder interessante Verknüpfungen zu Forschung und Entwicklung vorhandener Großindustrien verspricht, wie „life sciences“ und Nanotechnologie, wird massiv gefördert, was als „brotlos“ und ökonomisch uninteressant erscheint, gerät dagegen in Gefahr, auf den Verlustlisten zu landen. Ob das jeweilige Fach nur klein ist und wenig Kosten verursacht, zugleich vielleicht bundesweit oder gar international hoch renommiert

[65] Vgl. allerdings zu den Problemen privater Finanzierung von Bildung aus ökonomischer Sicht *van Lith, U.*, Die Ordnung des Bildungswesens – Problemzonen seiner ordnungsökonomischen Gestaltung, 2005, S. 69 ff.

[66] Vgl. nur *van Lith* (Anm. 65), S. 70 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ist und als „Leuchtturm“ Studenten zieht, spielt dabei nicht immer eine wesentliche Rolle. Im Gegenteil, so wird sich mancher Landespolitiker fragen, warum sollen wir Ausbildungseinrichtungen finanzieren, an denen kaum Landeskinder studieren, sondern vorrangig Studenten aus anderen Bundesländern, und deren Absolventen auch nur zu einem geringen Teil im jeweiligen Land beruflich tätig sein werden. Die Wirkungen dieser – ökonomisch gesprochen – „perversen Anreize“ sind vielfach heute schon in den Entscheidungen über Streichungen von Stellen und Schließungen von Ausbildungsgängen zu sehen.

In Kategorien der politischen Ökonomie stellt sich hier tatsächlich die Frage, welches institutionelle Eigeninteresse (jenseits schlichter Reputation) ein Land eigentlich in den bestehenden Finanzierungsstrukturen haben sollte, ein Angebot in sogen. Nischenfächern vorzuhalten, das Studenten aus ganz Deutschland anzieht und Absolventen für die ganze Bundesrepublik produziert? Rein ökonomisch trägt die Entscheidung für ein derartiges Ausbildungspotential Züge des Irrationalen. Nutzer und Zahler klaffen in dieser Konstellation krass auseinander, es stellt sich das berühmte Problem der sogen. positiven externen Effekte, die das eine Land mit seiner Entscheidung, zentrale Ausbildungskapazitäten im betroffenen Fach vorzuhalten, für die anderen Länder produziert.[67] Die anderen Länder profitieren hier letztlich von der Gutmütigkeit oder Blauäugigkeit des die Ausbildungskapazität vorhaltenden Landes, verhalten sich mithin im Kern parasitär. Auf Dauer aber, so zeigt die Erfahrung der Ökonomie, führt eine derartige Situation zu einem Unterangebot an den fraglichen Leistungen, die ohne zureichenden spezifischen Nutzen für den Zahler sind – und damit zum weitgehenden Verschwinden der Fächer, die keinen spezifischen Beitrag für Ökonomie und institutionelles System des finanzierenden Landes leisten.

Das zentrale Problem steckt in dieser Konstellation, geht man die Problematik aus ökonomischer Perspektive an, im Modus der unspezifischen Finanzierung. Es soll etwas finanziert werden, was für den Finanzier eigentlich keinen zureichenden Nutzen abwirft, weshalb dieser versuchen wird, die Last auf andere Beteiligte abzuwälzen, um dann seinerseits von den positiven Externalitäten zu profitieren. Will man das Problem durch Veränderungen in den Anreizstrukturen lösen, so bleibt nichts anderes übrig, als die Verschiebung der Lasten möglichst unattraktiv zu machen, zugleich Anreize zur Schaffung solcher positiven Externalitäten zu setzen. Beispiele hierfür bietet das Schweizer Modell der Hochschulfinanzierung, bei dem die Heimatkantone der Studenten einen Finanzierungsbeitrag an den die Hochschule betreibenden Kanton leisten.[68] Der Export von Studenten wird damit eher unattraktiv, der Import von Studenten erleichtert die Finanzierung eigener Ausbildungskapazitäten, da diese zum Teil von den Herkunftskantonen mitfinanziert werden müssen, während der Zustrom von Studenten zugleich die Wirtschaftskraft des Hochschulstandortes steigert. Mit Hilfe eines derartigen Finanzierungsmechanismus lässt sich Tendenzen der Unterversorgung in bestimmten Bereichen der universitären Ausbildung entgegenwirken, während zugleich Anreize geschaffen werden, möglichst viele Studienplätze im eigenen Land zu halten, und zwar auf einem Niveau, das auch und gerade auswärtige Studenten anzieht.

Will man die föderale Hochschulfinanzierung in Deutschland auf eine solide Grundlage stellen, so wird letzten Endes kein Weg an einem ähnlich gestalteten Mechanismus vorbeiführen. Die Diskussion über eine nachhaltige Form der Hochschulfinanzierung hat in Deutschland erst

---

[67] Vgl. zur Kategorie der „positiven Externalitäten“ nur *Richter, R./Furubotn E.*, Neue Institutionenökonomik, 1996, S. 100 ff., ferner zum spezifischen Problem der „positiven externen Effekte“ im Bildungsbereich *van Lith* (Anm. 65), S. 24 ff.

[68] Vgl. allgemein zum System des Lasten- und Kostenausgleichs zwischen Kantonen *Feld, L.P.*, Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz, 2004, S. 16.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

in jüngster Zeit mit der nötigen Breite begonnen und sollte sich dieser föderalen Implikationen des Themas schleunigst bewusst werden. Dies ist erst recht geboten im Blick auf die europarechtlichen Anforderungen an eine künftige Hochschulpolitik. Öffentliche Leistungen – wie etwa staatlich finanzierte Studienplätze – dürfen nicht den eigenen Landeskindern vorbehalten werden, sondern müssen im Prinzip auf der Basis der Gleichberechtigung auch anderen Unionsbürgern zugänglich sein, wie unlängst Österreich schmerzhaft erfahren musste. Nur durch Formen entweder rein subjektbezogener staatlicher Finanzierung oder zumindest herkunftsbezogener Institutionenfinanzierung wird man im zusammenwachsenden Europa mittelfristig eine solide und nicht-verzerrende Hochschulfinanzierung aus staatlichen Mitteln gewährleisten können.

6 Schlussbetrachtung

Die Überlegungen dieses Beitrages haben gezeigt, dass die föderale Organisation des Bildungs- und Wissenschaftsbereiches – entgegen der landläufigen Wahrnehmung in Publizistik und Teilen der Politik – eigentlich eine Stärke des deutschen Bildungssystems darstellen. Allerdings hat die schleichende Unitarisierung des bundesstaatlichen Gefüges auch im Bereich der Bildungs- und Wissenschaftspolitik tiefgreifende Spuren hinterlassen, hat Bildungs- und Wissenschaftspolitik zu erheblichen Teilen des Wettbewerbselements beraubt, dessen es für die weiterer Entwicklung dieses Sektors eigentlich so dringend bedürfte. Im Blick auf diesen Befund erweisen sich Forderungen nach Entflechtung und nach Stärkung der bildungs- und wissenschaftspolitischen Handlungsspielräume der einzelnen Länder als voll berechtigt. Die Unterschiede in der Schul- und Hochschulpolitik der verschiedenen Länder stellen nicht nur kein Übel dar, sondern bilden wertvolle Erfahrungsräume für die Entwicklung und Optimierung einer den Herausforderungen angepassten Politik. Dies soll nicht heißen, dass Differenz an sich einen Wert darstelle – ebenso wenig wie Einheitlichkeit. Differenz ermöglicht das Lernen aus Erfahrungen anderer, was jedoch die prinzipielle Bereitschaft der Institutionen zum Lernen und die Bereitschaft, als falsch erkannte Pfadentscheidungen zu revidieren, voraus setzt. In diesem Fragenkreis zeigt sich drängender Reformbedarf, sowohl im Bereich der institutionellen Gestaltung (Einführung von Verfahren und Institutionen kritischer Evaluation und des systematischen monitoring) wie auf der Ebene der Sachpolitik, insbesondere hinsichtlich einer vergleichenden Qualitätssicherung im Bereich der Schulen und Hochschulen. Auch die Formen der Finanzierung, insbesondere im Bereich der Hochschulen, erweisen sich als nicht situationsangemessen und bedürfen der Überholung, da sonst Verzerrungen der Anreizstrukturen zu Fehlallokationen und Phänomenen der Unterversorgung im Bereich ökonomisch scheinbar uninteressanter Fächer führen könnten. Die bildungs- und wissenschaftspolitische Debatte hat hier untergründig eine genuin föderale Dimension, derer sich die deutsche Öffentlichkeit allerdings noch nicht zureichend bewusst geworden ist.

Verf.: Prof. Dr. Stefan Oeter, Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für Internationale Angelegenheiten, Rothenbaumchaussee 21/23, 20148 Hamburg

Dr. Sigrid Boysen, Wissenschaftliche Assistentin, Lehrstuhl für deutsches und europäisches Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Hannover, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-296
Generiert durch IP '18.220.64.128', am 29.04.2024, 08:14:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.