

# Recht der Jugend und des Bildungswesens

Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung

**Herausgegeben von Prof. Dr. Ingo Richter, Prof. Dr. Hans-Peter Füssel,  
Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht**

unter Mitwirkung von Prof. Dr. Hermann Avenarius, Iris von Bargaen,  
Prof. Dr. Walter Berka, Kirsten Bruhns, Dr. Christoph Ehmann, Dr. Christine Fuchsloch,  
Werner van den Hövel, Prof. Dr. Walter Hornstein, Prof. Dr. Friedhelm Hufen,  
Prof. Dr. Eckhard Klieme, Franz Köller, Prof. Dr. Achim Leschinsky,  
Prof. Dr. Thomas Mann, Prof. Dr. Joachim Merchel, Prof. Dr. Johannes Münder,  
Dr. Norbert Niehues, Dr. Günter Renner, Prof. Dr. Lutz R. Reuter,  
Prof. Dr. Gerhard Robbers, Prof. Dr. Kirsten Scheiwe, Professor Michael Tonry,  
Jürgen Vormeier, Prof. Dr. Michael Walter, Prof. Dr. Michael Wollenschläger

**56. JAHRGANG RdJB HEFT 3/2008**

## AN DIE LESER

Welche Auswirkungen hat die Föderalismusreform auf die Bereiche von Wissenschaft und Bildung sowie der Jugendhilfe in Deutschland? Knapp zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten im September 2006 soll eine erste Bilanz gezogen werden.

Einleitend befasst sich *Heinz-Elmar Tenorth*, Mitglied des im Zusammenhang mit dem Zusammenwirken nach Art. 91 b Abs.2 GG gebildeten Wissenschaftlichen Beirats, mit den bisherigen Formen der Wahrnehmung und der Bewertung des deutschen Bildungsföderalismus. Er weist besonders auf die neueren Entwicklungen hin, die sich zunächst außerhalb von Verfassungsänderungen in erster Linie durch die großen internationale Vergleichsstudien ergeben haben und in ganz ungewohnter Weise, von „außen“ das deutsche Verständnis des Bildungsföderalismus in Frage gestellt haben. Unter dieser Perspektive sieht er in den nach der Verfassungsreform geschaffenen neuen Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern, aber auch im Verhältnis von Politik und Wissenschaft eine grundlegend neue Chance und leitet daraus auch neue Erwartungen an einen „neuen Bildungsföderalismus“ in Deutschland ab.

Der Beitrag von *Winfried Kluth* befasst sich mit den Auswirkungen der Neufassung von Art. 91 b Abs. 1 GG auf die Wissenschaftsförderung in Deutschland. Ausführlich wird die Genese der Neufassung dargestellt, die – so der Autor – vor allen Dingen Ausdruck einer stärkeren Fokussierung der Wissenschaftsförderung auf die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschaft ist und damit auf Ressourcenbündelung setzt und nicht mehr wie bislang auf den Leitgedanken des bundesweit gerechten Chancenausgleichs nach dem

„Gießkannenprinzip“. Die große praktische Bedeutung von Art. 91 b Abs. 1 GG wird anhand von drei praktischen Beispielen verdeutlicht: der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung der Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, die durch den Pakt für Forschung und Innovation ergänzt wird sowie dem Hochschulpakt 2020. In Anschluss werden die drei in Art. 91 b Abs. 1 GG vorgesehenen Kooperationsfelder im Einzelnen beleuchtet sowie die damit zusammenhängenden institutionellen und verfahrensrechtlichen Aspekte. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der neu gefasste Art. 91 b Abs. 1 GG entgegen weiter reichender Forderungen nach Entflechtung die erste Stufe der Föderalismusreform „überlebt und zugleich durch Exzellenzinitiative und Hochschulpakt seine große praktische Bedeutung eindrucksvoll unter Beweis gestellt hat.“ Verfassungsrechtlich fragwürdig bleibe allerdings die „damit verbundene Zurückdrängung parlamentarischer Verantwortlichkeit in zentralen Fragen der Hochschul- und Wissenschaftspolitik.“

*Annette Guckelberger* widmet sich der Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91 b Abs. 2 GG. Art. 91 b Abs. 2 GG löst die als gescheitert zu betrachtende Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ ab und zielt auf die „Revitalisierung“ der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich. Sein Anwendungsbereich sei – so die Autorin – dementsprechend bewusst enger gehalten. Der Beitrag beleuchtet zunächst die Genese der Neufassung, bevor der Bedeutungsgehalt der Norm im Einzelnen analysiert wird: Art. 91 b Abs. 2 GG gestatte zunächst ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich (1. Alt.). Die Teilnahme Deutschlands bei internationalen Vergleichsuntersuchungen wie etwa PISA könne auf diesem Weg ermöglicht werden. Art. 91 b Abs. 2 2. Alt. GG erlaube eine Kooperation bei der Bildungsberichterstattung unter besonderer Berücksichtigung des nationalen Bildungsberichts; Art. 91 b Abs. 2 3. Alt. GG schließlich bilde die Grundlage für ein Zusammenwirken bei diesbezüglichen Empfehlungen. In den beiden zuletzt genannten Fällen sei ein Bezug der Bund-Länder-Kooperation zur Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich erforderlich. Verfahrenrechtlich vollzieht sich das Zusammenwirken von Bund und Ländern über den Abschluss von Vereinbarungen. Jener Begriff sei denkbar weit zu verstehen und schließe Verwaltungsabkommen, Staatsverträge, aber auch politische Absprachen ein. Der Beitrag schließt mit der Analyse des mittlerweile abgeschlossenen Verwaltungsabkommens über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91 b Abs. 2 GG vom 21. Mai 2007.

Hat die Föderalismusreform I zu einer tragfähigen Lösung für den Bereich der Finanzierung von Bildung und Erziehung geführt? Dieser Frage widmet sich der Beitrag von *Kyrill-Alexander Schwarz*. Bereits zu Beginn steht die Feststellung, dass die Föderalismusreform zu einer Stärkung der Kompetenzen des Bundes in der Bildungspolitik geführt habe und insofern der mit der Reform zunächst verfolgte Anspruch nach einer Stärkung der Länder nicht eingelöst worden sei. Zugleich müssten die Länder nunmehr auf Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, nach Maßgabe des neu gefassten Art. 104 b Abs. 1 GG verzichten. Eindeutig unzulässig sind damit Finanzhilfen des Bundes im Schulbereich, da dort die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern liegt. Demgegenüber seien im Hochschulbereich dem Bund erweiterte – auch den Bereich der Lehre berührende – Kooperations- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten eröffnet worden, die aber letztendlich die Verantwortung des Gesamtstaates für das Hochschulwesen in Zeiten von Globalisierung und Internationalisierung reflektiere.

Der Beitrag von *Wolfram Höfling/Andreas Engels* untersucht die finanzverfassungsrechtlichen Aspekte des Kinderförderungsgesetzes, auf welches sich die Große Koalition im Mai 2008 geeinigt und dem der Bundestag Ende September 2008 zugestimmt hat. Gegenstand des Gesetzes ist die Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Auf der Basis des bereits geltenden Tagesbetreuungsgesetzes soll die Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren noch weiter ausgebaut und auf einen Bundesdurchschnitt in Höhe von 35 Prozent gesteigert werden und zwar bis zum Jahre 2013. Zur Finanzierung sieht das Gesetz eine Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten für die Ausbauphase bis 2013 nach Art. 104 b GG im Wege der Bereitstellungen eines – durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ errichteten – Sondervermögens in Höhe von 2,15 Mrd. Euro vor. Als verfassungsrechtliche Grundlage hierfür kommt der durch die Föderalismusreform neu geschaffene Art. 104 b GG in Betracht, der Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, für die der Bund eine Gesetzgebungskompetenz besitzt, unter bestimmten Voraussetzungen gestattet. Ob jene Voraussetzungen im Fall des Kinderförderungsgesetzes tatsächlich gegeben sind, wird detailliert untersucht und im Ergebnis bejaht.

*Matthias Niedzwicki* geht den Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsverfahren im Bereich des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) nach. Er befürchtet hier negative Konsequenzen, nachdem gemäß Art. 84 Abs. 1 GG nunmehr die Länder selbst bei der Ausführung von Bundesgesetzen über die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsverfahren bestimmen können. Von daher ist es aus seiner Sicht unter verfassungsrechtlichen Aspekten fraglich, ob der Bund nach wie vor berechtigt ist, gem. §§ 69, 70 SGB VIII die Einrichtung von Jugendämtern als örtlichen Trägern der Jugendhilfe sowie von Landesjugendämtern als überörtlichen Trägern vorzugeben und ob auch die Einrichtung von Jugendhilfe- und Landesjugendhilfeausschüssen bundesrechtlich eingefordert werden könne. Auf die damit einhergehenden möglichen Konsequenzen einer unterschiedlichen Behördenstruktur weist *Niedzwicki* nachdrücklich hin.

Die zum 1. Januar 2008 in Kraft getretene Novelle zum Urheberrechtsgesetz, der sog. Zweite Korb, steht im Mittelpunkt des Aufsatzes von *Bernd Lorenz*. Berichtet wird über die mit dieser Gesetzesnovelle einhergehenden Veränderungen für den Bildungs- und Jugendbereich, die neuen Formen von Serviceleistungen der Bibliotheken (die Nutzung elektronischer Leseplätze, der Kopienversand), über die veränderten Regelungen zur Zitatenutzung sowie bei der Herstellung von Kopien (besonders im Hinblick auf die Herstellung von Kopien für den Schulunterricht sowie von Musikkopien für den Privatgebrauch). Das Thema ist damit nicht abgeschlossen, denn weitere Neuregelungen im Rahmen eines sog. Dritten Korbes, der sich dann mit Lehr- und Lernplattformen befassen wird, sind schon angekündigt.

Der Beitrag von *Hans-Peter Blossfeld/Jörg Doll/Thorsten Schneider* bezieht sich auf die Einrichtung eines Nationalen Bildungspanels in Deutschland. Die bisherigen internationalen Vergleichsstudien im Bildungswesen sind dadurch gekennzeichnet, dass nur punktuell die Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern gemessen sowie Entwicklungen und Verläufe nur äußerst schwierig und auch nur näherungsweise erfasst werden können. Dem Bildungspanel liegt die Absicht zugrunde, an die Stelle dieser „Momentaufnahmen“ zukünftig über den „Film“ verfügen zu können, der die Bildungsverläufe von Individuen über die gesamte Lebensspanne nachzuzeichnen in der Lage ist. Untersucht werden soll von einem interdisziplinär zusammengesetzten Konsortium in dieser breit angelegten Studie, die im Jahre 2009 beginnen wird, wie sich die Kompetenzen von Individuen im Lebenslauf entwickeln, wie in bestimmten Lernumwelten (unterschiedliche)

Bildungskarrieren verlaufen und wovon sie abhängig sind, wie Bildungsverlaufsentscheidungen in den verschiedenen sozialen Gruppen getroffen werden, und auch, welche Bildungserträge mit unterschiedlichen Bildungskarrieren erreicht werden. Mit dem Bildungspanel werden damit in einem repräsentativen Längsschnitt erstmals bundesweite Daten zu Bildungskarrieren und Kompetenzentwicklungen vorgelegt werden, die auch zur Grundlage für bildungspolitisches Handeln gemacht werden können.

Eine Rezension von *Markus Kotzur* zum „Asymmetrischen Föderalismus“ und die Literaturschau runden das Heft ab.