

Peter Bußjäger, Christoph Schramek (Hg.)

nap
new academic press

Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich

126. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger, Christoph Schramek (Hg.)

Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 126

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich

herausgegeben von
Peter Bußjäger / Christoph Schramek



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Schramek (Hg), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich (2018) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2018 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2097-5

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Das Bildungsreformgesetz 2017¹ stellt vor allem die Vollziehung des Bildungswesens in Österreich auf neue rechtliche Grundlagen. Diese Neuerungen wurden im Rahmen der vom Institut für Föderalismus durchgeführten Tagung „Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich“ am 31. Jänner 2018 in Linz näher beleuchtet und außerdem Vergleiche im Bildungsföderalismus mit Deutschland und der Schweiz gezogen. Der vorliegende Band vereinigt einen Großteil der – zum Teil überarbeiteten – Vorträge der Tagung.

Während im Jahr 2018 mit dem Landesschulrat eine Bundes- und mit der Bezirkshauptmannschaft eine Landesbehörde ihr 150-jähriges Bestehen feiern,² wird erstere im darauf folgenden Jahr 2019 abgeschafft und steht demgegenüber der weitere Bestand von letzterer doch außer Frage. Die Überführung der Aufgaben der Landesschulräte sowie der Bildungsabteilungen der Ämter der Landesregierungen in eine gemeinsame Bund-Länder-Mischbehörde, den Bildungsdirektionen, stellt eines der Kernstücke des Bildungsreformgesetzes 2017 dar und ist vor allem aus föderaler Sicht von Interesse.

Mit verfassungs- und verwaltungs- bzw organisationsrechtlichen Aspekten rund um die Bildungsdirektionen befassen sich im vorliegenden Band die Beiträge von *Peter Bußjäger*, *Christoph Hofstätter* und *Wolfgang Steiner*.

Neben den Bildungsdirektionen, deren Schaffung maßgebliche Kompetenzverschiebungen im Bereich der Vollziehung des Schul- und Erziehungswesens zur Folge hat, behandelt der einleitende Beitrag von Mitherausgeber *Peter Bußjäger* weitere verfassungsrechtliche Neuerungen, unter anderem hinsichtlich legislativer Kompetenzverschiebungen sowie organisationsrechtlicher Aspekte in Bezug auf Schulcluster, Modellregionen und die Schulautonomie.

Christoph Hofstätter widmet sich in seinem Beitrag ausgewählten Rechtsfragen der Bildungsdirektionen und spricht dabei unter anderem den Charakter als Mischbehörde, die Funktion des Bildungsdirek-

1 BGBl I 138/2017.

2 Siehe zur Bezirkshauptmannschaft den vorangehenden Band 125 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus: Bußjäger/Germann/Ranacher/Schramek/Steiner (Hg), *Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften* (2018). Vgl zum Landesschulrat *Juranek*, *Die Reform der österreichischen Schulverwaltung oder Vom Landesschulrat zur Bildungsdirektion*, S&R 2 (2017), 4 (5).

tors sowie die Aufgaben der Bildungsdirektionen an. Aufbauend auf diesem Beitrag stellt *Wolfgang Steiner* im Anschluss einzelne Organisationsfragen, die vor allem aus Sicht der Länder im Umsetzungsprozess des Bildungsreformgesetzes eine Rolle spielen, dar.

Das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz, das mit 1. Jänner 2019 in Kraft tritt, normiert ein alle Ebenen der Schulverwaltung und Schulen umfassendes Bildungscontrolling. Vor diesem Hintergrund befasst sich der Beitrag von *Kurt Promberger* mit Evaluation und Controlling im Bildungswesen.

Den Abschluss bilden zwei rechtsvergleichende Beiträge: *Ursula Münch* gibt einen Einblick in den bundesdeutschen Bildungsföderalismus, der seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 zunehmend unter Druck geraten ist. *Eva Maria Belser* und *Liliane Denise Minder* behandeln den Föderalismus im schweizerischen Bildungswesen, der zwar durch ein komplexes Gefüge von Zuständigkeiten gekennzeichnet und Zentralisierungstendenzen ausgesetzt ist, im Kern allerdings nicht in Frage gestellt wird.

Die Herausgeber danken allen Referentinnen und Referenten der Tagung für die gehaltenen Referate und die zeitnahe Ausarbeitung ihrer Beiträge. Besonderer Dank gilt dem Linzer Hochschulfonds für die Unterstützung dieser Tagung, dem Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, namentlich *Wolfgang Steiner*, und der Johannes Kepler Universität Linz.

Für die Unterstützung bei der Drucklegung sei Frau *Andrea Schafferer* vom Institut für Föderalismus herzlichst gedankt.

Innsbruck, im November 2018

Peter Bußjäger
Christoph Schramek

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII

Peter Bußjäger

Verfassungs- und organisationsrechtliche Fragen des Bildungsreformgesetzes im Überblick	1
--	---

Christoph Hofstätter

Die Neuordnung der Vollziehung des Bildungswesens – verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte	17
---	----

Wolfgang Steiner

Organisationsfragen der Bildungsdirektionen aus Sicht der Länder	39
---	----

Kurt Promberger

Evaluation und Controlling im Bildungswesen	61
---	----

Ursula Münch

Vom Wunsch nach „Entflechtung“ zur Forderung nach mehr Bundesmitteln: Entwicklungen im bundesdeutschen Bildungs- föderalismus.....	75
--	----

Eva Maria Belser/Liliane Denise Minder

Föderalismus im schweizerischen Bildungswesen – Ein ABC der Zuständigkeiten	95
--	----

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber	127
---	-----

Verfassungs- und organisationsrechtliche Fragen des Bildungsreformgesetzes im Überblick*

I. Einleitung: Die historische Rolle von Bund und Ländern im Bildungswesen

Das Bildungsreformgesetz 2017¹ stellt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ wichtige Neuerung im österreichischen Bildungswesen dar. Sie reicht in ihrer Bedeutung wohl an die Schulverfassungsnovelle 1962² heran. Mit letzterer waren die derzeit bestehende Kompetenzverteilung im Schulwesen und die gegenwärtigen Vollziehungsstrukturen begründet worden, sofern man von der 1975 geschaffenen Kompetenzverteilung im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen³ absieht. Die österreichische Schulverfassung kreierte ein im internationalen Vergleich höchst zentralisiertes System, auch dann, wenn nicht nur die klassischen föderalen Staaten als Benchmark herangezogen werden.⁴

Allerdings darf die Schulverfassungsnovelle 1962 nicht den Blick darauf verstellen, dass es bereits zuvor eine provisorische Kompetenzverteilung gab. Bekanntlich war der „Kampf um die Schule“ eines der großen Themen anlässlich der Schaffung des B-VG gewesen und eines jener Probleme, die keiner abschließenden Lösung zugeführt werden konnten. Aus diesem Grund hatte Art 14 B-VG in der Fassung von 1920 das Schulwesen einem besonderen Bundesverfassungsgesetz vorbehalten.⁵ Die durch § 42 V-ÜG 1920 bewirkte provisorische Verfassungsrechtslage, die Verfassungsnovelle 1929⁶ und die nach 1945 geschaffte-

* Der Autor bedankt sich bei Dr *Christoph Schramek*, Institut für Föderalismus, für die Unterstützung.

1 BGBl I 138/2017.

2 BGBl 215/1962.

3 BGBl 316/1975.

4 Vgl allgemein *Schneider*, Struktur und Organisation des Bildungswesens in Bundesstaaten. Ein internationaler Vergleich (2005).

5 Siehe auch *Jonak/Kövesi*, Das österreichische Schulrecht¹³ (2012) 11.

6 BGBl 392 und 393/1929.

nen Neuregelungen in den Bereichen des Lehrerdienstrechts⁷ und der Schulerhaltung⁸ schufen höchst unübersichtliche Strukturen.⁹

Im Grunde wurden bereits Strukturen aus der Monarchie perpetuiert: Das Bildungswesen wurde weitgehend durch den Bund geregelt, es gab seit 1868 Landesschulräte als staatliche, nicht als Landesbehörden,¹⁰ die nunmehr als Bundesorgane übernommen wurden. Die Länder waren im Bildungswesen, wie schon in der Monarchie, marginalisiert. Wenn man daher den für einen Bundesstaat ungewöhnlich hohen Zentralisierungsgrad feststellt, dann darf nicht übersehen werden, dass 1962 in der vom „Geist des Zentralismus und der Großen Koalition“ (Juraneck)¹¹ geprägten Schulverfassungsnovelle lediglich ein Erbe aus 100 Jahren verwaltet wurde, seither sind weitere 50 Jahre ins Land gezogen. Ermacora erblickte in der Schulverfassung von 1962 „die vollständige Zerstörung der Hoheit der Länder auf dem Gebiet des Schulwesens, was wohl einen der stärksten Rückschläge des österreichischen Föderalismus darstellt.“¹²

So gesehen hätte das Bildungsreformgesetz 2017 die Chance gehabt, das Erbe des österreichischen Bildungszentralismus abzuschütteln. Dass dies nicht gelungen ist, dürfte keine Neuigkeit darstellen und muss hier nicht näher ausgebreitet werden.

Im Folgenden sollen aber nun jene Neuerungen überblicksweise dargestellt werden, die das Bildungsreformgesetz unter verfassungs- und organisationsrechtlichen Aspekten mit sich bringt.

II. Bundesverfassungsrechtliche Neuerungen im Schulwesen

A) Legislative Kompetenzverschiebungen

Das Bildungsreformgesetz 2017 bringt in legislativer Hinsicht keine großen Kompetenzverschiebungen: Die insbesondere durch Art 14 und 14a B-VG geschaffene, überaus komplexe Kompetenzverteilung im Bil-

7 Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetz (BGBl 88/1948).

8 Schulerhaltungs-Kompetenzgesetz (BGBl 162/1955).

9 Jonak/Kövesi, Schulrecht 12.

10 Siehe Juraneck, Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa, Bd 1 (1999) 67, insoweit ist die dort gewählte Bezeichnung „Landesschulbehörden“ irreführend.

11 Juraneck, Schulverfassung, Bd 1, 90.

12 Zitiert nach Juraneck, Schulverfassung, Bd 1, 91.

derungswesen bleibt im Wesentlichen unverändert. Das Universitäts- und Hochschulwesen wird klarer von der Schule entflochten. In Art 10 Abs 1 B-VG wird in Z 12a ein eigener Kompetenztatbestand betreffend „Universitäts- und Hochschulwesen sowie das Erziehungswesen betreffend Studentenheime in diesen Angelegenheiten“ geschaffen. Damit sind die Universitätsangelegenheiten nicht mehr von der Generalklausel des Art 14 Abs 1 B-VG erfasst. Klarzustellen ist, dass die Zuständigkeit des Bundes betreffend Studentenheime lediglich das Erziehungswesen umfasst. Was darunter bei Studierenden zu verstehen ist, kann an dieser Stelle nicht weiter analysiert werden.¹³ Konsequenterweise enthält Art 14 Abs 1 B-VG hinsichtlich des Erziehungswesens lediglich noch die Kompetenz für Schülerheime.

In Art 14 Abs 3 B-VG entfällt die bisherige lit a, dabei handelte es sich um die Zusammensetzung und Gliederung der Kollegien, die im Rahmen der Schulbehörden des Bundes zu bilden sind, einschließlich der Bestellung der Mitglieder dieser Kollegien und ihrer Entschädigung. Die Schulbehörden des Bundes (Art 81a B-VG) sind nämlich abgeschafft, an ihre Stelle treten die Bildungsdirektionen. Daraus ergibt sich auch eine geringfügige Änderung des Art 14 Abs 4 lit a B-VG, nämlich der Entfall der Beschränkungen für den Landesgesetzgeber bei der Regelung der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Lehrer für öffentliche Pflichtschulen auf Grund der gemäß Abs 2 ergehenden Gesetze. Sie steht in Zusammenhang mit Art 113 Abs 5 B-VG, wonach Aufgaben auf dem Gebiet der Vollziehung des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Lehrer durch Gesetz auf andere Organe übertragen werden können.

Den Erläuterungen zufolge sollen die Länder demnach weiterhin festlegen können, „wo etwa Disziplinarkommissionen einzurichten sind.“¹⁴ Weiterhin ist es möglich, Aufgaben der Diensthoheit auf den Schulleiter zu übertragen. Auf der Grundlage dieser Kompetenz können die Länder auch dem Leiter eines Schulclusters Kompetenzen übertragen.

13 Auch die Materialien des Bildungsreformgesetzes AB 1707 BlgNR 25. GP, 9 geben keine nähere Auskunft darüber.

14 AB 1707 BlgNR 25. GP, 10.

B) Administrative Kompetenzverschiebungen

Die wirklich maßgeblichen Änderungen bewegen sich ausschließlich im Bereich der Vollziehung: Es wird ein neues fünftes Hauptstück in das B-VG eingefügt mit der Bezeichnung „Vollziehung auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens“. In diesem wird eine Bildungsdirektion zur Vollziehung auf dem Gebiet des Schulwesens und der Schülerheime, jedoch mit Ausnahme des Kindergarten- und Hortwesens, eingerichtet, die in Angelegenheiten der Bundesvollziehung dem zuständigen BM (Art 113 Abs 1 B-VG), in Angelegenheiten der Landesvollziehung der LReg unterstellt ist. Damit wird die erste gemeinsame Bund-Landes-Behörde geschaffen (Art 113 Abs 3 B-VG). Ihre ausdrückliche Positivierung stellt klar, dass eine solche Einrichtung, wenn sie hoheitlich tätig sein soll, einer expliziten bundesverfassungsrechtlichen Grundlage bedarf.¹⁵

Nach bisheriger herrschender Meinung konnte der einfache Gesetzgeber (denkbar wären wohl nur harmonisierte Gesetze des Bundes und der Länder gewesen, die eine solche gemeinsame Behörde einrichteten) keine hybriden Behörden schaffen.¹⁶ Ebenso konnten nach dieser Meinung auch die Länder untereinander keine gemeinsame Behörde schaffen.¹⁷

Der Bildungsdirektion können – mit wechselseitigen Zustimmungsrechten¹⁸ – weitere Aufgaben der Landes- oder der Bundesvollziehung übertragen werden, sofern diese in einem sachlichen Zusammenhang mit den von der Bildungsdirektion nach Art 113 Abs 1 und 2 B-VG vollzogenen Aufgaben stehen. Zu denken ist dabei etwa an das Kindergarten- und Hortwesen, welches durch Landesgesetz der Bildungsdirektion übertragen werden könnte.¹⁹

15 Vgl zur Stellung der Bildungsdirektionen im Verfassungsgefüge Wieser, Art 113 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2018) Rz 26 ff.

16 Rill/Schäffer, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung (1975) 71 f; vgl auch Bußjäger, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999) 255.

17 Diese Meinung war freilich nicht unbestritten, vgl Morscher, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer (1978) 66 f; Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, Bd 3 (1991) 287.

18 Auf diese sind die Art 42a B-VG bzw Art 97 Abs 2 B-VG anzuwenden.

19 Wieser, Art 113 B-VG Rz 63 ff.

Auf die weiteren verfassungs- und organisationsrechtlichen Implikationen durch die Bildungsdirektionen wird im Folgenden nicht weiter eingegangen, da diese Fragen Gegenstand der nachfolgenden Beiträge sind.²⁰ Lediglich folgender Punkt soll an dieser Stelle noch näher ausgeführt werden: Art 113 B-VG verwendet, wie dargestellt, bereits in der Überschrift den Begriff der „Vollziehung“. In den Art 102 und 103 B-VG über die mittelbare Bundesverwaltung wird darunter die Hoheitsverwaltung verstanden.²¹ Die Vollziehung des Bundes als Träger von Privatrechten wird dagegen in der sogenannten Auftragsverwaltung gemäß Art 104 B-VG angesprochen. Nun ist einzuräumen, dass die Bundesverfassung im Verständnis des Vollziehungsbegriffs nicht immer einheitlich ist. In Art 101 B-VG umfasst der Begriff „Vollziehung“ auch die Vollziehung des Landes in der Privatwirtschaftsverwaltung.²² Allerdings geht es im neuen fünften Hauptstück um eine Spezialvorschrift in der Vollziehung des Bundes, die in den Art 102 ff zunächst generell mit der mittelbaren Bundesverwaltung als Standardmodell angesprochen wird.

Hinzu kommt, dass die Bildungsdirektion als eine gemeinsame Behörde des Bundes und der Länder eingerichtet (Art 113 Abs 3 B-VG) und auch in den Materialien mehrfach so bezeichnet wird.²³ Zwar kann auch ein mit Behördenqualität ausgestattetes staatliches Organ Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung wahrnehmen, wenn ihr solche übertragen sind, allerdings geben die Materialien keinerlei Hinweise, um welche Art von Privatwirtschaftsverwaltung es sich handeln könnte.

Es besteht daher keine Veranlassung, Art 113 B-VG anders zu verstehen. Darüber hinaus gibt es an verschiedenen Stellen des Bildungsreformgesetzes 2017 Bestimmungen, die eine Anhörung des Schulerhalters vorsehen,²⁴ was nicht erforderlich wäre, wenn Bildungsdirektion und Schulerhalter ein und dieselbe Behörde wären.

Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder im Bildungswesen ist daher nicht von der Zuständigkeit der Bildungsdirektion erfasst, sie kann ihr allerdings gemäß Art 113 Abs 4 B-VG übertragen werden. Dies gilt

20 Vgl die Beiträge von Hofstätter und Steiner in diesem Band.

21 Vgl Bußjäger, Art 102 B-VG, in: Kneih/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2014) Rz 4.

22 Bußjäger, Art 101 B-VG, in: Kneih/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2. Lfg 2002) Rz 4.

23 IA 2254/1 BlgNR 25. GP, 104 f sowie AB 1707 BlgNR 25. GP, 2 f, 10, 13, 22 und 57.

24 § 12 Abs 3 SchOG, § 11 Abs 1 und 2 sowie § 12 Abs 1, 2 und 5 des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes.

auch für die Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens (Art 14a B-VG),²⁵ die in Art 113 Abs 4 B-VG ausdrücklich nicht genannt sind und daher gemäß Abs 4 vierter Satz nur mit Bundesgesetz, das der Zustimmung der Länder bedarf, den Bildungsdirektionen übertragen werden dürfen.

Weitere Änderungen des B-VG²⁶ beinhalten, dass in Angelegenheiten der Bundesvollziehung das Bundesverwaltungsgericht durch den Bundesgesetzgeber als zuständige Beschwerdeinstanz ohne Zustimmung der beteiligten Länder eingesetzt werden kann. In Angelegenheiten der Landesvollziehung ist das Landesverwaltungsgericht zuständige Rechtsschutzinstanz.

Aus rechtspolitischer Sicht mag man bedauern, dass der Zuständigkeitsstreit bis hin zu den Rechtsschutzinstanzen gegangen ist. Weshalb der Rechtsschutz in der Bildungsverwaltung nicht bei den Landesverwaltungsgerichten konzentriert wurde, ist mit sachlichen Argumenten nicht zu erklären.²⁷

Positiv ist hingegen zu bewerten, dass die Weisungsbeschwerde abgeschafft wurde.²⁸ Die Beseitigung des nie in Anspruch genommenen Instituts ist als ein Akt der Verfassungsbereinigung von überflüssigem Ballast zu verstehen.

C) *Änderung des BVG vom 18. Juli 1962, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens abgeändert wird*²⁹

Die bisherige Weitergeltung von Übergangsbestimmungen der B-VG-Novelle 1962 zum Schulwesen wirft ein bezeichnendes Licht auf den äußerlichen Zustand des Bundesverfassungsrechts. Daran ändert auch das Bildungsreformgesetz 2017 nichts, wenngleich es einige nicht unwichtige Neuerungen gibt.

Zunächst wird Art II dieser Novelle aufgehoben. Die darin erfolgte Klarstellung, dass auch auf dem Gebiet der Errichtung und Erhaltung öffentlicher Pflichtschulen und des Kindergarten- und Hortwesens Ge-

25 Vgl dazu den Beitrag von *Steiner* in diesem Band.

26 Art 131 Abs 4 Z 2 lit b und c und Abs 4 letzter Satz B-VG (Art 1 Z 14 und 15 Bildungsreformgesetz 2017).

27 Siehe auch den Beitrag von *Steiner* in diesem Band.

28 Art 130 Abs 1 B-VG (Art 1 Z 13 Bildungsreformgesetz 2017).

29 BGBl 215/1962.

meindeverbände eingerichtet werden dürfen sowie die Regelung finanzverfassungsrechtlicher Fragen in diesem Zusammenhang haben sich durch Art 116a B-VG erübrigt. Dem AB kann zugestimmt werden, dass die Aufhebung der Rechtsbereinigung dient.³⁰

Eine materiell wichtige Neuerung trifft nunmehr Art IV Abs 3 lit a: Nach der bisherigen Verfassungsrechtslage bedurften, solange der Bund ganz oder teilweise die Kosten der Besoldung der Landeslehrer trägt, die Dienstpostenpläne der Schulen, an welchen die Landeslehrer unterrichteten, der Zustimmung des zuständigen Bundesministeriums im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen. Die Zustimmung konnte aus dem Grunde einer zu geringen Landesdurchschnittszahl der Schüler je Klasse nicht verweigert werden, wenn sie bei Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Berufsschulen mindestens 30, bei Sonderschulen mindestens 15 betrug. Diese Regelung, die im Übrigen keine konkreten Verweigerungsgründe der Zustimmung enthielt und außerdem darauf abzielte, dass Lehrer möglichst viele Schülerinnen und Schüler unterrichteten, erhält eine neue Fassung.

Nach wie vor bedürfen die Dienstpostenpläne der Zustimmung des Bildungsministeriums im Einvernehmen mit dem Finanzministerium. Der Bund legt nunmehr aber „die Kriterien für seine Zustimmung vorab in Stellenplanrichtlinien fest, die unter Bedachtnahme auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen laufend überprüft und erforderlichenfalls rechtzeitig angepasst werden. Die Zustimmung ist aus dem Grunde einer zu hohen Landesdurchschnittszahl der Schüler je Klasse zu verweigern, wenn sie bei Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen den Wert 25, bei Sonderschulen den Wert 13 übersteigt.“

Der AB³¹ beruft sich in der Begründung der Änderung auf VfSlg 19.806/2012, worin der VfGH festgehalten hatte, dass die mit der Schulorganisationsgesetz-Novelle 2008³² erfolgte gesetzliche Verankerung der Verpflichtung der Länder, die Klassenschülerhöchstzahlen auf einen Richtwert von 25 zu senken, und die damals erfolgte Schätzung der Mehrkosten nicht unsachlich oder nicht nachvollziehbar seien. Der VfGH hielt außerdem fest, dass der Bund bei der Genehmigung der Dienstpostenpläne einen nach objektiv-sachlichen Kriterien auszufül-

30 AB 1707 BlgNR 25. GP, 12.

31 AB 1707 BlgNR 25. GP, 12.

32 BGBl I 116/2008.

lenden Spielraum besitze, wie er den Ausgleich zwischen dem sich aus den vorgelegten Dienstpostenplänen ergebenden Bedarf und den budgetären Bedeckungsmöglichkeiten herbeiführe.³³

Darüber hinaus erhält Art IV zwei weitere Absätze 4 und 5 mit weiteren Änderungen. Die Länder werden gemäß Abs 4, wiederum unter dem Vorbehalt der weiter aufrechten Kostentragung des Bundes für die Landeslehrer, verpflichtet, sich des vom Bund bereitgestellten und betriebenen IT-Verfahrens für das Personalmanagement zu bedienen. Die Länder haben laufend zusätzlich zu den Daten, die für die Besoldung der Landeslehrer erforderlich sind und im IT-Verfahren für das Personalmanagement direkt erfasst werden, Daten zu den Lehrfächerverteilungen dieser Lehrer und zur äußeren Schulorganisation automationsunterstützt zu erfassen und für die Übernahme in das vom Bund bereitgestellte IT-Verfahren für das Personalmanagement zur Verfügung zu stellen. Der Bund kann diese Daten zum Zweck des Budget-, Personal- und Bildungscontrollings uneingeschränkt einsehen und weiter verarbeiten.

Unkommentiert bleibt in den Erläuterungen die Änderung, dass der Dienstpostenplan nicht mehr der Zustimmung des Bundesministers, sondern des Bundesministeriums bedarf. Das ist eine völlig systemwidrige, wenngleich bundesverfassungsgesetzlich abgesicherte Neuerung: Das Bundesministerium ist ein organisatorischer Hilfsapparat der Behörde Bundesminister. Damit wird die Aufgabe dem Bundesminister entzogen und auf das, wenngleich weisungsgebundene Bundesministerium übertragen.³⁴ Welcher Sinn dahinter steckt, ist freilich nicht zu erkennen.

In Abs 5 wird festgelegt, dass, wenn die vom Bund zur Kostentragung der Besoldung der Landeslehrer zur Verfügung gestellten Mittel im Rahmen der Bildung von Schulclustern und den damit verbundenen Verringerungen der Unterrichtsverpflichtungen der bisherigen Schulleiter nicht ausgeschöpft werden, diese für die Tragung der Personalkosten des administrativen und sonstigen pädagogischen Personals im Schuldienst verwendet werden dürfen. Die Länder und Gemeinden können sich einer vom Bund im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gegründeten Einrichtung zur Bereitstellung administrativen und sonstigen

33 In diesem Sinne auch VfSlg 19.497/2011.

34 So ist es nach der Rechtsprechung des VfGH beispielsweise auch zulässig das Amt der Landesregierung mit Behördeneigenschaft auszustatten (VfSlg 3681/1960, 4152/1962, 5978/1969, 8555/1979, 9141/1981 und 9287/1981).

pädagogischen Personals im Schuldienst bedienen; eine Verpflichtung zur Gründung einer solchen Einrichtung besteht für den Bund nicht.

III. Organisationsrechtliche Aspekte der Schulcluster und der Modellregion

A) Schulcluster

In den §§ 8f und 8g³⁵ Schulorganisationsgesetz (SchOG) ³⁶ ist die Bildung von Schulclustern vorgesehen (siehe auch Art 11 des Bildungsreformgesetzes 2017 über die Änderung des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes mit den neuen §§ 5a sowie 5b, letzterer als Verfassungsbestimmung hinsichtlich der Einbeziehung von Bundesschulen). Es gibt demgemäß Bundes-Schulcluster (§ 8f SchOG) und – mit Verfassungsbestimmung – Pflichtschulcluster (§ 8g SchOG). Voraussetzung bildet unter anderem die Zustimmung der Schulerhalter (§ 8g Abs 1 Z 1 SchOG) und dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler der beteiligten Schulen des Clusters zwischen 200 und 2.500 liegt.

Gemäß § 8g Abs 3 SchOG hat die Bildung von Schulclustern gemäß Abs 1 weiters zur Voraussetzung, dass

1. diese von den Leitern und Leiterinnen der beteiligten Schulen angeregt wurde,
2. ein Entwurf eines Organisationsplans vorliegt, der die Schulclusterbildung pädagogisch und organisatorisch zweckmäßig erscheinen lässt und
3. die Schulkonferenzen jeder beteiligten Schule nach Beratung mit den jeweiligen Schulforen oder Schulgemeinschaftsausschüssen der Schulclusterbildung zustimmen.

Mit der Zustimmung der Schulkonferenzen jeder beteiligten Schule stellt der Gesetzgeber eine hohe Hürde auf. Die Schulkonferenz ist eine Lehrerkonferenz, an der alle Lehrer einer Schule teilnehmen (§ 57 Abs 2 Schulunterrichtsgesetz [SchUG]³⁷).

³⁵ Letztere Bestimmung ist eine Verfassungsbestimmung, da es sich um unmittelbar anwendbares Bundesrecht im Bereich der öffentlichen Pflichtschulen handelt.

³⁶ Art 9 Bildungsreformgesetz 2017.

³⁷ Art 16 Bildungsreformgesetz 2017.

Gemäß § 57 Abs 4 SchUG sind für den Beschluss einer Lehrerkonferenz die Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln ihrer Mitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Dem Vorsitzenden und jedem Mitglied kommt eine Stimme zu. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Stimmübertragungen sind ungültig.

Die besondere Eigenschaft des Schulclusters ist die gemeinsame Leitung. Der Leiter des Schulclusters hat daher einen Organisationsplan festzulegen, wie die ihm oder ihr von der zuständigen Schulbehörde für die Besorgung der Verwaltungs- und Managementaufgaben im Schulcluster zugeteilten Personalressourcen (Verwaltungsplanstellen und Lehrerwochenstunden) einzusetzen sind (§ 8f Abs 6 SchOG). Die Ausführungsgesetzgebung hat sich bei der Zuteilung von Lehrerwochenstunden für die Besorgung von Verwaltungs- und Managementaufgaben im Schulcluster an den für die Erstellung der Stellenpläne (Art IV Abs 2 des Bundesverfassungsgesetzes BGBl 215/1962) vorgegebenen Grundsätzen zu orientieren.

B) Modellregion

Im neuen § 131a SchOG ist eine besonders heftig diskutierte Neuerung enthalten, nämlich die Einrichtung von Modellregionen. Zum Zweck der Erprobung von Maßnahmen, möglichst alle in einer Region (Modellregion) wohnhaften schulpflichtigen Kinder, unabhängig von deren sozioökonomischen/soziodemografischen Hintergründen unter denselben organisatorischen und pädagogischen Rahmenbedingungen bestmöglich zu fördern, können in den Ländern Modellregionen unter Beteiligung öffentlicher Neuer Mittelschulen, Unterstufen allgemein bildender höherer Schulen sowie Sonderschulen eingerichtet werden. In Modellregionen dürfen höchstens 15 Prozent aller Schülerinnen und Schüler der 5. bis 8. Schulstufe und höchstens 15 Prozent aller Standorte der jeweils oben genannten Schularten des Bundesgebietes erfasst sein. Weiters dürfen je Bundesland höchstens 5.000 Schülerinnen und Schüler der als Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schule geführten Schulen in Modellregionen erfasst sein.

Mit dieser Regelung wird ermöglicht, dass kleine Bundesländer³⁸ als solche eine Modellregion bilden können.

Soweit die äußere Organisation der Pflichtschulen berührt ist, bedarf die Einrichtung der Modellregion gemäß § 131a Abs 3 SchOG einer „Vereinbarung“ zwischen dem Bund und dem betreffenden Land. Die Materialien lassen offen, in welcher Rechtsform (Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG, Verwaltungsvereinbarung oder privatrechtlicher Vertrag) diese Übereinkunft mit dem Bund zustande kommt.³⁹ Der Terminus Vereinbarung findet sich allerdings bereits derzeit in § 7 SchOG, wo eine solche Voraussetzung für einen Schulversuch ist, der auch die äußere Organisation von öffentlichen Pflichtschulen betrifft. In der Literatur wird dazu die Auffassung vertreten, dass die verfassungsrechtliche Basis Art 15a Abs 1 B-VG sein soll.⁴⁰ Bemerkenswerterweise existiert jedoch keine einzige staatsrechtliche Vereinbarung über einen Schulversuch!

Eine wiederum recht hohe Hürde für das Zustandekommen der Modellregion stellt § 131a Abs 5 SchOG auf: Eine Schule darf nur dann in eine Modellregion einbezogen werden, wenn die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler sowie die Lehrerinnen und Lehrer der betreffenden Schule der Einbeziehung jeweils mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen zustimmen. Damit der Beschluss Gültigkeit hat, müssen die Erziehungsberechtigten von mehr als einem Drittel der Schülerinnen und Schüler zugestimmt haben sowie mindestens zwei Drittel der Lehrerinnen und Lehrer an der Beschlussfassung teilgenommen haben. Die Beschlussfassung der Lehrerinnen und Lehrer hat im Rahmen einer Lehrerkonferenz (Schulkonferenz) gemäß § 57 des SchUG zu erfolgen.

Die Einrichtung erfolgt gemäß § 131a Abs 6 SchOG durch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Bildung auf Antrag der Bildungsdirektion und hat alle Klassen der 5. bis 8. Schulstufe der Schulen in der Modellregion zu umfassen. Ein Bundesland hat daher kein gesondertes Antragsrecht. Geht man davon aus, dass die Einrichtung der Modellregion keine Angelegenheit ist, die ausschließlich dem Weisungs-

38 Die Zahl von 5.000 Schülerinnen und Schülern wird derzeit im Burgenland und in Vorarlberg nicht überschritten. Siehe die Statistik der Statistik Austria zum Schulbesuch: „Schülerinnen und Schüler an öffentlichen und privaten Schulen 1923/24 bis 2016/17 (ausgewählte Jahre)“, Seite 3 f. Hier sind im Schuljahr 2016/17 für das Burgenland 3.481 und für Vorarlberg 3.887 AHS-Unterstufenschülerinnen und Schüler angeführt. Vgl auch „Gesamtschule in Vorarlberg frühestens in acht Jahren“, in: Die Presse vom 12.6.2017.

39 AB 1707 BlgNR 25. GP, 38.

40 Jonak/Kövesi, Schulrecht 238.

recht der Landesregierung unterliegt, sondern auch dem Weisungsrecht des Bundes, ist evident, dass ein Antrag der Bildungsdirektion gegen den Willen eines dieser Akteure nicht zustande kommen kann.

Vor diesem Hintergrund ist es daher auch belanglos, dass sich das Gesetz darüber ausschweigt, mit welcher Begründung ein Antrag abgelehnt werden könnte.

Schwerwiegender ist schon, dass nicht klar ist, mit welchem Instrument die Einrichtung erfolgt. Ist es ein Bescheid, ist es eine Verordnung? Die Materialien führen aus, dass die näheren Bestimmungen zur Erstellung des Bildungsplanes einschließlich der darin enthaltenen Konzepte durch den BM mit Verordnung zu erlassen sind, dies ergibt sich freilich bereits aus dem Gesetz.⁴¹ Überhaupt sind die Bestimmungen über die Modellregion äußerst zurückhaltend formuliert, was angesichts der sonst vorherrschenden Detailverliebtheit nicht nur des einfachen, sondern auch des Verfassungsgesetzgebers überrascht. Dass es um die Ermöglichung einer sogenannten „Gemeinsamen Schule“ geht, ist dem verklausulierten Wortlaut nur mit einigem guten Willen zu entnehmen. Schließlich spricht das Gesetz von „bestmöglicher Förderung“ unter denselben organisatorischen und pädagogischen Rahmenbedingungen und nicht vom gemeinsamen Unterricht. Aber auch darüber hinaus wirft § 131 SchOG mehr Fragen auf, als er beantwortet:

Welche Auswirkungen hat die Einrichtung einer Modellregion durch den BM auf die legislativen Zuständigkeiten? Da es sich nicht um eine Verfassungsbestimmung handelt, kann die Antwort nur lauten: Keine. Dies bedeutet aber wiederum, dass der einfache Bundes- und Landesgesetzgeber die Modellregion konterkarieren kann.

Welche Auswirkungen hat die Modellregion auf die Vollziehungskompetenzen? Auch hier muss die Antwort lauten, dass diese durch die Modellregion nicht beeinflusst werden. Daraus kann geschlossen werden, dass die Modellregion durch unterschiedliche Leitungsstränge konterkariert werden kann, was insbesondere dann möglich ist, wenn sich durch Wahlen auf Bundes- oder Landesebene neue politische Konstellationen ergeben.

Dies bedeutet, dass die Modellregion auf tönernen Füßen steht. Ob die Beteiligten wirklich ernsthaft an ihre Realisierbarkeit glauben, mag bezweifelt werden.

41 AB 1707 BlgNR 25. GP, 38.

IV. Evaluation und Controlling

Art 113 Abs 4 B-VG formuliert das Bildungscontrolling als eine der Aufgaben der Bildungsdirektionen. Durch die Formulierung des Art 113 Abs 4 erster Satz B-VG, wonach den Bildungsdirektionen die Vollziehung des Schulrechtes für öffentliche Schulen gemäß Art 14 B-VG, „einschließlich der Qualitätssicherung, der Schulaufsicht sowie des Bildungscontrollings“ obliegt,⁴² ist klargestellt, dass Bildungscontrolling keine eigenständige bundesverfassungsrechtliche Kompetenz der Bildungsdirektionen bildet, sondern einen Bestandteil der Kompetenzen nach Art 14 B-VG darstellt. Der AB ist der Auffassung, dass die besondere Nennung der Schulaufsicht nicht einschränkend zu verstehen sei, es solle lediglich die Bedeutung der Schulaufsicht, des Qualitätsmanagements und des Bildungscontrollings neben der sonstigen Verwaltung auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens hervorgehoben werden.⁴³ Mit anderen Worten: Bildungscontrolling wird als Aufgabe des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung verstanden und zwar als Bestandteil der Schulaufsicht, die gemäß Art 14 Abs 1 und 8 B-VG in die Zuständigkeit des Bundes nicht nur hinsichtlich der Gesetzgebung, sondern weitgehend auch der Vollziehung fällt.

§ 5 des Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetzes (BD-EG)⁴⁴ sieht demgemäß ein Bildungscontrolling vor. Dabei handelt es sich aber wohl ausschließlich um interne Informationen. An eine Transparenz des Schulwesens dahingehend, dass sich auch die Öffentlichkeit über die Qualität des Schulwesens informieren kann, ist offenbar nicht gedacht.

Wie das Bildungscontrolling ist auch das Qualitätsmanagement (§ 6 BD-EG) in hohem Maße zentralisiert, was mit der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in Einklang steht.

42 Vgl hierzu Wieser, Art 113 B-VG Rz 44.

43 AB 1707 BlgNR 25. GP, 14.

44 Art 7 Bildungsreformgesetz 2017.

V. Organisationsrechtliche Aspekte der Schulautonomie

Aus dem Autonomiepaket für die Schulen seien folgende drei Punkte herausgegriffen:

- Die schulautonome Festlegung der Eröffnungs- und Teilungsziffern
- Das Abgehen von der 50 Minuten Regelunterrichtsstunde (§ 4 Schulzeitgesetz)
- Die neue Stellung der Schule in der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber (§ 203 SchOG)

Alle diese Neuerungen übertragen die entsprechenden Kompetenzen auf die Schulleitung, die durch das Bildungsreformgesetz 2017 wesentlich gestärkt wird. Die Verfassungsbestimmung des § 1 Abs 2 SchOG sorgt dafür, dass österreichweit einheitlich der Schulleiter zuständig gemacht wird. Etwas euphemisierend führen die Materialien aus, dass dadurch nicht in Landeskompetenzen eingegriffen werde,⁴⁵ weil die Ausführungsgesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz erhalten blieben. Immerhin ist es aber dem Landesgesetzgeber verwehrt, eine andere Zuständigkeit vorzusehen, wenngleich die Schulleitung nicht weisungsfrei gestellt ist. Daran ändern auch die Ausführungen in den Materialien nichts, wonach eine „landesausführungsgesetzliche Einschränkung dieser Entscheidungsbefugnisse“ unzulässig wäre.⁴⁶ Das mag sein, ändert aber nichts an der Weisungsunterworfenheit der Schulleitung gegenüber der Bildungsdirektion.

VI. Resümee

Das Bildungsreformgesetz 2017 ist ein ambitioniertes Projekt. Es ist durchdrungen vom Geist des Kompromisses, der nicht immer ein guter war. Im Kontext der hier zu behandelnden Themenstellung ragt die hybride Gestalt der Bildungsdirektion heraus. Ob es sich dabei um eine praktikable Lösung handelt, mag bezweifelt werden.

Beklagt werden kann, dass das Bildungsreformgesetz 2017 das Projekt einer Neuordnung der Kompetenzverteilung im Bildungswesen nicht aufgegriffen hat. Aus föderalistischer Sicht ist der Verlust aller-

⁴⁵ AB 1707 BlgNR 25. GP, 32 f.

⁴⁶ AB 1707 BlgNR 25. GP, 33.

dings verkräftbar: Gewonnen hätten die Länder bei einer solchen Neuordnung keinen Blumentopf.

Interessante Aspekte liefern die Schulcluster und die Modellregionen. Sie ermöglichen Innovationen im Bildungswesen, sind aber vorläufig erst Versprechen für die Zukunft. Ob sich die Instrumente bewähren, wird sich weisen. Gleiches gilt für die Schulautonomie, die generell ein Projekt ist, das allseits Zustimmung findet, solange es nicht konkret wird. Jene Dinge, die im Bildungsreformgesetz angesprochen werden, sind konkret und im Hinblick auf einen allgemeinen Trend zur Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen an die einzelne Schule⁴⁷ begrüßenswert, wenngleich die Bewährungsprobe noch aussteht.

47 Schneider, Struktur 102.

Die Neuordnung der Vollziehung des Bildungswesens – verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte

I. Ausgangslage

Schule und Bildung sind aus bundesstaatlicher Sicht seit jeher ein schwieriges Thema. *Pars pro toto* für das konfliktbeladene Verhältnis von Bund und Ländern in diesem Bereich möge der Hinweis auf die Probleme bei der Ausarbeitung des B-VG („Kampf um die Schule“) und die erst 1962 erfolgte Regelung der Kompetenzverteilung im Schulbereich stehen.

Die Vollziehung im Bildungswesen vor der umfassenden Bildungsreform des Jahres 2017, welche die Architektur der österreichischen Schulverwaltung entscheidend verändern wird, wurde einerseits durch die Landesschulräte als organisatorische Bundesbehörden¹ und andererseits durch die in die Ämter der Landesregierungen eingegliederten Schulabteilungen besorgt.² Der Landesschulrat war zwar als organisatorische Bundesbehörde konzipiert (Art 81a B-VG: „Schulbehörde des Bundes“), die in Art 81a Abs 3 B-VG für die gesetzliche Einrichtung der Landesschulräte vorgegebenen Grundsätze – Einrichtung von Kollegien nach dem Stärkeverhältnis der Parteien im jeweiligen Landtag (Z 1), Landeshauptmann als Präsident (Z 2) – ließen den Landesschulrat aber schon vor 2019 als eine Art Mischbehörde erscheinen.

1 Bis zu ihrer Abschaffung durch das Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens geändert wird, und das Bundes-Schulaufsichtsgesetz zur Reform der Verwaltung des Schulwesens des Bundes geändert werden (Schulbehörden – Verwaltungsreformgesetz 2013, BGBl I 164/2013) waren auch noch Bezirksschulräte als organisatorische Bundesbehörden eingerichtet. Ihre Aufgaben gingen im Landesschulrat auf.

2 Eine umfassende historische Aufarbeitung der Entwicklung der Schulbehörden seit der Monarchie bietet Wieser, Art 113 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2018) Rz 1 ff.

Auf diesem Boden ist nun die neueste Entwicklung auf dem Gebiet der Vollziehung im Bildungswesen zu beurteilen: die Bildungsdirektion nach dem Bildungsreformgesetz 2017^{3,4}

II. Bildungsreformgesetz 2017

Mit dem Bildungsreformgesetz 2017 ist vieles neu im Bildungsbereich. Das Bildungsreformgesetz 2017 gliedert sich in 39 Artikel. Das Herzstück der Reform im Zusammenhang mit der Neuordnung der Schulbehörden sind dabei der Art 1 Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und der Art 7 Bundesgesetz über die Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern (Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz – BD-EG). Der Fokus der folgenden Darstellung soll auf der staatsorganisationsrechtlichen Regelung des Art 113 B-VG liegen, auf das BD-EG wird an einigen Stellen allerdings immer wieder verwiesen.

Um eine angemessene umfangmäßige Beschränkung zu erreichen werden grundsätzlich in die vorliegende Abhandlung andere Artikel des Bildungsreformgesetzes 2017 nicht einbezogen. Zu nennen wären hier etwa Änderungen des SchOG, obwohl auch Regelungen über

3 Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens geändert wird, das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre, das Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz, das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz und das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 geändert werden, ein Bundesgesetz über die Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern erlassen wird, das Ausschreibungsgesetz 1989, das Schulorganisationsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Bundesschulgesetz, das Pflichtschülerhaltungs-Grundsatzgesetz, das Schulzeitgesetz 1985, das Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland, das Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten, das Bundesgesetz BGBl. Nr. 420/1990, das Schulunterrichtsgesetz, das Schulunterrichtsgesetz für Berufstätige, Kollegs und Vorbereitungslehrgänge, das Hochschulgesetz 2005, das Schulpflichtgesetz 1985, das Berufsreifeprüfungsgesetz, das Pflichtschulabschluss-Prüfungs-Gesetz, das Schülerbeihilfengesetz 1983, das Privatschulgesetz, das Religionsunterrichtsgesetz, das Bildungsdokumentationsgesetz, das Schülervertretungengesetz, das BIFIE-Gesetz 2008 sowie das Bildungsinvestitionsgesetz geändert werden, das Bundes-Schulaufsichtsgesetz aufgehoben wird und das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Gehaltsgesetz 1956, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, das Land- und forstwirtschaftliche Landesvertragslehrpersonengesetz, das Bundes-Personalvertretungsgesetz und das Unterrichtspraktikumsgesetz geändert werden (Bildungsreformgesetz 2017, BGBl I 138/2017).

4 Den politischen Prozess bis zur Erlassung des Bildungsreformgesetzes 2017 zeichnet *Juranek*, Die Reform der österreichischen Schulverwaltung oder Vom Landesschulrat zur Bildungsdirektion, S&R 2 (2017), 4 (5 ff) anschaulich nach.

Schulcluster (§§ 8f, 8g SchOG) eine neue Struktur der Schulverwaltung schaffen.⁵

III. Verfassungsrechtliche Neuordnung durch Art 113 B-VG

Mit dem Bildungsreformgesetz 2017 erhalten die Schulbehörden einen prominenten Platz im B-VG als zentralem Dokument der österreichischen Bundesverfassung. Verortet wird die Vollziehung auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens als eigenes Fünftes Hauptstück⁶ zwischen dem Vierten Hauptstück „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“ und dem Sechsten Hauptstück „Selbstverwaltung“. Dieses neue Fünfte Hauptstück, welches aus einem einzigen Artikel besteht, erfüllt bei numerischer Betrachtung eine Verfassungsbestimmung mit Leben, die knapp 100 Jahre „vakant“ war. In der Stammfassung des B-VG umfasste der Art 113 B-VG Regelungen über eine Verwaltungskommission im damaligen Abschnitt B. „Die Bundeshauptstadt Wien und das Land Niederösterreich“ und wurde mit der B-VG-Nov 1925⁷ aufgehoben.⁸

Der neue Art 113 B-VG gliedert sich in zehn Absätze. Aus den ersten beiden Absätzen wird auch ohne einen weiteren Blick in die schulrechtlichen Kompetenzbestimmungen des Art 14 und 14a B-VG sichtbar, dass die kompetenzrechtliche Situation im Schulbereich keine besonders einfache ist. In den Angelegenheiten nach Art 14 B-VG ist grundsätzlich der zuständige Bundesminister – das ist gemäß § 1 Abs 1 Z 5 iVm Teil 2 der Anlage zu § 2 Abschnitt E Z 2 BMG⁹ der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung – für die Vollziehung zuständig (Abs 1), sofern nicht wie in den in Abs 2 genannten Angelegenheiten die Lan-

5 Vgl hierzu den Beitrag von Bußjäger in diesem Band.

6 Wieser, Art 113 B-VG Rz 26 sieht darin eine „*hinterfragbare Form der Nobilitierung*“. Andererseits erweist sich der Verfassungsgesetzgeber damit als konsequent. Er hat eine ganz spezielle Behörde geschaffen, die systematisch sonst in kein Hauptstück vernünftig einzuordnen wäre.

7 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, BGBl Nr 1 (Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 268/1925).

8 Die Bestimmung lautete: „Artikel 113 (1) Die gemeinsamen Angelegenheiten werden durch eine vom Landtag von Niederösterreich aus seiner Mitte nach dem Verhältniswahlrecht zu wählende Verwaltungskommission verwaltet. (2) Der Bürgermeister der Stadt Wien und der Landeshauptmann von Niederösterreich-Land gehören der Verwaltungskommission an und führen abwechselnd den Vorsitz.“

9 Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl 76/1986, WV) idgF.

desregierung oder einzelne Mitglieder nach Maßgabe der einzelnen Landesverfassungen zuständig sind. Die gemeinsame Klammer bilden die in Abs 1 chronologisch erstmals erwähnten Bildungsdirektionen, die gemäß Abs 3 für jedes Land¹⁰ als eine gemeinsame Behörde des Bundes und des Landes einzurichten sind. Abs 4 steckt vordergründig den Zuständigkeitsbereich der Bildungsdirektionen ab und ermächtigt Bundes- und Landesgesetzgeber zur Übertragung von weiteren Angelegenheiten in den Vollzugsbereich der Bildungsdirektionen. Abs 5 geht wiederum in die umgekehrte Richtung und trifft Vorkehrung für die Übertragung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts an von den Bildungsdirektionen verschiedene Organe. Eine organisatorische Gliederung der neuen Behörde Bildungsdirektion nimmt Abs 6 vor, wonach an der Spitze der Bildungsdirektion ein Bildungsdirektor steht. Zudem werden das Bestellungsverfahren und in Abs 7 die Weisungsgewalt der obersten Organe des Bundes und der Länder festgelegt. Eine Reminiszenz an die Landesschulräte ist wohl der Abs 8, der den Landesgesetzgeber ermächtigt, an die Spitze der Bildungsdirektion den Landeshauptmann als Präsidenten zu setzen. Abs 9 verpflichtet Bund und Länder schließlich für eine entsprechende personelle Ausstattung der Bildungsdirektion zu sorgen und weist die Dienst- und Fachaufsicht über alle Bundes- und Landesbediensteten in der Bildungsdirektion dem Bildungsdirektor zu. Nähere Bestimmungen über die Einrichtung, die Organisation und die Kundmachung von Verordnungen der Bildungsdirektion einschließlich der Anforderungen an die persönliche und fachliche Eignung des Bildungsdirektors sowie dessen Bestellung sind gemäß Abs 10 durch Bundesgesetz zu treffen. Ein entsprechendes Gesetz – erlassen wurde mittlerweile das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz¹¹ (fortan: BD-EG) – darf nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

Nach diesem Grobüberblick über den Art 113 B-VG sollen einige im Zusammenhang mit der Neuordnung der Schulverwaltung auftretende Rechtsfragen herausgegriffen und diskutiert werden. Begonnen werden soll mit Fragen der Organisation der neuen Schulbehörde.

10 Die örtliche Zuständigkeit der Bildungsdirektion erstreckt sich dementsprechend auf das gesamte Landesgebiet. Nicht verfassungsrechtlich festgelegt ist der Sitz der Behörde. Gemäß § 2 Abs 2 BD-EG sind die Bildungsdirektionen am Sitz der Landesregierung einzurichten, in Wien am Sitz des Stadtsenats. Sie führen die Bezeichnung „Bildungsdirektion für“ (unter Anführung des Bundeslandes). Außenstellen können eingerichtet werden.

11 Bundesgesetz über die Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern (Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz – BD-EG, BGBl I 138/2017).

IV. Ausgewählte Rechtsfragen der Bildungsdirektionen

A) *Bildungsdirektion als Mischbehörde*

Die Bildungsdirektion ist kraft verfassungsgesetzlicher Anordnung des Art 113 Abs 3 B-VG eine „gemeinsame Behörde des Bundes und des Landes“. Das Bildungsreformgesetz 2017 bringt damit ein Novum für die österreichische Bundesverfassung: eine organisatorische Mischbehörde¹² zwischen Bund und Land.¹³ Dagegen ist verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehen, dass organisatorische Organe einer Gebietskörperschaft funktional (auch) für die andere Gebietskörperschaft tätig werden; das belegt insbesondere die mittelbare Bundesverwaltung (Art 102 Abs 1 B-VG), in welcher das organisatorische Landesorgan Landeshauptmann und die ihm unterstellten organisatorischen Landesbehörden die Vollziehung des Bundes ausüben.

Für das System der mittelbaren Bundesverwaltung – gepaart mit unmittelbarer Landesvollziehung – hat sich der Verfassungsgesetzgeber allerdings gerade nicht entschieden. Anders als in früheren Phasen einer Reform der Schulverwaltung angedacht, wurden nicht etwa neun Landesbildungsdirektionen geschaffen, die als eine Gliederungsebene der Ämter der Landesregierungen mediatisiert über den Landeshauptmann die Bundesagenden im Schulbereich im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung vollzogen hätten.¹⁴

12 Losgelöst von den hoheitlichen Aufgaben, die der Bildungsdirektion (funktional) übertragen sind, müsste man grundsätzlich von einem organisatorischen *Mischorgan* sprechen. Gibt es doch keine Behörde im organisatorischen Sinn, sondern ausschließlich Behörden im funktionellen Sinn (*Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ [2017] Rz 138 unter Hinweis auf VwGH 30.1.2014, 2012/10/0227).

13 *Juranek*, S&R 2 (2017), 43. Der Begriff der „Mischbehörde“ findet sich auch in den Gesetzesmaterialien (IA 2254 25. GP, 123), allerdings nicht in den Erläuterungen zu Art 113 B-VG, sondern zu § 25 BD-EG. IA 2254/A BlgNR 25. GP, 104 spricht allerdings schon im allgemeinen Teil der Erläuterungen von „gemeinsame[n] Bund-Länder-Behörden“ bzw. „gemischte[n] Behörden“. Gegen die Einordnung als Mischbehörde kann auch nicht ins Treffen geführt werden, dass die näheren Bestimmungen über die Einrichtung durch Bundesgesetz getroffen werden. Nach allgemeinen Grundsätzen würde das zu einer Einordnung als organisatorische Bundesbehörde führen (*Raschauer*, Verwaltungsrecht⁵ Rz 129). Diese Wertung ist für die Bildungsdirektion allerdings schon verfassungsrechtlich durch Art 113 Abs 3 B-VG ausgeschlossen.

14 *Jonak*, Von unterschiedlichen Schulbehördenstrukturen zu einheitlichen Bildungsdirektionen, S&R 1 (2015), 43 (47); *Kröll*, Schulverfassung: Schul(un)organisation, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Jahrbuch öffentliches Recht 2009 (2009) 55 ff.

Die Schaffung eines neuen Behördentyps¹⁵ lässt den Staatsorganisationsrechtler aufhorchen, verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einrichtung der Bildungsdirektion als Mischbehörde lassen sich allerdings schon einmal weitgehend mit Verweis auf die Errichtung durch ein formelles Verfassungsgesetz ausräumen. Unproblematisch ist insofern der ansonsten gültige bundesstaatliche Grundsatz der getrennten Vollzugsbereiche zwischen Bund und Land.¹⁶ Getrennte Vollzugsbereiche bedingen auch ein Verbot von Mischbehörden (ähnlich wie im Verhältnis Verwaltung – Gerichtsbarkeit).¹⁷ Die Errichtung der Bildungsdirektion mit Bundesverfassungsgesetz war dementsprechend unbedingt erforderlich; auch eine Vereinbarung nach Art 15a B-VG zwischen Bund und Ländern hätte eine Verfassungswidrigkeit einer solchen Behörde nicht beseitigen können.¹⁸

Nicht immunisiert wäre Art 113 B-VG dagegen mangels der Einhaltung des Verfahrens einer Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG gegen einen Verstoß gegen höherrangiges Verfassungsrecht; Kontrollmaßstab sind die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung.¹⁹ Verletzt könnte noch am ehesten das bundesstaatliche Prinzip sein. Allerdings kann die Schaffung der Bildungsdirektionen nicht als Beseitigung eines substantiellen autonomen Wirkungsbereichs der Länder aufgefasst werden.²⁰ Angelegenheiten, die vorher teilweise von einer organisatorischen Bundesbehörde (Landesschulrat) und teilweise von einer organisatorischen Landesbehörde (Abteilung im Amt der Landesregierung in Unterordnung unter die

15 Die Bildungsdirektion ist auch nicht mit Organen wie dem Bundespräsidenten, dem VfGH oder dem Rechnungshof vergleichbar, die in der Literatur manchmal als „gemeinsame Bund-Länder-Organ“ oder „Gesamtstaatsorgane“ bezeichnet werden (vgl etwa den Abschnitt über „gemeinsame Organe“ bei Pürgy, Bundesverfassungsrecht und Landesrecht, in: Pürgy [Hg], Das Recht der Länder, Bd I [2012] 1 [58]). Bei diesen handelt es sich organisatorisch um Bundesorgane (Raschauer, Verwaltungsrecht⁵ Rz 218).

16 VfSlg 4413/1963; Raschauer, Verwaltungsrecht⁵ Rz 214; zu weiteren verfassungsrechtlichen Durchbrechungen des Grundsatzes Mayr, Organisationsrechtliche Fragen einer einzigen nationalen Akkreditierungsstelle, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Jahrbuch öffentliches Recht 2010 (2010) 93 (99).

17 Raschauer, Verwaltungsrecht⁵ Rz 218; Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 372, 510 f; Kahl/Weber, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2017) Rz 114.

18 Kahl/Weber, Verwaltungsrecht Rz 114; Thienel, Art 15a B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (3. Lfg 2000) Rz 42; jüngst Lukan, Die Kreation von Verwaltungsorganen (2018) 278.

19 Vgl VfSlg 16.327/2001; dazu etwa Janko, Gesamtänderung der Bundesverfassung (2004) 462 ff.

20 Näher zu Gesamtänderungsfragen im Zusammenhang mit dem bundesstaatlichen Prinzip Rill, Die österreichische Bundesstaatlichkeit und die Gesamtänderungsschwelle des Art 44 Abs 3 B-VG, in: FS Schäffer (2006) 717.

Landesregierung/das zuständige Mitglied der Landesregierung) besorgt wurden, sind nun einer gemischten Behörde, die einmal einem obersten Bundesorgan, einmal einem obersten Landesorgan weisungsgebunden ist, übertragen. Aus bundesstaatlicher Sicht lässt sich daher wohl mehr oder weniger ein Nullsummenspiel konstatieren, auch wenn gemäß Art 113 Abs 6 B-VG iVm § 7 Abs 1 BD-EG an der Spitze der Bildungsdirektion ein Bundesbediensteter steht.²¹

Anders als etwa die Behördenorganisation im Energierecht²² ist die Organisation der Schulbehörden auch nicht unionsrechtlich determiniert; Schulrecht fällt nicht in den harmonisierten Bereich, den Unionsorganen fehlt im gegenständlichen Zusammenhang jegliche Regelungskompetenz.²³ Völkerrechtliche Hürden für die Schaffung einer Mischbehörde sind ebenfalls nicht ersichtlich.²⁴

(Verfassungsrechtliche) Einwände gegen eine Mischbehörde im Schulbereich liegen dementsprechend keine vor. Allerdings zieht eine neue organisatorische Behördenform die Notwendigkeit nach sich, sämtliche Regelungen, die auf die organisatorische Zuordnung zu einer bestimmten Gebietskörperschaft abstellen, einer Prüfung zu unterziehen und diese gegebenenfalls an die geänderte Rechtslage anzupassen.²⁵ Mit dem Bildungsreformgesetz 2017 wurden etwa die Zuständigkeitsregeln der Verwaltungsgerichte angepasst und Art 131 Abs 4 Z 2 B-VG wurde durch eine neue lit b ergänzt. Der Bundesgesetzgeber wird dadurch ermächtigt, Rechtssachen der funktionellen Bundesvollziehung, die der Bildungsdirektion überwiesen sind, in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts zu verlegen. Nach der Grundregel des Art 131 Abs 1 iVm Abs 2 B-VG wären ab 1.1.2019 ansonsten die Landesverwaltungsgerichte etwa für Beschwerden gegen Be-

21 Art 113 Abs 6 B-VG überlässt die rechtliche Qualifikation des Bildungsdirektors wohl dem einfachen Bundesgesetzgeber, wobei iVm Abs 10 den Ländern weitgehende Mitwirkungsrechte eingeräumt sind.

22 Zu den Vorgaben für den Gesetzgeber bezüglich Energieregulierungsbehörden aus sekundärem Unionsrecht siehe etwa die Regierungsvorlage zum Bundesgesetz über die Regulierungsbehörde in der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (Energie-Control-Gesetz – E-ControlG, BGBl I 110/2010, RV 994 BlgNR 24. GP, 6).

23 Zum Harmonisierungsverbot in Angelegenheiten der Art 165 und 166 AEUV, welche Regelungen zur Bildung treffen *Budischowsky*, Art 166 AEUV, in: Jaeger/Stöger (Hg), EUV/AEUV (Stand 1.11.2017, rdb.at) Rz 59.

24 Keine spezifische Behördenorganisation sieht insbesondere die EMRK (etwa Art 2 1. ZPEMRK) oder der Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Republik Österreich zur Regelung von mit dem Schulwesen zusammenhängenden Fragen samt Schlußprotokoll (BGBl 273/1962) vor.

25 Sehr instruktiv dazu *Raschauer*, Bund – Verwaltung – Organ, JRP 2017, 110, der bezüglich einer organisatorischen (und nicht funktionalen Deutung) etwa auf Art 22 B-VG hinweist.

scheide nach dem SchUG zuständig, weil das SchUG nicht mehr unmittelbar von einer organisatorischen Bundesbehörde, sondern einer Mischbehörde vollzogen wird.

B) Bildungsdirektor

Gemäß Art 113 Abs 6 B-VG steht an der Spitze der Bildungsdirektion der Bildungsdirektor. Die Behörde Bildungsdirektion wird dementsprechend von einem monokratischen Organ geleitet. Kollegialorgane sind in der Schulverwaltung nicht mehr vorgesehen. Die Kollegien iSd Art 81a Abs 3 lit a B-VG werden ersatzlos aufgelöst²⁶ und die auf sie bezogenen Regelungen im B-VG aufgehoben. In diesem Sinn entfallen insbesondere Bestimmungen über das verwaltungsgerichtliche Rechtsmittelverfahren bezüglich der den Kollegien erteilten Weisungen, weshalb das Bildungsreformgesetz 2017 auch in Art 5 das VwGVG und in Art 6 das VwGG abändert.

Der Bildungsdirektor übt gemäß Art 113 Abs 9 Satz 2 B-VG bzw § 7 Abs 1 BD-EG die Dienst- und Fachaufsicht über alle Bundes- und Landesbediensteten in der Bildungsdirektion aus. Er ist dementsprechend gegenüber sämtlichen der Bildungsdirektion zugewiesenen Bundes- und Landesbediensteten (Art 113 Abs 9 Satz 1 B-VG) weisungsbefugt.

Der zuständige Bundesminister bestellt den Bildungsdirektor (Art 113 Abs 6 B-VG). Daraus könnte man ableiten, dass der Bildungsdirektor organisatorisch Bundesbediensteter sein muss; eine Bestellung eines Organwalters aus einem fremden Verband wäre unüblich. Die Gesetzesmaterialien zu Art 113 Abs 6 B-VG weisen den Bildungsdirektor – anders als der Verfassungstext – zudem ausdrücklich als Bundesbediensteten aus. Ob dieser historische Hinweis eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Bildungsdirektor mit einem Dienstverhältnis zum Bund auszustatten, zu tragen vermag, erscheint zweifelhaft;²⁷ gibt es doch auch zwei Anknüpfungspunkte zum jeweiligen Land. Erstens erfolgt die Bestellung im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann und zweitens auf Vorschlag des Landeshauptmannes. Gerade im Kontext der Bildungsdirektion als Mischbehörde wäre dementsprechend argumentierbar, dass § 7 Abs 1 BD-EG, wonach der Bildungsdirektor ein Bundes-

26 Hinzuweisen ist allerdings auf den bei der Bildungsdirektion eingerichteten Ständigen Beirat gemäß § 20 BD-EG.

27 Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 77: „Der Bildungsdirektor ist, wiederum vergleichbar einem Bezirkshauptmann, nicht als ‚politische‘ Funktion i.e.S. gedacht, sondern ist, auch wenn das im Verfassungstext nicht Ausdruck gefunden hat, ‚Bundesbediensteter‘.“ In einer Fußnote zu diesem Satz verweist er auf IA 2254/A BldNR 25. GP, 113.

bediensteter ist, diesen organisatorisch auch als Landesbediensteten hätte verorten können.

Der Bildungsdirektor wird auf fünf Jahre befristet bestellt. (Auch mehrfache) Wiederbestellungen sind verfassungsrechtlich zulässig. Können sich der zuständige Bundesminister und der Landeshauptmann nicht auf einen Kandidaten einigen, ist subsidiär nicht etwa der zuständige Bundesminister allein zur Bestellung zuständig. Vielmehr ermächtigt der Verfassungsgesetzgeber den Landeshauptmann vorläufig eine Person mit der Funktion des Bildungsdirektors zu betrauen.²⁸ Weitere Ausführungsbestimmungen werden dem Bundesgesetzgeber überlassen.

Im BD-EG finden sich einige nähere Bestimmungen zum Auswahlverfahren des Bildungsdirektors. § 9 BD-EG listet in sieben Ziffern das Qualifikationsprofil des Bildungsdirektors auf, das einer Leitungsposition angemessen erscheint. Verlangt werden insbesondere auch Kenntnisse der Bundesverfassung (Z 4), der Abschluss eines Hochschulstudiums ist dagegen keine zwingende Voraussetzung und kann durch eine vergleichbare Ausbildung und mehrjährige Berufserfahrung ersetzt werden (Z 1).

§ 10 BD-EG regelt die Ausschreibung der Funktion des Bildungsdirektors.²⁹ Auch hier ist gemäß § 10 Abs 1 BD-EG ein Zusammenwirken zwischen dem zuständigen Bundesminister und der jeweiligen Landesregierung vorgesehen; die Landesregierung ist vor der Ausschreibung zu hören. Kundgemacht wird die Ausschreibung ebenfalls „föderalistisch“: auf einer Website des Bundeskanzleramts³⁰, auf einer Website der Landesregierung sowie im Amtsblatt der Wiener Zeitung. Gemäß § 10 Abs 2 BD-EG hat die Ausschreibung spätestens drei Monate vor Freiwerden der Funktion des Bildungsdirektors, bei vorzeitigem Freiwerden der Funktion jedoch spätestens innerhalb eines Monats nach Freiwerden zu erfolgen. Um die Funktion des Bildungsdirektors können

28 Diese Person ist nicht Bildungsdirektor, sie übt das Amt nur interimistisch aus (Wieser, Art 113 B-VG Rz 81). Dementsprechend ist argumentierbar, dass diese Person für den Zeitraum der Betrauung nicht als Bundesbediensteter, sondern als Landesbediensteter zu gelten hat.

29 Das Bundesgesetz vom 25. Jänner 1989 über die Ausschreibung bestimmter Funktionen und Arbeitsplätze sowie die Besetzung von Planstellen im Bundesdienst und über die Änderung des Bundes-Personalvertretungsgesetzes (Ausschreibungsgesetz 1989 – AusG, BGBl 85/1989 idGF) kommt nicht zur Anwendung. Die entsprechenden Bestimmungen des BD-EG zum Ausschreibungsverfahren der Funktion des Bildungsdirektors lehnen sich nach den Gesetzesmaterialien inhaltlich daran an (IA 2254/A 25. GP, 120).

30 Website „Karriere Öffentlicher Dienst“.

sich österreichische Staatsbürger bzw Personen mit unbeschränktem Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt bewerben. Ein Staatsbürgervorbehalt wäre wohl unionsrechtlich gedeckt.³¹

In das Zentrum des Auswahlverfahrens für die Funktion des Bildungsdirektors hat der Bundesgesetzgeber eine wiederum nach föderalistischen Grundsätzen zusammengesetzte Begutachtungskommission gestellt. Die Begutachtungskommission ist für jede Bestellung eines Bildungsdirektors neu einzurichten (§ 12 Abs 1 Satz 1 BD-EG). Eingerichtet wird die aus fünf Mitgliedern bestehende Kommission beim Landeshauptmann im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister. Für die Begutachtungskommission nominieren sowohl der zuständige Bundesminister als auch der Landeshauptmann je einen Vertreter und einen Experten³²; das fünfte Mitglied entsenden der zuständige Bundesminister und Landeshauptmann einvernehmlich. Den Vorsitz in der Begutachtungskommission führt der vom Bund ernannte Vertreter. Die Mitglieder der Begutachtungskommission sind gemäß § 12 Abs 3 BD-EG in Ausübung ihres Amtes unabhängig und weisungsfrei.³³

Aufgabe der Begutachtungskommission ist es, dem zuständigen Bundesminister sowie dem Landeshauptmann ein Gutachten über die Eignung der Bewerber zu erstatten. Zu diesem Zweck hat sie jene Bewerber, welche die formalen Voraussetzungen der Bewerbung erfüllen, zu einem persönlichen Bewerbungsgespräch einzuladen (§ 13 Abs 2 BD-EG). Steht ein Bewerber in einem Dienstverhältnis zum Bund oder einem Land, kann die Kommission alle Personalunterlagen über den Bewerber einsehen. Im Begutachtungsverfahren vorgesehen ist auch die Befragung von sachverständigen Zeugen wie Vorgesetzten oder Mitarbeitern des Bewerbers (§ 13 Abs 3 BD-EG). Beschlussfähig ist die Kommission nur bei Anwesenheit sämtlicher Mitglieder. Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit getroffen. Eine Stimmenthaltung ist nicht zulässig, ein Dirimierungsrecht dementsprechend nicht eingeräumt (§ 13 Abs 6 BD-EG).

31 Näher zu Art 45 Abs 4 AEUV mit zahlreichen Judikaturnachweisen *Brechmann*, Art 45 AEUV, in: *Callies/Ruffert* (Hg), EUV/AEUV5 (2016) Rz 107 ff.

32 Die Unterscheidung legt nahe, dass der Experte andere Voraussetzungen erfüllen muss als der Vertreter. Welche Voraussetzungen das sein sollen, wird allerdings offengelassen. Nominiert werden könnte wohl ein Bildungsexperte oder ein Verwaltungsexperte, idealiter ein Bildungsverwaltungsexperte.

33 Diese einfachgesetzliche Weisungsfreistellung von Verwaltungsorganen ist durch Art 20 Abs 2 Z 1 B-VG gedeckt. Ein Aufsichtsrecht iSd Art 20 Abs 1 B-VG ist in § 12 Abs 4 BD-EG geregelt, wonach der zuständige Bundesminister sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung der Begutachtungskommission unterrichten kann (vgl. *Raschauer*, *Verwaltungsrecht*⁵ Rz 383 f).

Mit der Erstellung des Gutachtens über die Bewerber ist das Verfahren vor der Begutachtungskommission abgeschlossen. § 14 Abs 1 BD-EG sieht für den Lauf des weiteren Bestellungsverfahrens vor, dass der Landeshauptmann dem zuständigen Bundesminister eine Person/mehrere Personen, die sich um die Position des Bildungsdirektors beworben hat/haben und von der Begutachtungskommission für geeignet befunden wurde/wurden, zur Bestellung vorzuschlagen hat. Können sich der zuständige Bundesminister und der Landeshauptmann³⁴ auf diese Person nicht einigen, darf der Landeshauptmann eine geeignete Person³⁵, allerdings nicht jene Person, auf die man sich nicht einigen konnte, vorläufig mit der Funktion des Bildungsdirektors betrauen. Die vorläufige Betrauung endet mit der Herstellung des Einvernehmens und der Bestellung einer Person zum Bildungsdirektor. Ist das Einvernehmen zwar hergestellt, allerdings die Bestellung noch nicht erfolgt, endet die vorläufige Betrauung dennoch ex lege nach zwölf Monaten. Nur wenn auch nach zwölf Monaten noch kein Einvernehmen hergestellt werden konnte, ist eine Erstreckung von höchstens sechs weiteren Monaten vorgesehen.³⁶ Nach einem 18-monatigen Dissens wird die Funktion dementsprechend in jedem Fall vakant. Wird ein Bildungsdirektor bestellt, ist die Bestellung im Ministerialverordnungsblatt des zuständigen Bundesministers sowie im entsprechenden Kundmachungsorgan der Landesregierung kundzumachen (§ 14 Abs 2 BD-EG).

Gemäß § 15 Abs 1 BD-EG haben Bewerber um die Funktion des Bildungsdirektors keinen Rechtsanspruch auf Bestellung und bilden insbesondere wie bei sonstigen Bestellungsverfahren und den dort vorgesehenen „Dreivorschlägen“ keine Verfahrensgemeinschaft. Nicht zum Zug gekommene Bewerber sind aber immerhin nach Bestellung einer Person formlos zu verständigen.

34 Der Landeshauptmann wird in der Regel keinen Grund haben, die von ihm vorgeschlagene Person abzulehnen.

35 Offen ist, ob das auch eine nicht von der Begutachtungskommission als geeignet eingestufte Person sein kann. Dafür spricht der Wortlaut (arg: „für geeignet befunden“ – „geeignet“) des § 14 Abs 1 BD-EG und die Tatsache, dass der Landeshauptmann eine von der Begutachtungskommission für geeignet befundene Person ohnehin dem zuständigen Bundesminister zur Bestellung vorschlagen kann. Offen ist grundsätzlich auch, ob es sich um eine Person handeln kann, die sich nicht um die Funktion des Bildungsdirektors nach dem Verfahren des §§ 10 ff BD-EG beworben hat; ausweislich der Gesetzesmaterialien soll die Betrauung auch eines „Nicht-Bewerbers“ zulässig sein.

36 IA 2254/A 25. GP, 121: „Die vorläufige Bestellung darf für die Dauer von längstens zwölf Monaten erfolgen und darf das weitere Bemühen um ein Einvernehmen nicht hemmen, sondern soll lediglich die Funktionsfähigkeit der Behörde sicherstellen. Nur für den Fall, dass auch innerhalb dieser zwölf Monate kein Einvernehmen hergestellt werden kann, darf die vorläufige Betrauung für weitere sechs Monate erfolgen.“

Sinnvoll erscheint es, dass der Bildungsdirektor gemäß Art 151 Abs 61 Z 1 Satz 1 B-VG schon mit 1.1.2018, dh ein Jahr vor Inkrafttreten des Art 113 B-VG, bestellt werden kann. Es soll ihm Gelegenheit gegeben werden, die Bildungsdirektion als neue Behörde aufzubauen, damit am 1.1.2019 ein nahtloser Übergang vom Landesschulrat geschafft werden kann. Die offensichtliche politische Brisanz der Funktion des Bildungsdirektors kehrt das weitere Übergangsrecht zu seiner Bestellung hervor. Der Landeshauptmann kann nämlich losgelöst vom Verfahren des Art 113 Abs 6 B-VG den amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats auf dessen Antrag mit der Funktion des Bildungsdirektors betrauen, wobei dieser Antrag bis zum 31.1.2018 gestellt werden kann und der Landeshauptmann dem Antrag bis zum 30.6.2018 entsprechen kann. Wann die Funktion eines solcherart betrauten Bildungsdirektors endet, ist an das Zusammentreten eines neugewählten Landtags (und dementsprechend mittelbar an die Landtagswahl³⁷) gekoppelt. Wird der Amtsführende Präsident des Landesschulrats innerhalb des zulässigen Zeitraums von 1.1.2018 bis 30.6.2018 mit der Funktion des Bildungsdirektors betraut und tritt erst nach der Betrauung ein neugewählter Landtag zusammen³⁸, endet seine Funktion als Bildungsdirektor mit dem Zusammentritt des neuen Landtags. Wird der Amtsführende Präsident innerhalb des zulässigen Zeitraums von 1.1.2018 bis 30.6.2018 mit der Funktion des Bildungsdirektors betraut, liegt der Betrauungszeitpunkt innerhalb dieses Zeitraums allerdings nach dem Zusammentritt eines neugewählten Landtags, endet seine Funktion als Bildungsdirektor mit 30.6.2018.³⁹ Beispielhaft ergibt sich dadurch, dass die Amtsführende Präsidentin des Landesschulrats für Steiermark bis zur Landtagswahl 2020 als Bildungsdirektorin betraut ist und erst danach ein Bestellungsverfahren nach Art 113 Abs 6 B-VG durchzuführen ist.⁴⁰ Art 151 Abs 61 Z 1 letzter Satz verfügt zudem, dass ein schon vorab bestellter Bildungsdirektor für die Dauer seiner Bestellung iSd Art 113 Abs 6 B-VG bzw seiner Betrauung iSd Art 151 Abs 61 Z 1 Satz 2 B-VG die Funktion des Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats ausübt.

Mit Verfassungsbestimmung des § 37 BD-EG ist noch geregelt, dass die Funktion des Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats so-

37 Termine für Landtagswahlen 2018 sind der 28.1.2018 (Niederösterreich), der 25.2.2018 (Tirol), der 4.3.2018 (Kärnten) und der 22.4.2018 (Salzburg).

38 Das kann auch noch nach dem 30.6.2018 der Fall sein.

39 IA 2254/A 25. GP, 113 f. Art 151 Abs 61 Z 1 B-VG ist keine legistische Meisterleistung. Auf den ersten Blick drängt sich auch eine andere Lesart auf, wonach die Betrauung in jedem Fall spätestens mit 30.6.2018 endet.

40 <www.kleinezeitung.at/steiermark/5342431/Schulreform_Landesschulrat-wird-auf-geloest_Meixner-zur> (abgefragt am 23.1.2018).

wie eines allenfalls bestellten Vizepräsidenten mit der Bestellung oder Betrauung des Bildungsdirektors gemäß Art 151 Abs 61 B-VG endet (Abs 2 Z 1). Wird der Amtsführende Präsident des Landesschulrats mit der Funktion des Bildungsdirektors betraut, sind die für den Amtsführenden Präsidenten geltenden landesgesetzlichen Bestimmungen über die Bezüge weiter anzuwenden und die Aufwendungen vom Land zu tragen (Abs 2 Z 2).⁴¹

Der Bildungsdirektor ist – auch wenn er nach Angaben des zuständigen Ministeriums⁴² mehreren zehntausend Personen gegenüber übergeordnet sein soll – unstrittig kein oberstes Verwaltungsorgan. Vielmehr ist er in die Verwaltungshierarchie eingegliedert und der Weisungsgewalt von Bundes- und Landesorganen unterworfen.

C) Weisungszüge

Gemäß Art 113 Abs 7 Satz 1 B-VG ist der Bildungsdirektor entsprechend der funktionellen Einordnung einmal als Bundesbehörde, einmal als Landesbehörde bei der Erfüllung seiner Aufgaben in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung an die Weisungen des zuständigen Bundesministers und in den Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Weisungen der Landesregierung bzw des zuständigen Mitglieds der Landesregierung gebunden. Dieses System erinnert stark an die Stellung des Bezirkshauptmanns bzw des Bürgermeisters einer Stadt mit eigenem Statut (Art 116 Abs 3 iVm Art 119 Abs 2 B-VG), die sowohl Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung als auch der unmittelbaren Landesverwaltung jeweils unter weisungsmäßiger Unterordnung zu führen haben.⁴³

Aus der spezifischen organisationsrechtlichen Konzeption der Bildungsdirektion ergibt sich, dass auch übergreifende Angelegenheiten, die nicht eindeutig einem Vollzugsbereich zugeordnet werden können,

41 Fraglich ist, ob damit zum Ausdruck kommt, dass der betraute Amtsführende Präsident entgegen § 7 Abs 1 BD-EG ein Landesbediensteter sein soll.

42 In diese Richtung gingen Äußerungen von Herrn SC Thaller beim Symposium am 31.1.2018.

43 In der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann noch dazwischengeschaltet (Art 102 Abs 1 B-VG), was allerdings auch im Verhältnis zuständiger Bundesminister – Bildungsdirektor erfolgen kann. Näher dazu sogleich unter IV.D.

denkbar sind.⁴⁴ In diesen übergreifenden Angelegenheiten ist der Bildungsdirektor an die Weisungen des zuständigen Bundesministers gebunden, der diese nur im Einvernehmen mit der Landesregierung/einem Mitglied der Landesregierung erteilen darf. Dass hier das Einvernehmen herzustellen ist, könnte die Stellung des zuständigen Bundesministers und der Landesregierung/des Mitglieds der Landesregierung als oberste Organe berühren.⁴⁵ Die weisungsmäßige Verflechtung ist allerdings bundesverfassungsrechtlich vorgegeben.

D) Der Landeshauptmann im neuen System der Schulverwaltung

Zuerst wieder ein kurzer Blick in die Vergangenheit: Gemäß Art 81a Abs 3 lit b B-VG ist der Landeshauptmann grundsätzlich bis zum 31.12.2018 der Präsident des Landesschulrats. Strukturell bedeutet das, dass ein politischer Amtsträger des Landes einer organisatorischen Bundesbehörde verpflichtend (zumindest formal, ein Amtsführender Präsident kann eingesetzt werden) vorsteht. Von diesem System haben sich die Bildungsreformer des Jahres 2017 grundsätzlich gelöst; wie schwer es allerdings ist ein über Jahrzehnte eingespieltes System zu ändern, belegt Art 113 Abs 8 B-VG.

Der Landesgesetzgeber wird darin ermächtigt, den Landeshauptmann wiederum als Präsident an die Spitze der Bildungsdirektion zu stellen. Dem Landeshauptmann ist es in einem solchen Fall freigestellt das in Betracht kommende Mitglied der Landesregierung⁴⁶ durch Verordnung mit der Ausübung dieser Funktion zu betrauen. Der Präsident der Bildungsdirektion unterliegt denselben Weisungsbindungen wie der Bildungsdirektor.⁴⁷ Gegenüber dem Bildungsdirektor ist er zudem

44 Eine solche übergreifende Angelegenheit könnte etwa sein, welches IT-System in welcher Form von allen Bediensteten der Bildungsdirektion verwendet wird. Generell sind hier wohl sämtliche Infrastrukturmaßnahmen im weiteren Sinn zu veranschlagen, wie etwa auch die Verteilung der Büros im Amtsgebäude.

45 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹¹ (2016) Rz 496; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015) Rz 655 ff.

46 Ist in der Landesregierung ein Ressortsystem vorgesehen, wird der Landeshauptmann wohl ausschließlich den für Schulen und Bildung zuständigen Landesrat mit dieser Aufgabe betrauen dürfen. Dieser Landesrat wäre dann in Angelegenheiten aus dem Vollzugsbereich des Landes an keine Weisungen gebunden, er ist in Personalunion das weisungsbefugte Mitglied der Landesregierung und der Präsident der Bildungsdirektion. Werden die Angelegenheiten des Art 113 Abs 2 B-VG von der Landesregierung als Kollegium geführt, scheidet eine Übertragung (auf die Landesregierung oder einen Landesrat) aus (*Wieser*, Art 113 B-VG Rz 88).

47 Siehe oben IV.C. Das wird durch § 16 BD-EG noch einmal bestätigt.

weisungsbefugt.⁴⁸ Weisungen, die der Präsident als funktionelles Bundesorgan an den Bildungsdirektor richtet, sind unverzüglich dem zuständigen Bundesminister zur Kenntnis zu bringen. Der Präsident kann in der Weisungskette – anders als nach der mittelbaren Bundesverwaltung⁴⁹ – auch übergangen werden; der zuständige Bundesminister bzw. die Landesregierung/ein Mitglied der Landesregierung können ihre Weisungen auch unmittelbar an den Bildungsdirektor richten.⁵⁰

Nach der Übergangsbestimmung des Art 151 Abs 61 Z 2 B-VG kann der Präsident der Bildungsdirektion schon ab 1.1.2018 nach dem in Art 113 Abs 8 B-VG festgelegten Verfahren vorgesehen werden.

E) Aufgaben der Bildungsdirektion

Gemäß Art 113 Abs 1 und 2 B-VG teilen sich der zuständige Bundesminister als oberstes Organ der Bundesvollziehung und die Landesregierung/das zuständige Mitglied der Landesregierung als oberstes Organ der Landesvollziehung die Zuständigkeiten der Vollziehung der in Art 14 B-VG geregelten Angelegenheiten nach dem dort vorgegebenen Muster untereinander auf und bedienen sich dabei grundsätzlich der Bildungsdirektion als untergeordneter Behörde.

Durch die alleinige Bezugnahme auf Art 14 B-VG wird deutlich, dass das in Art 14a B-VG geregelte land- und forstwirtschaftliche Schulwesen nicht Gegenstand des Art 113 B-VG ist.⁵¹ Selbiges gilt auch für die außerschulische Jugendberufshilfe, zumal das Erziehungswesen auf die Angelegenheiten der Schülerheime eingeschränkt wird.⁵² Nicht zuständig ist die Bildungsdirektion für das Kindergartenwesen und das Hort-

48 Insofern liegt hier in Bundesangelegenheiten das klassische System der mittelbaren Bundesverwaltung vor. Gemäß § 17 BD-EG obliegt dem Präsidenten die Fachaufsicht – nicht aber die Dienstaufsicht – über den Bildungsdirektor. Die Dienstaufsicht wird wohl vom zuständigen Bundesminister für das organisatorische Bundesorgan Bildungsdirektor wahrgenommen.

49 Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ Rz 838 f.

50 Wird der Landeshauptmann als Präsident der Bildungsdirektion vorgesehen, schwächt das den (politischen) Einfluss des Bundes auf die Bildungsdirektion. Der Landeshauptmann ist dem Bildungsdirektor gegenüber weisungsbefugt. In übergreifenden Angelegenheiten sieht das System des Art 113 Abs 7 B-VG vor, dass eine Weisung (an den Bildungsdirektor bzw. an den Präsidenten) nur erteilt werden kann, wenn oberste Bundes- und Landesorgane einvernehmlich vorgehen. Liegen die Interessen des Landes hier anders als jene des Bundes, wird das Land das Einvernehmen mit dem Bund nicht suchen und der Landeshauptmann wird den Bildungsdirektor wohl anweisen, im Sinne des Landes vorzugehen.

51 So ausdrücklich auch die Gesetzesmaterialien (IA 2254/A BlgNR 25. GP, 112).

52 Wieser, Art 113 B-VG Rz 36.

wesen gemäß Art 14 Abs 4 lit b B-VG. Diese beiden Bereiche werden weiterhin von den Ämtern der Landesregierungen in Unterordnung unter das jeweils zuständige oberste Landesorgan vollzogen und fallen aus dem System des Art 113 B-VG überhaupt heraus.

Nicht zuständig ist die Bildungsdirektion auch für die sogenannten Zentrallehranstalten. Die Zentrallehranstalten sind in § 1 Abs 3 BD-EG aufgezählt;⁵³ sie werden weiterhin direkt vom zuständigen Bundesminister (bzw von der innerhalb des Ministeriums dafür zuständigen Abteilung) verwaltet. Gerade angesichts dieser besonderen Ausnahme, die auch schon Art 81a Abs 1 B-VG vorgesehen hatte, liegt der Schluss nahe, dass in allen anderen Angelegenheiten des Art 14 B-VG die Bildungsdirektion gemäß der Anordnung der Art 113 Abs 1 und 2 B-VG mit Vollziehungsaufgaben betraut ist. Aus den Gesetzesmaterialien lässt sich zudem die Intention des Bundesverfassungsgesetzgebers ableiten, der Bildungsdirektion sämtliche Aufgaben zu übertragen, die bisher die Landesschulräte bzw die Schulabteilungen der Länder wahrgenommen haben.⁵⁴ Dementsprechend würde man meinen, Art 113 Abs 1 und 2 B-VG böte keine über die gerade erwähnten Angelegenheiten hinausgehende Grundlage dafür, Aufgaben weiterhin beim zuständigen Bundesminister bzw der Landesregierung/dem zuständigen Mitglied der Landesregierung zu konzentrieren und diese der Bildungsdirektion zu entziehen. Dafür, dass einzelne Aufgaben auch weiterhin unmittelbar vom zuständigen Bundesminister bzw der Landesregierung/dem zuständigen Mitglied vollzogen werden können, lassen sich allerdings Bestimmungen jener einfachen Bundesgesetze ins Treffen führen, die zugleich mit dem Art 113 B-VG als Teil des Bildungsreformgesetzes 2017 beschlossen wurden.⁵⁵ Ansonsten müsste man dem zuständigen Ge-

53 Zentrallehranstalten gemäß § 1 Abs 3 BD-EG sind: in Pädagogische Hochschulen eingegliederte Praxisschulen (Z 1), die Höhere Bundeslehr- und Versuchsanstalt für Textilindustrie in Wien V (Z 2), die Höhere Graphische Bundeslehr- und Versuchsanstalt in Wien XIV (Z 3), das Technologische Gewerbemuseum, Höhere technische Bundeslehr- und Versuchsanstalt in Wien XX (Z 4), die Höhere Bundeslehr- und Versuchsanstalt für chemische Industrie in Wien XVII (Z 5) sowie das Bundesinstitut für Sozialpädagogik in Baden (Z 6).

54 IA 2254/A 25. GP, 112.

55 Zu nennen ist hier § 23 Privatschulgesetz, der die Rechtslage vor dem Bildungsreformgesetz 2017 insofern aufrechterhält, als für bestimmte Angelegenheiten auch weiterhin der zuständige Bundesminister – ohne Dazwischenschalten einer Schulbehörde – zuständig ist; zur besonderen Situation bezüglich der Privatschulen nach Art 113 Abs 4 B-VG siehe zudem sogleich. Im Bildungsreformgesetz 2017 werden auch das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979 (BGBl 333/1979, Art 30) und das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LDG 1984 (BGBl 302/1984, Art 34) geändert. In beiden Gesetzen ist vorgesehen, dass der Bundesminister (§ 207f Abs 12 BDG) bzw das landesgesetzlich vorgesehene Organ (§ 26a Abs 1 LDG), welches etwa die Landesregierung sein kann, die Leiter von Bundesschulen bzw Pflichtschulen bestimmt.

setzgeber unterstellen, er hätte hier sehenden Auges eine verfassungswidrige Regelung verabschiedet. Geht man nun davon aus, Art 113 B-VG lasse eine vereinzelte Besorgung von Aufgaben des Art 14 B-VG unmittelbar durch die obersten Organe zu, hätte der Bundesverfassungssetzgeber das legislatisch sauberer lösen können.⁵⁶

Nach Art 113 Abs 4 B-VG obliegt der Bildungsdirektion die Vollziehung des Schulrechts für öffentliche Schulen – besonders hervorgehoben werden verfassungsgesetzlich die Qualitätssicherung, die Schulaufsicht sowie das Bildungscontrolling – sowie die Vollziehung des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts der Lehrer für öffentliche Schulen und der sonstigen Bundesbediensteten⁵⁷ an öffentlichen Schulen. Bundesgesetzlich bzw landesgesetzlich können andere Angelegenheiten des jeweiligen Vollzugsbereichs auf die Bildungsdirektionen übertragen werden, sofern sie in Zusammenhang mit den in Art 113 Abs 1 und 2 B-VG genannten Angelegenheiten stehen. Ausweislich der Gesetzesmaterialien sind das etwa das Kindergartenwesen, das Hortwesen oder der Bau von Schulen.⁵⁸ Eine Übertragung setzt die Zustimmung der jeweils anderen Gebietskörperschaft voraus. Art 42a B-VG regelt das Verfahren zur Zustimmung der Länder zu entsprechenden Bundesgesetzen. Zur Entscheidung über die Zustimmung ist der Landeshauptmann zuständig. Für Landesgesetze, die Zuständigkeiten auf die Bildungsdirektion übertragen, gilt Art 97 Abs 2 B-VG sinngemäß. Zur Erteilung der Zustimmung ist die Bundesregierung berufen. In den jeweils übertragenen Angelegenheiten bleibt die Bildungsdirektion bei einer Bundesmaterie dem zuständigen Bundesminister, bei einer Landesmaterie der Landesregierung/dem zuständigen Mitglied der Landesregierung unterstellt.

Fraglich ist, was die Neuorganisation der Bildungsverwaltung für das Privatschulwesen bedeutet. Nach Art 113 Abs 1 B-VG ist die Vollziehung

56 Ein Argument für die bloß vereinzelte unmittelbare Zuständigkeit der obersten Organe lässt sich möglicherweise aus Art 102 Abs 1 B-VG beziehen, wonach in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung in Ausnahmefällen der Bundesminister gesetzlich als zuständige Behörde eingerichtet werden darf (VfSlg 11.403/1987; dazu *Bußjäger*, Art 102 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* [Hg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [14. Lfg 2014] Rz 9 ff).

57 Nach *Wieser*, Art 113 B-VG Rz 61 sind darunter Bedienstete wie Schulpersonal, Sekretariatspersonal, Reinigungspersonal oder handwerkliches Personal, aber auch Freizeitpädagogen, Schulpsychologen oder Sozialarbeiter zu subsumieren.

58 IA 2254/A 25. GP, 112. *Götz/Münster*, Die österreichischen Schulgesetze (49. Lfg 2017) Art 113 B-VG, FN 16 führen als sachlich verwandte Materie auch die Angelegenheiten der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen an. Nicht übertragbar sein wird dagegen die Vollziehung auf dem mit dem Schulwesen stets in engem Zusammenhang gestandenen Universitäts- und Hochschulwesen (*Wieser*, Art 113 B-VG Rz 65).

auf dem Gebiet des Schulwesens gemäß Art 14 B-VG – dazu gehören auch die Privatschulen nach Art 14 Abs 7 B-VG – vom zuständigen Bundesminister und den ihm unterstellten Bildungsdirektionen zu besorgen. Nach Art 113 Abs 4 Satz 1 B-VG obliegt die Vollziehung des Schulrechts für *öffentliche* Schulen gemäß Art 14 B-VG den Bildungsdirektionen. Bei strenger Betrachtung wird damit die allgemeine Zuständigkeit der Bildungsdirektion, die sich aus Art 113 Abs 1 B-VG ergibt, wieder eingeschränkt. Eine andere Interpretation wäre es, in Art 113 Abs 4 S 1 B-VG jene Angelegenheiten zu sehen, die den Bildungsdirektionen auf jeden Fall zu übertragen sind. Für das Privatschulwesen könnte man dementsprechend annehmen, dass es dem Bundesgesetzgeber auf Grund des Art 113 Abs 4 B-VG freisteht, Angelegenheiten entweder beim Bundesminister zu belassen oder den Bildungsdirektionen zu übertragen.⁵⁹ Für eine solche weitere Einschränkung der Zuständigkeit der Bildungsdirektion bieten die Gesetzesmaterialien allerdings keinen Anhaltspunkt.⁶⁰ Das ist für den § 23 Privatschulgesetz⁶¹ relevant, der in Abs 1 grundsätzlich die Bildungsdirektion als zuständige Schulbehörde im Sinne des Privatschulgesetzes ausweist, sofern nicht in Abs 2 der zuständige Bundesminister, wie etwa in Angelegenheiten des Öffentlichkeitsrechts, für zuständig erklärt wird. Wieser geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass eine Ausnahme der Privatschulen hier vom Verfassungsgesetzgeber nicht intendiert gewesen sein kann und

59 Anderes muss allerdings für die Zentrallehranstalten gelten. Der Vollzug des Schulrechts für die Zentrallehranstalten könnte den Bildungsdirektionen nur verfassungsgesetzlich übertragen werden. Dem Bundesgesetzgeber steht es allerdings frei, eine Zentrallehranstalt in eine gewöhnliche Schule umzuwandeln; einen verfassungsgesetzlichen Bestandschutz wird man auf Grund der rein gattungsmäßigen Bezeichnung nicht annehmen können. Wieser, Art 113 B-VG Rz 39 spricht sich auch gegen eine Bestandsgarantie für den rechtlichen Typus „Zentrallehranstalt“ aus. Mit Bezug auf IA 2254/A BlgNR 25. GP, 112, wonach die Einrichtung weiterer Zentrallehranstalten nicht geplant ist, hält er es zudem für argumentierbar, dass zukünftig keine neuen Zentrallehranstalten mehr eingerichtet werden dürfen.

60 IA 2254/A 25. GP, 112: Die Bildungsdirektionen „besorgen sämtliche Aufgaben, die derzeit die Landesschulräte bzw. die Schulabteilungen der Länder wahrnehmen.“ Der Landesschulrat ist derzeit auch zur Vollziehung (von Teilen) des Privatschulwesens zuständig.

61 Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über das Privatschulwesen (Privatschulgesetz, BGBl 244/1962 idgF).

kommt letztlich zum Schluss, dass die Einschränkung auf öffentliche Schulen in Art 113 Abs 4 B-VG unbeachtlich sein soll.⁶²

Gemäß Art 113 Abs 5 Satz 1 B-VG können der Bildungsdirektion Aufgaben auf dem Gebiet der Vollziehung des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts der Lehrer, insbesondere Aufgaben auf den Gebieten des Disziplinarrechts, der Leistungsfeststellung, der Gleichbehandlung und des Bedienstetenschutzes gesetzlich auch wieder entzogen und auf andere Organe übertragen werden. Nach den Gesetzesmaterialien⁶³ soll das nicht jedes beliebige Organ sein können, sondern nur „Disziplinarkommissionen, Leistungsfeststellungskommissionen, Gleichbehandlungskommissionen“ und diesen gleichzuhaltende Organe (arg: „etc“). Die Ermächtigung zum Entzug von Aufgaben wird dementsprechend eng zu verstehen sein.⁶⁴ Zudem kann gemäß Art 113 Abs 5 Satz 2 B-VG die Erhaltung öffentlicher Pflichtschulen auf Gemeinden oder Gemeindeverbände übertragen werden.

F) Besonderes Gesetzgebungsverfahren

Art 113 Abs 10 B-VG ermächtigt den Bundesgesetzgeber zur Erlassung näherer Bestimmungen über die Einrichtung, die Organisation und die Kundmachung von Verordnungen der Bildungsdirektion. Darin sollen auch Anforderungen an die persönliche und fachliche Eignung des Bil-

62 Wieser, Art 113 B-VG Rz 46: „Auch wenn das hier gefundene Auslegungsergebnis zu der doch ungewöhnlichen Konsequenz führt, dass eine ganze Wortgruppe einer Verfassungsbestimmung dem Grundsatz ‚pro non scripto habetur‘ unterworfen wird, sprechen derart doch die besseren Argumente für die Annahme, dass die Bildungsdirektionen kraft Art 113 (Abs 1 wie Abs 4) B-VG auch für die Vollziehung der Angelegenheiten des Privatschulwesens zuständig sind.“ Angesichts dieses Ergebnisses geht Wieser offenkundig stillschweigend davon aus, dass einzelne Angelegenheiten, die in den Anwendungsbereich des Art 113 Abs 1 B-VG fallen, sehr wohl auch direkt vom zuständigen Bundesminister vollzogen werden dürfen. Ansonsten müsste er § 23 Abs 1 und 2 Privatschulgesetz wegen der Zuständigkeit des zuständigen Bundesministers teilweise als verfassungswidrig ausweisen.

63 IA 2254/A BlgNR 25. GP, 112 f.

64 So auch Wieser, Art 113 B-VG Rz 69. Im Bildungsreformgesetz 2017 werden – wie oben schon angeklungen – auch das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979 (BGBl 333/1979, Art 30) und das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LDG 1984 (BGBl 302/1984, Art 34) geändert. In beiden Gesetzen ist vorgesehen, dass der Bundesminister (§ 207f Abs 12 BDG) bzw das landesgesetzlich vorgesehene Organ (§ 26a Abs 1 LDG) die Leiter von Bundesschulen bzw Pflichtschulen bestimmt; mW: Von der Bildungsdirektion verschiedene Organe, die nicht den genannten Kommissionen entsprechen, sind hier ausdrücklich mit Aufgaben des Lehrerdienstrechts betraut. Dies wird – sofern im zweiten Fall die Landesregierung/ein einzelnes Mitglied der Landesregierung gesetzlich für die Leiterauswahl zuständig erklärt wird – von Art 113 Abs 1 bzw 2 B-VG gedeckt sein. Um einen Anwendungsfall von Art 113 Abs 5 B-VG (arg: „Unbeschadet der Abs. 1 und 2 [...]“) handelt es sich wohl nicht.

dungsdirektors aufgestellt werden und das Verfahren seiner Bestellung geregelt werden. Als ein Bundesgesetz wurde das BD-EG erlassen.⁶⁵ Kraft verfassungsgesetzlicher Anordnung waren die Länder berechtigt an der Vorbereitung des BD-EG mitzuwirken. Zu dieser Mitwirkung tritt noch ein stärkeres Element der Beeinflussung der Bundesgesetzgebung hinzu; das BD-EG durfte nur mit Zustimmung der Länder (vgl. Art 42a B-VG) kundgemacht werden.⁶⁶ Die verfassungsgesetzliche Zwitterstellung der Bildungsdirektion als Mischbehörde wird dementsprechend auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur näheren Ausgestaltung dieses besonderen Behördentyps berücksichtigt.

G) Übergangsbestimmungen

Art 151 Abs 61 B-VG enthält relativ umfangreiche Übergangsbestimmungen für die Neuordnung der Vollziehung im Schulwesen. Die Regelungen des Art 151 Abs 61 Z 1 und 2 B-VG wurden oben bei der Funktion des Bildungsdirektors bzw des Präsidenten schon angeführt.

Hier soll noch ein Blick auf die Z 3 leg cit geworfen werden. Die Landesschulräte – und damit auch die im Rahmen der Landesschulräte eingerichteten Kollegien – gelten mit Ablauf des 31.12.2018 als aufgelöst. Daran knüpfen sich sowohl dienstrechtliche Folgen als auch Auswirkungen für die zu diesem Zeitpunkt beim Landesschulrat anhängigen Verfahren. Der Verfassungsgesetzgeber hat dementsprechend vorgesehen, dass die bei den Landesschulräten tätigen Bundes- und Landesbediensteten als der Bildungsdirektion zugewiesen gelten.⁶⁷ Verfahren, die zu diesem Zeitpunkt beim Landesschulrat anhängig waren, gehen auf die Bildungsdirektionen über. Die in Art 113 Abs 2 B-VG genannten Angelegenheiten, die bis zu diesem Zeitpunkt von den Schulabteilungen der Länder geführt wurden, gehen ebenfalls auf die Bildungs-

65 Zu beachten ist allerdings, dass Art 113 Abs 10 B-VG und das BD-EG Teil desselben Sammelgesetzes (Bildungsreformgesetz 2017) waren und gemeinsam beschlossen wurden. Zu den sich daraus ergebenden Folgen für das BD-EG siehe *Steiner* in diesem Band.

66 Eine vergleichbare verfahrensrechtliche Regelung findet sich etwa in Art 14b Abs 4 B-VG; dazu näher *Rill*, Art 14b B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (16. Lfg 2015) Rz 52.

67 Auf die Bediensteten in den Schulabteilungen der Länder geht der Verfassungsgesetzgeber dagegen nicht ein; eine Überleitung wird man dementsprechend nicht annehmen können. Vielmehr wird hier der Landesgesetzgeber tätig werden müssen (dazu *Steiner* in diesem Band).

direktion über.⁶⁸ Nähere Bestimmungen über diesen Zuständigkeitsübergang werden durch Bundesgesetz getroffen. In der Verfassungsbestimmung des § 32 Abs BD-EG findet sich eine nähere Konkretisierung des Übergangs zur neuen Rechtslage. Rechtsakte, die den durch die Bildungsdirektion ersetzten Behörden zugerechnet wurden, sind gemäß § 32 Abs 1 BD-EG ab 1.1.2019 der Bildungsdirektion zuzuordnen.⁶⁹ Gemäß § 32 Abs 2 BD-EG dürfen Verordnungen auf Grund des BD-EG und für den Übergang notwendige Vorbereitungsmaßnahmen schon vor Inkrafttreten des BD-EG erlassen werden.

Gemäß Art 151 Abs 61 Z 4 B-VG können zudem die für die Aufnahme der Tätigkeit der Bildungsdirektion erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen bereits mit Ablauf des Tages der Kundmachung des Bildungsreformgesetz 2017, dh seit 16.9.2017, gesetzt werden.⁷⁰

V. Schlussbetrachtung

Das Bildungsreformgesetz 2017 stellt die vierte große Schulreform der Zweiten Republik (1962, 1974/1975, 2005) dar.⁷¹ Gerade der Einführung von Bildungsdirektionen geht eine lange politische Diskussion voraus; auch Zwischenschritte wie die Abschaffung der Bezirksschulräte begleiteten diesen Weg. Resultat der langjährigen Überlegungen zur Reform der Schulverwaltung ist mit der Bildungsdirektion ein Behördentyp, der der österreichischen Bundesverfassung bisher fremd war. Der Preis der Mischbehörde, aus bundesstaatlichen Überlegungen verfassungsrechtlich ansonsten verpönt, musste für eine nunmehr einheitliche Schulverwaltung bezahlt werden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Schulwesens ist die Einigung auf eine einheitliche Verwaltungsführung dennoch als Erfolg zu werten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht zu bedauern ist allerdings, dass die Politik nicht mit den bisher verfassungsrechtlich vorgegebenen Vollziehungsformen das Auslangen gefunden hat und die ohnehin schon sehr umfangreiche und stark zersplitterte Bundesverfas-

68 Die ausdrückliche Berücksichtigung der Angelegenheiten der Schulabteilungen der Länder stützt zudem das Auslegungsergebnis in FN 67.

69 Gemeint sind vordergründig wohl Bescheide und Verordnungen, welche der Landesschulrat oder das zuständige Organ des Landes erlassen hat.

70 Zu den von den Ländern schon ab diesem Zeitraum gesetzten organisatorischen Maßnahmen *Steiner* in diesem Band.

71 Näher dazu die historische Aufarbeitung der Rechtssetzung im Schulwesen *Jonak*, Das österreichische Schulrecht14 (2015) 11 ff.

sung um eine zusätzliche Facette erweitert wurde. Bei der Ausgestaltung der neuen Behördenorganisation mussten dementsprechend viele Fragen gelöst werden, die sich aus der besonderen organisatorischen Stellung der Bildungsdirektionen ergeben.

Ob sich die Bildungsdirektionen in der Praxis beweisen, wird sich ab 2019 zeigen. Weitere Reformen der Schulbehördenorganisation sollten in den nächsten Jahren wohl eher nicht zu erwarten sein. Anpassungen der Schulgesetze werden allerdings wohl laufend erfolgen, handelt es sich beim Schulwesen doch nach *Jonak*⁷² um den „komplexeste[n] Verwaltungsbereich in Österreich“.

72 *Jonak*, S&R 1 (2015), 43.

Organisationsfragen der Bildungsdirektionen aus Sicht der Länder¹

I. Einleitung

Der Charakter der Bildungsdirektionen als „gemischte Behörden“ bzw. „gemeinsame Bund-Länder-Behörden“, der bereits in der Bundesverfassung selbst ausdrücklich erwähnt wird,² ist bereits mehrmals angesprochen worden. Ziel dieses Beitrags³ ist es, organisationsrechtliche Fragestellungen zu beleuchten, die aus heutiger Sicht der Länder mit diesem neuen Behördentyp verbunden sind.

Von der bekannten Aufteilung der staatlichen Behörden in organisatorische Bundes- und Landesbehörden wird mit den Bildungsdirektionen abgegangen. ME ist dies eine schlechte Entwicklung, weil die Bundesverfassung grundsätzliche Modelle enthält, von denen nicht ohne besonderen Grund abgewichen werden sollte. Anders als bei dem Phänomen der mittelbaren Bundesverwaltung oder auch der mittelbaren Landesverwaltung, wie sie etwa in Oberösterreich vom Landesschulrat wahrgenommen wird, sind die Bildungsdirektionen organisatorisch nicht ausschließlich der einen oder der anderen Gebietskörperschaft zuzuordnen; Bundes- und Landesbedienstete sollen in

-
- 1 Überarbeitete Fassung des Vortrags bei der Tagung des Instituts für Föderalismus „Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung“ am 31. Jänner 2018. Der Vortragsstil wurde beibehalten; die Ausführungen wurden lediglich geringfügig um Anmerkungen erweitert. Der Verfasser dankt MMag. Dr. Renate Raab und Mag. Dr. Sonja Neudorfer für ihre wertvolle Mitarbeit. Die Druckversion des Beitrags wurde im Wesentlichen mit 30. Mai 2018 abgeschlossen.
 - 2 Bereits Art 113 Abs 3 B-VG (BGBl I/1930 idF BGBl I 138/2017) bezeichnet die Bildungsdirektion selbst ausdrücklich als eine „gemeinsame Behörde des Bundes und des Landes“. Vgl zu diesen Bezeichnungen auch die Materialien zum Bildungsreformgesetz 2017 (BGBl I 138/2017), AB 1707 BlgNR 25. GP, 2 sowie Wieser, Art 113 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2018) Rz 25 ff, 73.
 - 3 Personenbezogene Bezeichnungen in diesem Beitrag umfassen – auch dort, wo dies aus Gründen der leichteren Lesbarkeit und Kürze oder, weil es sich um ein Originalzitat handelt, nicht ausdrücklich angeführt ist – jeweils Frauen und Männer gleichermaßen.

den Bildungsdirektionen nebeneinander tätig sein,⁴ der Sach- und Personalaufwand wird zwischen Bund und Land aufgeteilt.

Mit diesem Charakter als „gemeinsame Behörde“ ist zunächst die Frage verbunden, welche Gebietskörperschaft kompetenzrechtlich zur Festlegung des Organisationsrechts zuständig sein soll. Während dem Bund gemäß Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG die Einrichtung der Bundesbehörden und der sonstigen Bundesämter übertragen ist, bestimmen die Länder gemäß Art 15 B-VG jedenfalls das Organisationsrecht der Landesbehörden. Die Regelung der Organisation der Bildungsdirektion als „Bund-Länder-Behörde“ verbleibt jedoch nicht ebenfalls auf Grund der Generalklausel in der Kompetenz der Länder; Art 113 Abs 10 B-VG trifft vielmehr eine kompetenzrechtliche Sonderregelung, indem er festlegt, dass „[d]ie näheren Bestimmungen über die Einrichtung, die Organisation und die Kundmachung von Verordnungen der Bildungsdirektion einschließlich der Anforderungen an die persönliche und fachliche Eignung des Bildungsdirektors sowie dessen Bestellung“ durch Bundesgesetz festgelegt werden. Dies spricht zunächst für ein kompetenzrechtliches Übergewicht des Bundes; gewisse Einflussmöglichkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder hinsichtlich der organisationsrechtlichen Belange der Bildungsdirektionen sind jedoch ebenfalls bereits verfassungsrechtlich garantiert: So hat der Bund zum einen den Ländern „Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung solcher Gesetzesvorhaben mitzuwirken“, zum anderen darf ein in den Belangen des Art 113 Abs 10 B-VG beschlossenes Bundesgesetz nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.⁵

Im Folgenden sollen einige Aspekte herausgegriffen werden, bei denen sich in der Praxis vor allem aus Sicht der Länder bereits bis dato spezielle Fragestellungen ergeben haben, wobei einzuräumen ist, dass es sich dabei lediglich um eine erste Näherung handeln kann, weil in der konkreten Umsetzung immer wieder neue Fragen auftauchen. Genau deshalb sei auch die Grundsatzentscheidung an dieser Stelle noch ein letztes Mal kritisiert: Mit der neuen Konstruktion, die sich völlig außerhalb der bisher gängigen Rahmen und Strukturen befindet, sind offene Fragen verbunden, die – jedenfalls zum Großteil – ganz einfach vermeidbar gewesen wären, wenn man an bestehenden Konzepten festgehalten hätte.

4 Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 28, 97.

5 Vgl Art 113 Abs 10 letzter Satz B-VG; Wieser, Art 113 B-VG Rz 75 f.

II. Ausgewählte Fragestellungen zum Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz

A) Erlassung des Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetzes

Im Rahmen des Bildungsreformgesetzes 2017 ist das „Bundesgesetz über die Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern“, kurz: „Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz“ bzw. „BD-EG“, beschlossen worden, das neben Bestimmungen zum Bildungscontrolling, zum Qualitätsmanagement und zur Schulaufsicht, insbesondere allgemeine Bestimmungen betreffend die Einrichtung und die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Bildungsdirektionen enthält und im Detail die Organisation der Bildungsdirektionen festzulegen versucht. Weiters regelt das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz die Aufteilung des Sach- und Personalaufwands zwischen Bund und Ländern und enthält Vorgaben hinsichtlich des Planungs-, Rechnungs- und Berichtswesens sowie der Innenrevision. Den Abschluss bilden Übergangs- und Schlussbestimmungen, unter denen sich unter anderem die – auch im Art 113 Abs 10 B-VG angesprochene – Frage der Kundmachung von Verordnungen der Bildungsdirektionen und eine Zuständigkeitsregelung betreffend das Beschwerdeverfahren gemäß Art 130 Abs 1 Z 1 B-VG für die Verwaltungsgerichte finden.

Das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz ist somit jedenfalls inhaltlich als das im Art 113 Abs 10 B-VG vorgesehene Bundesgesetz zu qualifizieren.⁶ Der Bund hat es im Gesetzgebungsprozess aber auch bereits formal als solches behandelt. So wird im Ausschussbericht als Kompetenzgrundlage für das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz „Art. 113 Abs. 10 B-VG in der Fassung des vorliegenden Entwurfs“ genannt und unter „Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens“ darauf hingewiesen, dass das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz „den besonderen Beschlusserfordernissen gem Art. 113 Abs. 10 B-VG, wonach den Ländern Gelegenheit zu geben ist, an der Vorbereitung des Gesetzes mitzuwirken und das Gesetz nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden darf“, unterliegt.⁷ In diesem Sinn hat das Bundeskanzleramt den Ländern nach Beschlussfassung im Nationalrat⁸

6 Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 75 (FN 137).

7 Vgl AB 1707 BlgNR 25. GP, 8.

8 In der Sitzung vom 28. Juni 2017.

und im Bundesrat⁹ eine Kopie des Ausschussberichts und des Beschlusses des Nationalrats unter Hinweis auf Art 113 Abs 10 B-VG auch mit der Bitte um Zustimmung übermittelt.¹⁰

Bei der vorliegenden Konstellation ist in diesem Zusammenhang jedoch zu berücksichtigen, dass die Verfassungsbestimmung des Art 113 Abs 10 B-VG und das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz im gesamten Gesetzwerdungsprozess als Sammelgesetz¹¹ – im deutschsprachigen Ausland mitunter auch „Omnibusgesetz“ genannt – gemeinsam behandelt wurden, sich also insbesondere im selben Begutachtungsentwurf¹² und im selben Initiativantrag¹³ finden sowie im Ausschuss¹⁴ gemeinsam diskutiert wurden. Nationalrat und Bundesrat haben die Bestimmungen schließlich jeweils in derselben Sitzung¹⁵ beschlossen und sie wurden letztlich mit demselben Bundesgesetzblatt¹⁶ kundgemacht. Als Zeitpunkt des Inkrafttretens ist sowohl für Art 113 Abs 10 B-VG als auch für das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz der 1. Jänner 2019 vorgesehen.¹⁷

Art 113 Abs 10 B-VG bildet einerseits (zumindest größtenteils) die kompetenzrechtliche Grundlage für den Bundesgesetzgeber zur Erlassung des Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetzes, andererseits enthält er besondere Erzeugungsbedingungen für ein Organisationsgesetz der Bildungsdirektionen. Es stellt sich daher zum einen die Frage, ob die kompetenzrechtliche Grundlage eines Gesetzes zum Zeitpunkt seiner Beschlussfassung bzw Erlassung bereits dem Rechtsbestand angehören bzw in Kraft getreten sein muss, oder ob auch zeitgleich erlassene Verfassungsbestimmungen als Grundlage für einfache Gesetze dienen

9 In der Sitzung vom 6. Juli 2017.

10 Bei der Ausarbeitung des Bildungsreformgesetzes 2017 wurden die Länder bei den Gesprächen der damaligen Koalitionspartner von den jeweiligen Verhandlungspartnern beigezogen. Eine „offizielle“ Einbindung neben dem üblichen Begutachtungsverfahren gab es hingegen nicht (zum Vorgehen bei der Ausarbeitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, bei dem der Bund den Ländern gemäß Art 136 Abs 2 B-VG ebenfalls Gelegenheit zu geben hat, an der Vorbereitung mitzuwirken, vgl hingegen Steiner, Das Projekt „zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit“, in: Janko/Leeb (Hg), Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Entstehung und verfassungsrechtliche Grundlagen [2013] 1 [21]). Vgl zum einzuhaltenden Verfahren auch Wieser, Art 113 B-VG Rz 76.

11 Vgl Steiner, Sammelgesetze und -novellen, in: FS Lachmayer (2014) 627 ff.

12 299/ME 25. GP, Artikel 1 und 7.

13 IA 2254/A BlgNR 25. GP, Artikel 1 und 7.

14 Vgl AB 1707 BlgNR 25. GP, Artikel 1 und 7.

15 Nationalrat: Sitzung vom 28. Juni 2017; Bundesrat: Sitzung vom 6. Juli 2017.

16 BGBl I 138/2017.

17 Vgl Art 151 Abs 61 B-VG; § 37 Abs 1 BD-EG.

können. Zum anderen gilt es zu hinterfragen, welche Bedeutung Regelungen über die Erzeugungsbedingungen eines Gesetzes, die erst zeitgleich mit diesem beschlossen und kundgemacht werden bzw in Kraft treten, im laufenden Gesetzgebungsverfahren spielen.

Generell wird die Ansicht vertreten, dass bei der Beurteilung der materiellen Verfassungskonformität der Zeitpunkt der Prüfung (des Verfassungsgerichtshofs) ausschlaggebend ist, bei der Beantwortung der Frage, ob die Erzeugungsbedingungen des jeweiligen Gesetzes eingehalten wurden, hingegen die Rechtslage im Zeitpunkt der Gesetzeserlassung.¹⁸ Hinsichtlich der Frage, ob ein Gesetz der bestehenden Kompetenzverteilung entspricht, hat sich mittlerweile die Auffassung durchgesetzt, dass der Prüfungszeitpunkt maßgeblich sein soll.¹⁹

Umgelegt auf das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz bedeutet das, dass die besonderen Erzeugungsbedingungen des Art 113 Abs 10 B-VG für die Beurteilung der Verfassungskonformität des Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetzes nicht heranzuziehen sind, da sie erst mit 1. Jänner 2019 in Kraft treten und somit zum Zeitpunkt der Erlassung des Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetzes nicht der geltenden Rechtslage angehörten. Aus kompetenzrechtlicher Sicht ist das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz hingegen nicht zu beanstanden: Da das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz und die Kompetenzgrundlage in Art 113 Abs 10 B-VG zeitgleich in Kraft treten, besteht ab diesem Zeitpunkt zu jedem möglichen Prüfungszeitpunkt eine kompetenzrechtliche Deckung. Für den Fall einer abstrakten Normprüfung des Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetzes vor dem Inkrafttretenszeitpunkt ließe sich die Bejahung der Verfassungskonformität wohl auf Art 150 Abs 2 B-VG stützen, demzufolge Gesetze, die erst einer neuen Fassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen entsprechen, von der Kundmachung des die Änderung bewirkenden Bundesverfassungsgesetzes an erlassen werden dürfen, sofern sie

18 Vgl dazu *Schäffer/Kneihs*, Art 140 B-VG, in: Lienbacher/Kneihs (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (18. Lfg 2017) Rz 18; *Rohregger*, Art 140 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2003) Rz 97 f; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹¹ (2016) Rz 1008; *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht. Zugleich ein Beitrag zu Strukturproblemen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich und in Deutschland (1995) 179; *Korinek*, Könnte das zweite Verstaatlichungsgesetz heute noch durch einfaches Gesetz abgeändert werden? Ein Beitrag zum Verständnis der Kompetenzartikel des B-VG, JBl 1970, 544 (549).

19 Mit ausführlicher Begründung *Wiederin*, Bundesrecht 176 ff; vgl weiters *Schäffer/Kneihs*, Art 140 B-VG Rz 18; *Rohregger*, Art 140 B-VG Rz 99; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 1008. Für die Maßgeblichkeit der Gesetzeslage im Zeitpunkt der Gesetzwerdung hingegen VfSlg 3735/1960.

nicht vor dem Inkrafttreten der neuen bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen in Kraft treten.²⁰

Wenngleich die Erzeugungsbedingungen des Art 113 Abs 10 B-VG somit für das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz nicht maßgeblich waren, wurde es – wie erwähnt – den Ländern mit der Bitte um Zustimmung vorgelegt. Aus den dargestellten Überlegungen ergibt sich jedoch, dass nicht nur kein verfassungsrechtliches Erfordernis bestand, dass die Länder der Kundmachung zustimmen, sondern dass darüber hinaus auch keine verfassungsrechtliche Grundlage für ein solches formales Zustimmungsrecht der Länder gegeben war. Oberösterreich hat vor diesem Hintergrund daher die Rechtsauffassung vertreten, dass es dem Ersuchen des Bundes mangels entsprechender Rechtsgrundlagen nicht nachkommen kann.

Zur Regelung des § 33 BD-EG, der zufolge über Beschwerden gegen Bescheide der Bildungsdirektion in den Angelegenheiten des Vollziehungsbereichs des Bundes das Bundesverwaltungsgericht, in den Angelegenheiten des Vollziehungsbereichs des Landes das Landesverwaltungsgericht entscheidet, wurde hingegen keine Zustimmung der Länder eingeholt. Gemäß Art 131 Abs 2 B-VG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht über Beschwerden gemäß Art 130 Abs 1 B-VG in Rechtssachen in den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden. Nachdem es sich bei den Bildungsdirektionen um keine organisatorischen Bundesbehörden handelt, bestünde somit an sich kraft der Generalklausel des Art 131 Abs 1 B-VG eine Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte.²¹ Abweichend von diesen allgemeinen Grundsätzen ermöglicht es Art 131 Abs 4 B-VG idF vor BGBl I 138/2017, durch Bundesgesetz auch dann eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts vorzusehen, wenn die Bundesvollziehung nicht unmittelbar durch Bundesbehörden besorgt wird; soweit es sich nicht um eine Angelegenheit der Umweltverträglichkeitsprüfung handelt, dürfen solche Bundesgesetze jedoch nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

20 Zur Frage, ob Art 150 Abs 2 B-VG voraussetzt, dass das einfache Gesetz nicht zeitgleich, sondern *nach* der Kundmachung der Verfassungsbestimmung erlassen wird, vgl jedoch *Neudorfer*, Kompetenzdeckungsklauseln außerhalb des B-VG, in: Schmid et al (Hg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011) 111 (119 ff).

21 Eine Zuständigkeit des Bundesfinanzgerichts gemäß Art 131 Abs 3 B-VG ist jedenfalls zu verneinen.

Mit dem Bildungsreformgesetz 2017 wurde auch Art 131 Abs 4 B-VG dahingehend abgeändert, dass „in Rechtssachen in den Angelegenheiten des Art. 14 Abs. 1 und 5“ die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ebenfalls ohne Zustimmung der Länder zur Kundmachung des Gesetzes begründet werden kann. Auch diese neue Fassung des Art 131 Abs 4 B-VG tritt jedoch – gleichermaßen wie Art 113 Abs 10 B-VG – zeitgleich mit dem Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz am 1. Jänner 2019 in Kraft.

Das Erzeugungserfordernis gemäß Art 131 Abs 4 B-VG, wonach eine Zuständigkeitsverschiebung auf das Bundesverwaltungsgericht nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden kann, war zum Zeitpunkt der Erlassung des § 33 BD-EG daher noch maßgeblich. § 33 BD-EG kann daher nur dann als verfassungskonform erlassen beurteilt werden, wenn man davon ausgeht, dass Art 150 Abs 2 B-VG nicht nur für materielle Verfassungsbestimmungen, sondern auch für eine Änderung der Erzeugungsbedingungen herangezogen werden kann, und somit § 33 BD-EG erst im Zeitpunkt seines Inkrafttretens den dann geltenden Erzeugungsbedingungen entsprechen muss.

Abschließend sei – mit Blick auf zukünftige Gesetzgebungsvorhaben – noch auf folgende Schlussfolgerung hingewiesen: Indem der Bundesgesetzgeber Art 113 Abs 10 B-VG und das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz im selben Bundesgesetzblatt kundgemacht und mit demselben Zeitpunkt in Kraft gesetzt hat, also als Sammelgesetz erlassen hat, konnte er das einfache Bundesgesetz kompetenzkonform erlassen, ohne an die zugunsten der Länder festgelegten Erzeugungsbedingungen gebunden zu sein. Um nicht eine Umgehung der Mitwirkungsrechte der Länder zu ermöglichen, sollte in Zukunft bei vergleichbaren Konstellationen daher jedenfalls darauf gedrungen werden, dass die verfassungsrechtliche Grundlage bereits vor Erlassung des einfachen Bundesgesetzes in Kraft gesetzt wird. Die Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit beginnend mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012²² kann insofern als Beispiel für eine bessere Vorgehensweise angeführt werden.

Insgesamt hat das sog Bildungsreformgesetz 2017 mE damit schon einen verfassungsrechtlichen/legistischen „Geburtsfehler“, aber ein Schönheitspreis ist mit diesem Bundesgesetz ohnehin nicht zu gewinnen.

22 BGBl I 51/2012.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch noch darauf, dass angesichts der unterschiedlichen bisherigen Konstruktionen in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedliche Ausgangssituationen bestehen und insbesondere in differenziertem Ausmaß schon bisher Aufgaben der Landesverwaltung vom Landesschulrat wahrgenommen werden.²³ Das macht auch die Diskussion in den verschiedenen Runden aktuell nicht leichter, da die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer – ganz verständlich – oft jeweils von ihrem bisherigen System ausgehen und so mitunter da und dort aneinander vorbei reden. Ob das Ziel, einheitliche Strukturen und Weisungszusammenhänge im Bildungsbereich zu schaffen, mit der nunmehr gewählten Konstruktion tatsächlich erreicht werden kann, ist mE angesichts der Verschränkungen zwischen Bundes- und Landessphäre und auch vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden Gestaltungsspielraums bei fakultativen Übertragungen gemäß Art 113 Abs 4 B-VG fraglich. Jedenfalls hinsichtlich der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung in Beschwerdebeschwerdeverfahren ist die Chance auf eine Vereinheitlichung durch die Zusammenführung aller Angelegenheiten bei den Landesverwaltungsgerichten nicht genutzt worden.

B) Verordnungen der Bildungsdirektion

Wie bereits erwähnt, ergibt sich schon aus Art 113 Abs 10 B-VG, dass die Kundmachung von Verordnungen der Bildungsdirektion durch Bundesgesetz geregelt wird. Dementsprechend sieht § 34 BD-EG vor, dass Verordnungen der Bildungsdirektionen, die nicht nur einzelne Schulen betreffen, in einem Verordnungsblatt der Bildungsdirektion kundzumachen sind. Verordnungen, die nur einzelne Schulen betreffen, sind an den betreffenden Schulen durch Aushang kundzumachen.

Diese Regelung orientiert sich an den derzeit für Verordnungen des Landesschulrats geltenden Kundmachungsvorschriften. § 19 Bundes-Schulaufsichtsgesetz sieht generell vor, dass Verordnungen der Landesschulräte im Verordnungsblatt des betreffenden Landesschulrats vom Präsidenten des Landesschulrats kundzumachen sind. Davon abweichend ist etwa im Schulorganisationsgesetz, im Schulzeitgesetz 1985 und im Schulunterrichtsgesetz vorgesehen, dass Verordnungen,

23 Vgl zB den Bericht des Rechnungshofs „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe OÖ 2015/6.

die sich nur auf einzelne Schulen beziehen, durch Anschlag in der betreffenden Schule kundzumachen sind.²⁴

Das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz verbindet somit hinsichtlich der Kundmachung der Verordnungen der Bildungsdirektionen die generelle Regelung mit den abweichenden Anordnungen. Die Bildungsdirektionen übernehmen künftig aber nicht nur die Aufgaben der Landesschulräte, sondern auch jene der Bezirksverwaltungsbehörden und der Landesregierungen, soweit diese Schulrecht iSd Art 14 B-VG vollziehen. Hinsichtlich letzterer sieht das Oö Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 vor, dass die Schulsprengel der öffentlichen Pflichtschulen mit Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörden bzw der Landesregierung festgelegt werden, die in der Amtlichen Linzer Zeitung kundzumachen sind.

Auch diese Verordnungen werden künftig von der Bildungsdirektion erlassen; eine gesonderte Regelung des Landesausführungsgesetzgebers hinsichtlich ihrer Kundmachung ist jedoch angesichts der Festlegung im Art 113 Abs 10 B-VG nicht mehr möglich. Die Bildungsdirektion wird daher zu beurteilen haben, ob es sich bei Verordnungen, die den Schulsprengel definieren, um eine Verordnung handelt, die iSd § 34 BD-EG nur eine einzelne, nämlich jene Schule, deren Sprengel geregelt wird, betrifft oder nicht, und dementsprechend die vorgesehene Kundmachungsform wählen. Eine Kundmachung in der Amtlichen Linzer Zeitung wird es künftig hingegen nicht mehr geben können.

Abgesehen von dieser Besonderheit bei der Kundmachung der Sprengelverordnungen fällt auf, dass jedenfalls bei Verordnungen, die nur einzelne Schulen betreffen, eine elektronische Form der Kundmachung nicht vorgesehen ist. Dies sollte mE jedoch gewährleistet werden, um so die Kenntnisnahme durch die von der Verordnung betroffenen Personen, insbesondere durch die Schülerinnen und Schüler sowie ihre Erziehungsberechtigten, zu erleichtern. Generell sollte eine weitgehend übereinstimmende Vorgehensweise bei der Kundmachung von Rechtsakten eingehalten werden, sodass für Normunterworfenen ein möglichst einheitlicher Zugang zu den sie betreffenden Bestimmungen besteht, um die Auffindbarkeit des Rechts zu erleichtern. In diesem Sinn sollte im Rahmen der weiteren Rechtsentwicklung

24 Vgl § 129 Schulorganisationsgesetz, § 7 Schulzeitgesetz 1985 und § 79 Schulunterrichtsgesetz.

auch für die Bildungsdirektionen statt der Kundmachung in einem eigenen Verordnungsblatt eine Kundmachung im RIS erwogen werden.

III. Ausgewählte Fragestellungen zu den Aufgaben der Bildungsdirektion

Nach den Materialien zum Bildungsreformgesetz 2017²⁵ liegt der organisatorische Schwerpunkt der Bildungsreform in der Schaffung einer neuen Behörde zur Vollziehung grundsätzlich aller Angelegenheiten des Schul- und Erziehungswesens.²⁶ So bestimmt Art 113 Abs 1 B-VG, dass die Vollziehung auf dem Gebiet des Schulwesens und auf dem Gebiet des Erziehungswesens in Angelegenheiten der Schülerheime gemäß Art 14 B-VG, jedoch mit Ausnahme des Kindergartenwesens und Hortwesens gemäß Art 14 Abs 4 lit b B-VG, von den Bildungsdirektionen zu besorgen ist.²⁷

Intention der Bildungsreform ist es also, dass den Bildungsdirektionen die Vollziehung des gesamten Schulrechts zukommt. Dazu zählen auch die Qualitätssicherung, die Schulaufsicht sowie das Bildungscontrolling. Sie sollen sämtliche Aufgaben besorgen, die derzeit die Landesschulräte bzw die „Schulabteilungen“ der Länder wahrnehmen. Sie vollziehen auch das Dienstrecht und das Personalvertretungsrecht der Bundes- und Landeslehrer für öffentliche Schulen (ausgenommen der land- und forstwirtschaftlichen Schulen) sowie das Dienstrecht und das Personalvertretungsrecht der sonstigen Bundesbediensteten an öffentlichen Schulen.²⁸

Trotz der umfassenden Formulierung der Aufgabenübertragung stellen sich praktisch relevante Fragen zur Abgrenzung der Aufgaben der Bildungsdirektionen, die ich im Folgenden näher ausführen möchte:

25 Vgl AB 1707 BlgNR 25. GP, 2.

26 Das Universitäts- und Hochschulwesen wurde aus der Schulwesenskompetenz herausgelöst. Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 64, der sogar einen Ausschluss des Universitäts- und Hochschulwesens von der fakultativen Übertragung annimmt.

27 Zu den Aufgaben, die das Schul- und Erziehungswesen im Detail umfasst, vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 41 ff, 47 ff.

28 Vgl AB 1707 BlgNR 25. GP, 10.

A) *Reichweite der ex lege übertragenen Aufgaben*²⁹

Die erste Frage betrifft die Reichweite der schon aufgrund der Verfassung den Bildungsdirektionen übertragenen Aufgaben. Das Problem wurde spätestens erkennbar, als das zuständige Bundesministerium den Ländern den ersten Entwurf einer Rahmenrichtlinie für eine Geschäftseinteilung der neuen Bildungsdirektionen übermittelte.

Nach §§ 22 ff BD-EG hat der Bildungsdirektor für die jeweilige Bildungsdirektion eine Geschäftseinteilung, eine Geschäftsordnung sowie eine Kanzeleiordnung zu erlassen. Diese Vorschriften haben sich jeweils an der von der Bundesregierung im Einvernehmen mit den Landesregierungen festzulegenden Rahmenrichtlinie zu orientieren. Den Ländern wurde im Spätherbst 2017 ein erster Entwurf einer Rahmenrichtlinie für eine Geschäftseinteilung der neuen Bildungsdirektionen mit dem Ersuchen um Stellungnahme übermittelt. Die Rahmenrichtlinie soll unter anderem regeln, welche Aufgaben innerhalb der Bildungsdirektion zu erfolgen haben. Der vorgelegte Entwurf der Rahmenrichtlinie zur Geschäftseinteilung wirft wesentliche Fragen zur Abgrenzung der Aufgaben der Bildungsdirektion im Bereich der Schulerhaltung auf.

Der Entwurf führt aus, dass zu den nach Art 113 Abs 1 B-VG den Bildungsdirektionen übertragenen Aufgaben, auch die „äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen gem Art 14 Abs 3 lit a B-VG“ gehört. Unter „äußerer Organisation“ werde Aufbau, Organisationsform, Errichtung, Erhaltung, Auflassung, Sprengel etc verstanden und bezüglich der Erhaltung auf § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz verwiesen. Weiters führt die Rahmenrichtlinie aus, dass es sich bei den Aufgaben der Schulerhaltung um Aufgaben mit Hoheitscharakter handelt, die in die Zuständigkeit der Bildungsdirektionen fallen, die jedoch von den Bildungsdirektionen weiter übertragen werden können, zB an privatwirtschaftliche Unternehmen oder auch an das jeweilige Bundesland selbst.

Zu diesen Ausführungen hinsichtlich der Aufgaben nach Art 14 Abs 3 lit a B-V idF BGBl I 138/2017, insbesondere der Schulerhaltung, ist vorweg festzuhalten, dass als gesetzlicher Schulerhalter gemäß Art 14 Abs 6 B-VG Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände – soweit die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten der Errich-

29 Vgl dazu im Detail Wieser, Art 113 B-VG Rz 34 ff.

tung, Erhaltung und Auflassung von öffentlichen Schulen Landessache ist – in Frage kommen. Den Ausführungen im ersten Entwurf der Rahmenrichtlinie, dass es sich bei jenen Aufgaben, die unter „Erhaltung“ iSd § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundgesetz fallen, allgemein um Akte mit Hoheitscharakter handelt, ist entgegen zu treten. Die Erfüllung der Aufgaben, die sich unter dem Aspekt der Schulerhaltung stellen, wird vielmehr weitgehend nicht-hoheitlich, also mit Mitteln des Privatrechts in Privatwirtschaftsverwaltung wahrgenommen.³⁰

Den Bildungsdirektionen obliegt gemäß Art 113 Abs 4 B-VG die Vollziehung des Schulrechts gemäß Art 14 B-VG. Ob ihnen damit auch die Wahrnehmung jener Aufgaben übertragen ist, die das Land in Privatwirtschaftsverwaltung besorgt, lässt sich nicht zweifelsfrei beantworten, wird es doch als „*fraglich*“ angesehen, ob die Kompetenztatbestände der Art 10 bis 15 B-VG auch Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung umfassen, und das Verhältnis dieser Bestimmungen zu Art 17 B-VG als „*unklar*“ bezeichnet.³¹

Zum Bau von Schulen findet sich in den Materialien zur Bildungsreform die Feststellung, dass es sich um eine mit dem Schulwesen oder Erziehungswesen zusammenhängende Angelegenheit handelt,³² die gemäß Art 113 Abs 4 B-VG auf die Bildungsdirektionen übertragen werden kann,³³ was zu der Schlussfolgerung führt, dass jedenfalls bei dieser – regelmäßig in Privatwirtschaftsverwaltung wahrgenommenen – Aufgabe nicht von einer Übertragung bereits von Verfassungs wegen ausgegangen worden ist. Dies spricht dafür, dass der Bundesgesetzgeber hier nicht angenommen haben kann, dass Art 14 B-VG auch Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung umfasst.

Folgt man jedoch der Ansicht, dass die Art 10 bis 15 B-VG auch Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung umfassen,³⁴ dann sind die Bildungsdirektionen – wie im ersten Entwurf der Rahmenrichtlinie angenommen – *ex lege* auch für die Vollziehung des Schulrechts in Privatwirtschaftsverwaltung zuständig. Hier stellt sich in der Folge aber die

30 *Juraneck*, Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa, Bd I: Das österreichische Schulrecht (1999) 431.

31 Vgl. *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015) Rz 293.

32 AB 1707 BlgNR 25. GP, 10. Kritisch *Wieser*, Art 113 B-VG Rz 63 (FN 114), der den Bau von Schulen als Pflichtaufgabe im Sinne von Art 113 Abs 1 und 2 B-VG erachtet.

33 Dazu später genauer.

34 Vgl. statt vieler *Rill*, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, in: FS für Karl Wenger zum 60. Geburtstag (1983) 90 – auch hinsichtlich Art 14 B-VG.

Frage, welche Möglichkeiten den Bildungsdirektionen hinsichtlich der Übertragung der konkreten Aufgabenbesorgung zukommen. Nachvollziehbar ist wohl die Annahme, dass die Besorgung der Schulerhaltung von einem privaten Unternehmen wahrgenommen werden kann. Das Land könnte (vertreten durch die Bildungsdirektion) einen Vertrag mit dem Unternehmen abschließen, in dem die Besorgung bestimmter Aufgaben der Schulerhaltung diesem Unternehmen übertragen wird. Unproblematisch ist auch die landesgesetzliche Übertragung an Gemeinden und Gemeindeverbände, da dies bundesverfassungsgesetzlich vorgesehen ist.³⁵ Das Amt der Landesregierung ist hingegen als Hilfsapparat der Landesregierung bzw des Landeshauptmanns eingerichtet. Eine andere Behörde kann, sofern dies gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist, somit nicht – wie im Entwurf beispielhaft ausgeführt – von sich aus auf das Amt der Landesregierung als Hilfsapparat zugreifen. Ich erachte es als unzulässig, durch eigenständige Verfügung der Bildungsdirektion einer Abteilung des Amtes der Landesregierung die Besorgung der Aufgaben der Bildungsdirektion zu übertragen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es unstrittig ist, dass hoheitliche Aufgaben *ex lege* in den Zuständigkeitsbereich der Bildungsdirektionen übergehen. Fraglich ist dies jedoch in Bezug auf Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung. Die Materialien zur Bildungsreform und der vorgelegte erste Entwurf enthalten diesbezüglich sich widersprechende Ausführungen. Unabhängig davon, in welche Richtung man diese Frage beantwortet, wäre ihre Klärung wichtig, um daran anknüpfende Fragestellungen beurteilen zu können bzw Regelungen treffen zu können. So hat die Beantwortung dieser Frage erhebliche Auswirkungen auf das Gefüge der Besorgung der Schulerhaltung hinsichtlich der vom Land erhaltenen Schulen.³⁶

³⁵ Vgl Art 113 Abs 5 iVm Art 14 Abs 6 B-VG und dazu Wieser, Art 113 B-VG Rz 72.

³⁶ Zwischenzeitlich wurden weitere Entwürfe für eine Rahmenrichtlinie für die Geschäftseinteilung der Bildungsdirektionen vorgelegt. Anders als in der ersten Entwurfsversion geht der Bund nunmehr nicht länger davon aus, dass auch die privatwirtschaftlich zu erledigenden Aufgaben, die zur Schulerhaltung iSd Art 14 B-VG zählen, *ex lege* auf die Bildungsdirektionen übergehen, und beseitigt damit die aufgezeigten Widersprüche zu den Materialien zum Bildungsreformgesetz. Übersehen wurde bislang aber die Anpassung der Beispiele an diese neue Rechtsansicht, wodurch derzeit innerhalb der Rahmenrichtlinie gravierende Widersprüche bestehen. Anzumerken ist, dass diese neue Rechtsansicht aber nunmehr dazu führt, dass im Hinblick auf die Frage, ob ein Zuständigkeitsübergang stattgefunden hat, jeder Teilbereich, der zur Schulerhaltung zählt, für sich einer Zuordnung zur Hoheits- bzw Privatwirtschaftsverwaltung bedarf, was im Einzelfall durchaus auf Schwierigkeiten stoßen und damit Zuständigkeitsfragen auslösen kann. Da aber

B) Fakultative Übertragung zusätzlicher Aufgaben³⁷

Eine weitere Frage betrifft die Möglichkeit der Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die Bildungsdirektionen. Im Hinblick auf den Landesvollzug ist diese Möglichkeit gerade auch für das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen interessant.

Wie bereits dargelegt, vollziehen die Bildungsdirektionen sämtliche Angelegenheiten des Art 14 B-VG (ausgenommen das in die Vollzugskompetenz der Länder fallende Kindergarten- und Hortwesen sowie Zentrallehranstalten). Aus der Bestimmung des Art 113 Abs 1 B-VG geht klar hervor, dass die bestehende Vollziehung auf dem Gebiet des Kindergartenwesens und Hortwesens sowie des land- und forstwirtschaftlichen Schul- und Erziehungswesens gemäß Art 14a B-VG unberührt bleibt.³⁸

Art 113 Abs 4 B-VG ermöglicht nun aber, dass durch Gesetz sonstige Angelegenheiten der Bundes- oder Landesvollziehung auf die Bildungsdirektionen übertragen werden oder die Mitwirkung der Bildungsdirektionen bei deren Vollziehung vorgesehen wird. Diese Angelegenheiten müssen in sachlichem Zusammenhang mit den in Abs 1 und 2 genannten Angelegenheiten (das sind sämtliche Angelegenheiten des Art 14 B-VG ausgenommen das Kindergarten- und Hortwesen und die Zentrallehranstalten) stehen.

Nach den Materialien stehen in sachlichem Zusammenhang mit dem Schulwesen oder dem Erziehungswesen etwa das Kindergartenwesen, das Hortwesen oder der Bau von Schulen.³⁹ Für diese Aufgaben ist eine Übertragung grundsätzlich unproblematisch. Es stellt sich die Frage, ob auch das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen iSd Art 14a B-VG nach Art 113 Abs 4 B-VG vom Bund oder Land – je nach Zuständigkeitsbereich – den Bildungsdirektionen übertragen werden kann.

ausdrücklich klargestellt ist, dass der privatwirtschaftlich zu erledigende Teil der Schulerhaltung landesgesetzlich übertragen werden kann, könnte diese Problematik zumindest auf diesem Weg entschärft werden, wobei konkrete Auswirkungen einer allfälligen Übertragung – vor allem in jenem Bereich, wo die Schulerhaltung nicht auf die Gemeinden übertragen wurde – zu prüfen bleiben.

37 Vgl dazu allgemein Wieser, Art 113 B-VG Rz 63 ff.

38 AB 1707 BlgNR 25. GP, 2 f; vgl auch Wieser, Art 113 B-VG Rz 35 f.

39 AB 1707 BlgNR 25. GP, 10.

ME ist auch die Übertragung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens möglich⁴⁰ und sinnvoll, um eine umfassende Konzentration der Schulangelegenheiten bei der neuen Bildungsdirektion zu erreichen. Wesentliche Voraussetzung zur Zulässigkeit der Übertragung ist der sachliche Zusammenhang mit den im Art 113 Abs 1 und 2 B-VG genannten Angelegenheiten. Dieser sachliche Zusammenhang kann argumentiert werden. Wenn auch mit dem Schulrecht nur verwandte Gebiete wie das Kindergarten- und Hortwesen in einem sachlichen Zusammenhang stehen, so muss das auch für das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen gelten. Auch die Ausführungen in den Materialien, die sich nur auf das Kindergartenwesen, das Hortwesen oder den Bau von Schulen beziehen, sprechen nicht gegen die grundsätzliche Möglichkeit der Übertragung von Vollzugsaufgaben iSd Art 14a B-VG. Diese Aufzählung ist beispielhaft und nicht abschließend. Weiters spricht auch nicht gegen die grundsätzliche Zulässigkeit einer Übertragung, dass jene Teile des land- und forstwirtschaftlichen Schul- und Erziehungswesens, die gemäß Art 14a Abs 2 B-VG in den Vollziehungsbereich des Bundes fallen, in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden können. Die Aufnahme in den Katalog des Art 102 Abs 2 B-VG ermöglicht eine unmittelbare Bundesverwaltung, erzwingt sie aber nicht. Auch diese Angelegenheiten können vom Bund an die Bildungsdirektionen übertragen werden. Die Unzulässigkeit der Übertragung von Aufgaben aus dem land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen kann schließlich auch nicht damit begründet werden, dass allenfalls verschiedene Mitglieder der Landesregierung zuständig werden. Das Gesetz spricht von „*einzelnen Mitgliedern*“ der Landesregierung⁴¹ – die Zuständigkeit mehrerer Mitglieder, aufgeteilt je nach Vollzugsaufgabe, ist dadurch nicht ausgeschlossen.⁴²

Die Übertragung bedarf jeweils der Zustimmung der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft(en). Weiters wird klargestellt, dass die Bildungsdirektionen in den so übertragenen Aufgaben in den Angelegenheiten der Landesvollziehung der Landesregierung (oder einem einzelnen Mitglied), in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung dem zuständigen Bundesminister unterstellt sein sollen. Die Übertragung von sonstigen Aufgaben nach Art 113 Abs 4 B-VG ist an keine zeitlichen Vorgaben gebunden. Möglich ist dies ab Inkrafttreten der

40 Ebenso Wieser, Art 113 B-VG Rz 64.

41 Vgl Art 113 Abs 2 B-VG.

42 Allerdings aA Wieser, Art 113 B-VG Rz 33, 67, der von einem Gebot zur Konzentration der Aufgaben bei einem Mitglied der Landesregierung ausgeht.

Bildungsreform mit 1. Jänner 2019 und auch zu jedem späteren Zeitpunkt.

Schließlich ist zu den Aufgaben der künftigen Bildungsdirektionen noch anzumerken, dass es noch vieler politischer Entscheidungen bedarf – vor allem im Hinblick auf die Übertragung zusätzlicher Aufgaben – bis feststehen wird, wie umfassend das „Schulwesen“ dann tatsächlich von den Bildungsdirektionen wahrgenommen werden wird und inwieweit bei den Ämtern der Landesregierungen eine Abteilung für Bildungsangelegenheiten oder jedenfalls Personen bzw. Organisationseinheiten für gewisse Restfunktionen erforderlich bleiben. So ist auch noch ungeklärt, inwieweit „Querschnittsmaterien“ von den Bildungsdirektionen wahrgenommen werden können und sollen. Soll beispielsweise die Bildungsdirektion künftig Stellungnahmen für die Landesregierung zu geplanten Gesetzesänderungen im Schulbereich abgeben können oder das Land fachlich in Verhandlungen zu Vereinbarungen nach Art 15a B-VG vertreten können? Auch eine Übertragung sonstiger oberbehördlicher Funktionen ist genau zu prüfen. Schließlich kann die der Landesregierung zukommende Gemeindeaufsicht nach Art 119a B-VG auch im Zusammenhang mit schulischen Verwaltungsbereichen nicht den Bildungsdirektionen übertragen werden, da Art 119a Abs 3 B-VG vorsieht, dass das Aufsichtsrecht von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung auszuüben ist. Im Übrigen werden Reformziele auch insoweit womöglich nicht ganz erfüllt, als durch diese Übertragungsmöglichkeiten neun Bildungsdirektionen entstehen werden, die sich unter Umständen in ihrem Aufgabenbereich wesentlich voneinander unterscheiden.

IV. Ausgewählte Fragestellungen zur Organisation der Bildungsdirektion

Das Bildungsreformgesetz schafft nicht nur einen neuen Behördentyp, sondern nimmt auch grundlegende Änderungen in den Führungspositionen im Bildungsbereich vor. So wird mit Verfassungsbestimmung mit Ablauf des 31. Dezember 2018 der Landesschulrat einschließlich der im Rahmen des Landesschulrats eingerichteten Kollegien aufgelöst. Damit entfallen auch die Funktionen des Präsidenten und des Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats und es wird ein neues Gefüge von Organen geschaffen.

A) *Die Bildungsdirektorin bzw der Bildungsdirektor*⁴³

Gemäß Art 113 Abs 6 B-VG steht künftig an der Spitze der Bildungsdirektion der Bildungsdirektor. Der Bildungsdirektor ist Bundesbediensteter und wird vom zuständigen Bundesminister im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann auf dessen Vorschlag bestellt. Die Bestellung ist auf fünf Jahre befristet. Näheres regelt wiederum das BD-EG.

Der Bildungsdirektor wird ähnliche Aufgaben wie bislang der Amtsführende Präsident des Landesschulrats wahrnehmen, wobei seine Stellung anders angelegt ist. Zum einen handelt es sich um einen Bundesbediensteten, sodass insbesondere Sonderregelungen mit Bezug auf eine politische Dimension der Stellung entfallen. So wird der Bildungsdirektor nicht mehr im Bezügerecht für öffentliche Funktionäre vorkommen. Zum anderen sind die Weisungszusammenhänge etwas anders gestaltet und der Bildungsdirektor wird auch einem neuen Präsidenten weisungsgebunden sein.

Grundsätzlich gilt, dass gemäß Art 113 Abs 7 B-VG der Bildungsdirektor bei der Erfüllung seiner Aufgaben in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung an die Weisungen des zuständigen Bundesministers gebunden ist; in den Angelegenheiten der Landesvollziehung besteht eine Weisungsbindung an die Landesregierung (oder ein Mitglied der Landesregierung). In übergreifenden Angelegenheiten, die untrennbar sowohl solche der Bundes- als auch der Landesvollziehung betreffen, wie zB Angelegenheiten des inneren Dienstes der Bildungsdirektion, ist der Bildungsdirektor an die Weisungen des zuständigen Bundesministers im Einvernehmen mit der Landesregierung (oder einem Mitglied der Landesregierung) gebunden.⁴⁴

Aufgrund zeitlicher Vorgaben war aus Sicht der Länder die Bestellung eines neuen Bildungsdirektors eines der ersten wesentlichen Themen im Hinblick auf die Umsetzung. Nach den Materialien zum Bildungsreformgesetz ist die Funktion des Bildungsdirektors jedenfalls zwischen dem 1. Jänner 2018 und dem 30. Juni 2018 zu besetzen.⁴⁵ Dabei stehen nach den Übergangsvorschriften zwei Varianten offen:⁴⁶

43 Vgl dazu Wieser, Art 113 B-VG Rz 77 ff.

44 Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 90.

45 AB 1707 BlgNR 25. GP, 11.

46 Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 78 f, 82 ff.

Variante 1: Zum einen kann der Bildungsdirektor ab 1. Jänner 2018 nach den Vorgaben des neuen Verfahrens bestellt werden. Das BD-EG regelt im 2. Unterabschnitt des 3. Abschnitts dieses Verfahren und sieht eine Ausschreibung durch das zuständige Mitglied der Bundesregierung nach Anhörung der Landesregierung, die Einrichtung einer Begutachtungskommission beim Landeshauptmann im Einvernehmen mit dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung und weitere Verfahrensregelungen vor. Die Funktionsdauer auf Grund einer Bestellung ist auf fünf Jahre befristet. Wiederbestellungen sind möglich.

Variante 2: Zum anderen kann der Landeshauptmann den (bisherigen) Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats auf dessen Antrag mit der Funktion des Bildungsdirektors betrauen. Der Antrag für eine solche Betrauung kann nur bis zum Ablauf des 31. Jänner 2018 gestellt werden. Der Akt der Betrauung kann nach den Materialien zwischen 1. Jänner 2018 und 30. Juni 2018 erfolgen.

Hinsichtlich der höchsten zulässigen Dauer einer Betrauung sind die gesetzlichen Regelungen nicht eindeutig, sondern lassen einen Interpretationsspielraum offen. ME ist jedoch davon auszugehen, dass die Betrauung mit dem Zusammentritt des (nach der nächsten Landtagswahl) neu gewählten Landtags befristet ist (dh in Oberösterreich bei ungekürzter Gesetzgebungsperiode konkret bis Ende Oktober 2021).⁴⁷

Für den Fall, dass ein neuer Bildungsdirektor bestellt wird, endet die Funktion des bisherigen Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats mit dem Bestellungszeitpunkt des neuen Bildungsdirektors. In der Übergangszeit bis zum 1. Jänner 2019 übt der bestellte Bildungsdirektor oder der betraute Bildungsdirektor gleichzeitig die Funktion des Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats aus.

Nach § 37 Abs 2 Z 1 BD-EG sind innerhalb eines Monats nach der Bestellung oder Betrauung des Bildungsdirektors die Funktionen der Leitung des Präsidialbereichs und des Bereichs Pädagogischer Dienst gemäß den §§ 18 und 19 BD-EG auszuschreiben. Die Bestellung kann vor Inkrafttreten der Reform erfolgen.⁴⁸

47 Ebenso Wieser, Art 113 B-VG Rz 84.

48 Vgl Art 151 Abs 61 B-VG.

Mit der Bestellung des Leiters des Präsidialbereichs endet die Funktion des Amtsdirektors des Landesschulrats.⁴⁹

B) Der Präsident der Bildungsdirektion⁵⁰

Optional sieht Art 113 Abs 8 B-VG vor, dass durch Landesgesetz vorgesehen werden kann, dass der Landeshauptmann der Bildungsdirektion als Präsident vorsteht. Wenn von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, dann kann der Landeshauptmann die Funktion entweder selbst ausüben oder das in Betracht kommende Mitglied der Landesregierung durch Verordnung⁵¹ mit dieser Funktion betrauen. Die Entscheidung ist grundsätzlich an keine Zeitvorgabe gebunden. Nach Art 151 Abs 61 Z 2 B-VG kann der Präsident ab 1. Jänner 2018 vorgesehen werden. Denkbar ist aber auch eine spätere Option in dieses System. Da ein Präsident nicht zwingend vorzusehen ist, sind Vor- und Nachteile einer Bestellung abzuwägen und eine politische Entscheidung zu treffen. Eine weitere denkbare Alternative ist die befristete Vorsehung eines Präsidenten,⁵² um der endgültigen Entscheidung einen Probezeitraum voranzustellen.

Aus organisatorischer Sicht ist die Bestellung eines Präsidenten vor allem für die Weisungszusammenhänge interessant:⁵³ Wird durch Landesgesetz vorgesehen, dass der Landeshauptmann der Bildungsdirektion als Präsident vorsteht, gelten die im Art 113 Abs 7 B-VG skizzierten Weisungszusammenhänge gemäß Art 113 Abs 8 B-VG für den Präsidenten. Das bedeutet, dass der Präsident der Bildungsdirektion in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung an die Weisungen des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung und in den Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Weisungen der Landesregierung (oder eines Mitglieds der Landesregierung) gebunden ist. Der Bildungsdirektor ist diesfalls an die Weisungen des Präsidenten gebunden. Weisungen des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung oder der Landesregierung

49 Vgl § 37 Abs 2 Z 1 BD-EG.

50 Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 86 ff.

51 Da es keine Verlautbarungsregelung zu dieser Verordnung gibt, ist in Oberösterreich geplant, diese Verordnung im Landesgesetzblatt kundzumachen: vgl RV 729/2018 BlgLT 28. GP.

52 So auch Wieser, Art 113 B-VG Rz 86. Vgl allgemein dazu Steiner, „Sunset Legislation“ – Begriff und erste Annäherung, in: Land Oberösterreich (Hg), Linzer Legistik-Gespräche 2017, 113 ff.

53 Vgl Wieser, Art 113 B-VG Rz 91 f.

(oder eines einzelnen Mitglieds der Landesregierung) sollen grundsätzlich an den Präsidenten gerichtet werden, können aber auch unmittelbar an den Bildungsdirektor ergehen. Weisungen des Präsidenten an den Bildungsdirektor in Angelegenheiten der Bundesvollziehung sind unverzüglich dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen. Bei einander widersprechenden Weisungen eines obersten Organs und des Präsidenten hat der Bildungsdirektor die Weisung des obersten Organs zu befolgen.

Hier tritt ein wesentlicher Unterschied zur alten Rechtslage hervor: Der Landeshauptmann war (wie auch in der mittelbaren Bundesverwaltung) bei der Erfüllung seiner Aufgaben als Präsident des Landesschulrats als nachgeordnetes Bundesorgan an die Weisungen des für die Schulverwaltungsangelegenheiten zuständigen Bundesministers gebunden, soweit er nicht für das Kollegium tätig wurde. War ein Amtsführender Präsident vorgesehen, trat dieser im Bereich der Schulkompetenzen des Bundes im jeweiligen Bundesland in jenen Angelegenheiten, die dieser sich nicht selbst vorbehalten hatte, an die Stelle des Präsidenten und war somit seinerseits an Weisungen des zuständigen Bundesministers gebunden. Zwischen dem Präsidenten und dem Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats bestand folglich jedoch kein Über- und Unterordnungsverhältnis, sodass eine Weisungsbindung des Amtsführenden Präsidenten gegenüber dem Präsidenten des Landesschulrats nicht bestand. Der Präsident konnte sich lediglich bestimmte Angelegenheiten selbst vorbehalten oder den Amtsführenden Präsidenten abberufen. Wird nunmehr ein Präsident vorgesehen, so tritt dieser dem Bildungsdirektor übergeordnet in die Weisungskette ein.

Interessant ist die Einsetzung eines Präsidenten auch deshalb, weil § 23 Abs 2 BD-EG vorsieht, dass die Geschäftsordnung der Bildungsdirektion dem Präsidenten bestimmte Angelegenheiten eines allenfalls gemäß Art 113 Abs 4 B-VG durch Landesgesetz übertragenen oder zur Mitwirkung der Bildungsdirektion vorgesehenen Vollzugsbereichs des Landes zur Entscheidung vorbehalten kann. Durch eine solche Konstellation kommt es zu einer Änderung des entscheidungsbefugten Organs.

V. Resümee

Mit der hier versuchten Tour d'Horizon sollte ein erster Problemauf-
riss zu Fragen der neuen Bildungsdirektion gegeben werden. Neben
vielen Details, die womöglich bei der folgenden Umsetzung noch zahl-
reicher werden, stellt die grundsätzliche Entscheidung für eine „ge-
mischte Behörde“ Herausforderungen bei der Bewältigung der weite-
ren legislatischen und faktischen Schritte dar, die die Sache deutlich ver-
komplizieren und vermeidbar gewesen wären.

Die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen sind zweifellos bewäl-
tigbar; dort und da werden sicher auch Weiterentwicklungen oder
Ausbesserungsarbeiten im Bereich der (Verfassungs-)Gesetze nötig
werden. Es bleibt zu hoffen, dass dabei wenigstens einige der hier skiz-
zierten Punkte berücksichtigt werden.

Evaluation und Controlling im Bildungswesen

I. Einleitung

Es ist unbestritten, dass das Bildungssystem eines Landes einen bedeutenden Standortfaktor darstellt, von dessen Effizienz und Effektivität der Wohlstand gegenwärtiger und zukünftiger Generationen nicht unwesentlich beeinflusst wird. Die steuerfinanzierten Bildungsausgaben können als Investitionen in die Zukunft betrachtet werden, von denen die Gesellschaft positive Wirkungen erwartet. Das österreichische Bildungssystem repräsentiert auf Grund des föderalen Grundaufbaues des Staates ein komplexes Gebilde von öffentlichen und privaten Einrichtungen, die Aufgaben der vorschulischen Erziehung (Kindergarten), der primären, der sekundären und tertiären Bildung erfüllen. Die Anpassung dieser Organisationen an die sich verändernden Rahmenbedingungen erfolgt meistens in kleinen Schritten und manchmal auch in Form von groß angelegten Bildungsreformen. Das Bildungsreformgesetz 2017 fällt in die letzte Kategorie und stellt den Versuch dar, die Einrichtungen der Grund- und Sekundärbildung unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten neu auszurichten. Zu den Schwerpunkten zählen die Neuordnung der Schulbehörden (Bildungsdirektionen als gemeinsame Bund-Land-Behörde anstelle der Landesschulräte und Bildungsabteilungen der Länder), der Ausbau der Schulautonomie, die Weiterentwicklung der Objektivierung im Rahmen der Besetzung von leitenden Funktionen im Schuldienst, die Möglichkeit der Bildung von Schulclustern und die Ermöglichung der Einrichtung von Modellregionen zur Erprobung der Gesamtschule. Ergänzt werden diese Reformbausteine um die Institutionalisierung eines umfassenden Bildungscontrolling-Systems, das sicherstellen soll, dass die Ressourcen (Personal, Finanzen, Infrastruktur) auf allen Ebenen der Schulverwaltung und in den Schulen wirkungsorientiert, effizient und nachvollziehbar eingesetzt werden. Controlling stellt ein betriebswirtschaftliches Konzept zur Unterstützung der verschiedenen Ebenen der politisch-administrativen Führungsebenen dar. Dieser Beitrag versucht die Funktionsweise des Controlling im Kontext des Bildungswesens zu erläutern.

II. Bildungsreformgesetz 2017

Vereinfacht dargestellt, setzt sich das Bildungswesen in Österreich aus Einrichtungen der vorschulischen Erziehung (Kindergärten), der Grundbildung, der Sekundarbildung und der Tertiärbildung zusammen. Das Bildungsreformgesetz 2017¹ erstreckt sich dabei nicht auf das gesamte Bildungssystem, sondern fokussiert auf die administrativen und pädagogischen Einrichtungen der Grundbildung (Volksschulen, Sonderschulen) und der Sekundarbildung (allgemeinbildende und berufsbildende Schulen). Die inhaltlichen Schwerpunkte dieses Reformgesetzes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Neuordnung der Schulbehörden (Bildungsdirektionen als gemeinsame Bund-Land-Behörde statt Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien und Bildungsabteilungen der Länder).
- Ausbau der Schulautonomie (flexible Klassengrößen, Gestaltungsfreiheit hinsichtlich Fächerangebot und Art der Gruppenbildung, zeitliche Flexibilisierung der Unterrichtseinheiten, Ausbau der Personalautonomie der Schulen) damit die Ausrichtung des jeweiligen Bildungsangebots auf die spezifische Bedarfslage einer Region und das pädagogische Konzept des einzelnen Schulstandorts bestmöglich erfolgen kann.
- Weiterentwicklung der Objektivierung im Rahmen der Besetzung von leitenden Funktionen im Schuldienst.
- Bis zu acht Schulstandorte in geographisch benachbarter Lage können zu einem Schulcluster zusammengeschlossen werden.
- Ermöglichung der Einrichtung von Modellregionen zur Erprobung der Gesamtschule.

Die mit dem Bildungsreformgesetz 2017 verfolgten Zielsetzungen bestehen in der Erhöhung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und der Effektivität (Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit) des Bildungswesens im Bereich der Grund- und Sekundarbildung. Damit wird in diesen Segmenten des Bildungssystems eine an den Grundprinzipien des New Public Management angelehnte Reform eingeleitet, wie sie im tertiären Bildungsbereich bereits mit dem Universitätsgesetz 2002² erfolgt ist.

Das Kernstück des Bildungsreformgesetzes 2017 stellt das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz (BD-EG) dar, das normiert, dass auf al-

1 BGBl I 138/2017.

2 BGBl I 120/2002.

len Ebenen der Schulverwaltung (inklusive Schulen, Schulcluster und ganztägigen Schulformen) ein Bildungscontrolling als wichtiger Qualitätsmanagementbaustein zu institutionalisieren ist. Das Bildungscontrolling soll dabei einen wichtigen Beitrag zur qualitätsvollen Erfüllung der Aufgaben der Schulen leisten. Darüber hinaus soll ein wirkungsorientierter, effizienter und transparenter Mitteleinsatz auf der Grundlage der Wirkungsziele und Maßnahmen des Bundesfinanzgesetzes sichergestellt werden.

Das Bildungsministerium wird durch Verordnung die Rahmenbedingungen für das Bildungscontrolling festlegen. Dabei sind unter anderem folgende Punkte zu konkretisieren:³

- Definition von Schulqualität unter Verwendung von operationalisierbaren Kriterien und Indikatoren.
- Bildungsmonitoring (= Erhebung der Daten und Berechnung der Kennzahlen).
- Definition von Benchmarks.
- Periodisches Planungs- und Berichtswesen (Entwicklungspläne etc) sowie periodische Bilanzierungen und Zielvereinbarungen auf und zwischen allen Ebenen der Schulverwaltung und der Schulen (inklusive Schulcluster).
- Bereitstellung von Instrumenten für die verpflichtend durchzuführende Selbstevaluierung nach definierten Qualitätsstandards.
- Periodische, standardisierte Überprüfung von Lernergebnissen der Schülerinnen und Schüler.
- Standardisiertes Controlling des Personal- und Ressourceneinsatzes auf allen Ebenen des Schulsystems (Ressourcencontrolling).

III. Begriff und Funktionsweise des Controlling

Im Kontext politisch-administrativer Systeme versteht man unter Controlling eine Form der Führungsunterstützung, die durch die Bereitstellung von Informationen und Methoden, den verschiedenen politisch-administrativen Entscheidungsebenen die Steuerung der Effektivität (= Wirksamkeit), der Effizienz (= Kostenwirtschaftlichkeit) und des Ressourceneinsatzes (finanzieller und personeller) ermöglicht.⁴ Zu den zentralen Begriffsmerkmalen des Controlling zählen (1) die Füh-

³ Siehe § 5 Abs 2 BD-EG.

⁴ Promberger, Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung (2002) 17.

rungsunterstützung, (2) die Koordinations- und Integrationsfunktion, (3) die Ziel- und Ergebnisorientierung, (4) die Informationsversorgungsfunktion und (5) die Methodenversorgungsfunktion.⁵ Nachfolgend werden diese Begriffsmerkmale im Kontext des Bildungsreformgesetzes 2017 näher erläutert.

A) **Führungsunterstützung**

Controlling ist eine originäre Führungsaufgabe, die von den ergebnisverantwortlichen Bildungsmanagern wahrzunehmen ist. Beispielsweise wird von den Bewerberinnen und Bewerbern um die Leitung einer Bildungsdirektion unter anderem auch mehrjährige praktische Führungserfahrung, Kenntnisse im Haushaltsrecht sowie Wissen über Personalmanagement und Controlling usw. gefordert.⁶

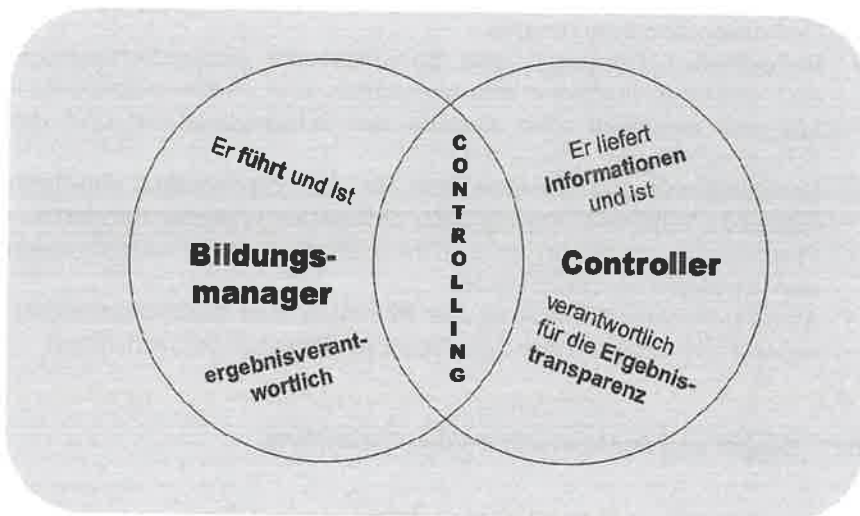


Abbildung 1: Aufgabenträger des Controlling

Die ergebnisverantwortlichen Bildungsmanager können von einer Controllerstelle oder von einer Controller-Organisation (verschiedene Organisationseinheiten, die Controllingaktivitäten ausführen) unterstützt werden (siehe Abbildung 1). Zu diesem Zweck wird im Bildungsministerium eine eigene Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung und

⁵ Promberger, Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung (2002) 19 ff.

⁶ Siehe § 9 BD-EG

-sicherung gegründet. Darüber hinaus ist in jeder Bildungsdirektion ein Pädagogischer Dienst einzurichten, der nach Vorgaben der vorhin genannten Geschäftsstelle am Bildungscontrolling mitzuarbeiten hat.⁷ Wie der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zu entnehmen ist, sind die für das Bildungscontrolling erforderlichen personellen Ressourcen bereits vorhanden.⁸

1. Strategisches Controlling

Den konzeptionellen Bezugsrahmen für das strategische Controlling im Kontext politisch-administrativer Systeme bildet der aus der Politik- und Verwaltungsforschung stammende „Public-Policy-Ansatz“, der auf den Politikerzeugungs- und -durchsetzungsprozess fokussiert. Dementsprechend unterstützt das strategische Controlling das politisch-administrative Führungssystem eines Politikfeldes (hier: Bildungspolitik) bei der Steuerung des Politikerzeugungs- und -durchsetzungsprozesses, der – idealtypisch – die in Abbildung 2 dargestellten Phasen umfasst. Zwischen den einzelnen Phasen bestehen Rückkoppelungsprozesse.

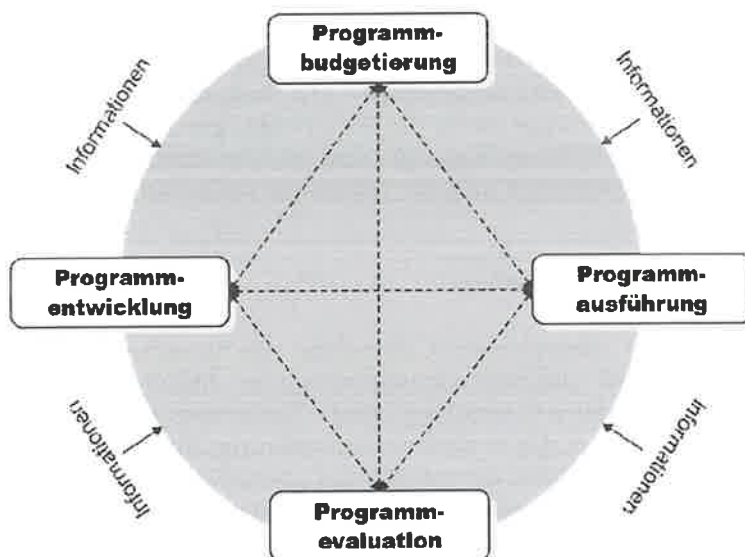


Abbildung 2: Strategisches Controlling

7 Siehe § 5 (3) BD-EG

8 Siehe 299/ME XXV.GP – Ministerialentwurf - Vorblatt und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung S. 9

Im Mittelpunkt des strategischen Controlling stehen dabei öffentliche Programme, die Maßnahmenbündel zur Erreichung gesellschaftlich relevanter Ziele darstellen. Beispielsweise verkörpert das Bildungsreformgesetz 2017 ein derartiges Maßnahmenbündel, das zum Ziel hat, die Effizienz und Effektivität des Bildungssystems zu steigern. Im Rahmen der Programmentwicklungsphase werden die Maßnahmen definiert und die damit zu erreichenden Ziele konkretisiert. Darüber hinaus sind öffentliche Programme einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung (erwünschte Wirkungen und der dazu notwendige Bedarf an personellen und finanziellen Ressourcen) zu unterziehen, damit die Entscheidungsträger über eine transparente und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage verfügen. Dementsprechend wurde für das Bildungsreformgesetz 2017 eine Wirkungsfolgenabschätzung durchgeführt. Nach erfolgter Beschlussfassung ist dieses öffentliche Programm im Zuge der Erstellung des Haushaltsplanes in den Ressourcenrahmen einzupassen und von den betroffenen Einrichtungen des Bildungssystems im Sinne der formulierten Wirkungsziele umzusetzen. Um sicherzustellen, dass die öffentlichen Programme ihre effizienz- und effektivitätssteigernde Wirkung entfalten, sind sie einer systematischen Überprüfung zu unterziehen, die als Programmevaluation bezeichnet wird. Hinsichtlich des Bildungsreformgesetzes 2017 ist eine interne Evaluation im Jahr 2022 vorgesehen.⁹ Die Aufgabe des strategischen Controlling besteht nun darin, die Entscheidungsträger in den einzelnen Phasen des Politikerzeugungs- und -durchsetzungsprozesses methodisch zu unterstützen und mit relevanten Informationen zu versorgen.

2. *Operatives Controlling*

Während beim strategischen Controlling die Steuerung des Politikerzeugungs- und -durchsetzungsprozesses im Mittelpunkt steht, fokussiert das operative Controlling auf die Steuerung jener Organisationen (Einrichtungen), die in die Implementierung öffentlicher Programme involviert sind. Dabei unterstützt das operative Controlling die einzelnen Phasen des Führungs- bzw. Managementkreislaufes. Die Abbildung 3 zeigt – in idealtypischer Weise – die einzelnen Phasen des Führungsprozesses und die bestehenden Rückkoppelungsprozesse.

9 299/ME 25.GP – Ministerialentwurf - Vorblatt und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, 4

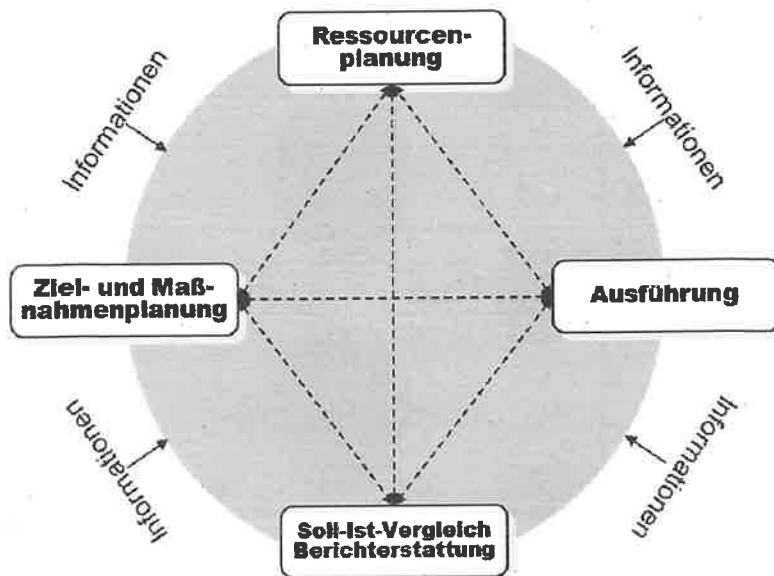


Abbildung 3: Operatives Controlling

Den Ausgangspunkt für die Ziel- und Maßnahmenplanung bilden die öffentlichen Programme, an deren Umsetzung die Organisationen (Einrichtungen) beteiligt sind. Im Falle des Bildungsreformgesetzes 2017 sind es die Schulverwaltungen auf allen Ebenen des Bildungssystems, wobei den Bildungsdirektionen eine zentrale Steuerungsfunktion im österreichischen Schulwesen zukommt. Sie sind auf regionaler Ebene für die Vollziehung des gesamten Schulrechts verantwortlich. Dazu zählen auch die Qualitätssicherung, die Schulaufsicht sowie das Bildungscontrolling. Sie besorgen sämtliche Aufgaben, die derzeit die Landesschulräte bzw die Schulabteilungen der Länder wahrnehmen. Das operative Controlling unterstützt die einzelnen Phasen des Managementkreislaufes methodisch und hinsichtlich der Generierung von steuerungsrelevanten Informationen.

B) Koordinations- und Integrationsfunktion

Die Institutionalisierung von Controlling leistet einen wichtigen Beitrag zur Koordination und Integration der verschiedenen Organisationen des Bildungssystems, indem ein – alle Ebenen der Schulverwaltung – umfassendes Bildungscontrolling eingerichtet wird.

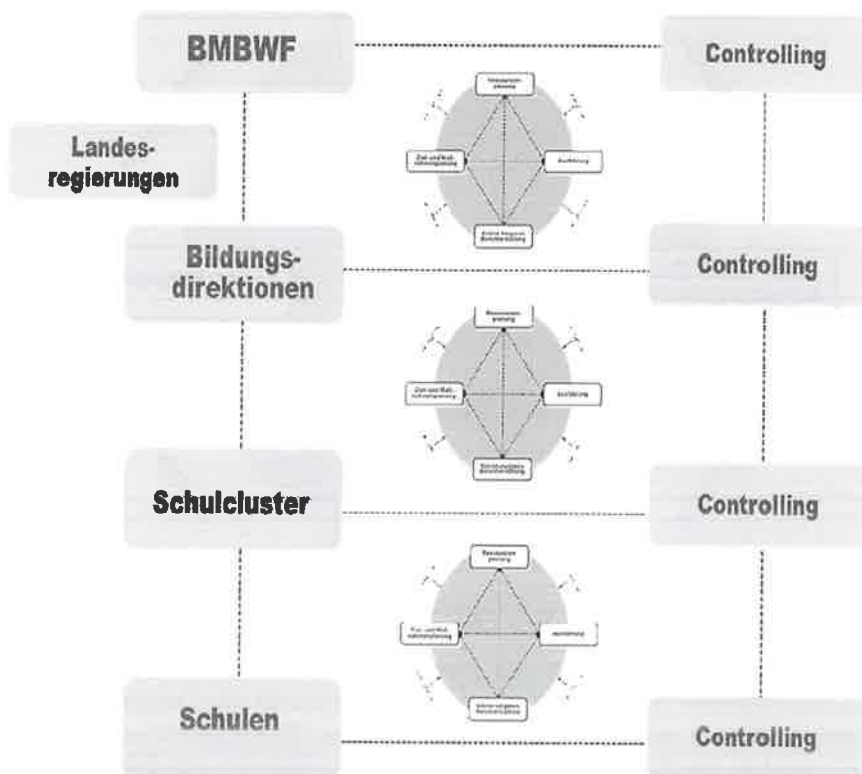


Abbildung 4: Integrations- und Koordinationsfunktion

Dabei erfüllt das Controlling systembildende und systemkoppelnde Koordinations- und Integrationsaufgaben. Systembildend wirkt vor allem die Institutionalisierung der verschiedenen Phasen des Führungsprozesses in den Einrichtungen der Schulverwaltung. Die systemkoppelnde Koordination besteht in der hierarchieübergreifenden Abstimmung der Phasen des Führungskreislaufes durch die Aktivierung von Rückkoppelungsmechanismen.

C) Ziel- und Ergebnisorientierung

Die gegenwärtig praktizierte Input-Steuerung über detaillierte gesetzliche Bestimmungen und mittels Zuteilung von personellen bzw. finanziellen Ressourcen erschwert die nachhaltige Steuerung der Effizienz und Effektivität des Bildungssystems. Ziel- und Ergebnisorientierte Steuerung bedeutet, dass die zu erreichenden Ziele des Bildungssystems (= Schulqualität) festgelegt und die Zielerreichung durch die

Gegenüberstellung von geplanten und tatsächlich erreichten Ergebnissen mit Hilfe von Kennzahlen kontrolliert wird. Damit leistet das Controlling einen Beitrag zur Bewältigung des Übergangs von der Inputsteuerung (Ressourcensteuerung) zu einer Performance Steuerung (Output- und Outcomesteuerung) im Bildungssystem. Wie die Abbildung 5 zeigt, lässt sich die Performance von Bildungseinrichtungen bzw des Bildungssystems (= Schul- bzw Bildungsqualität) in differenzierter Weise durch verschiedene Performance-Indikatoren bzw - Kennzahlen abbilden, die sich auf den Input, die Prozesse, den Output, den Outcome (Wirkung) oder eine Kombination von diesen beziehen können.

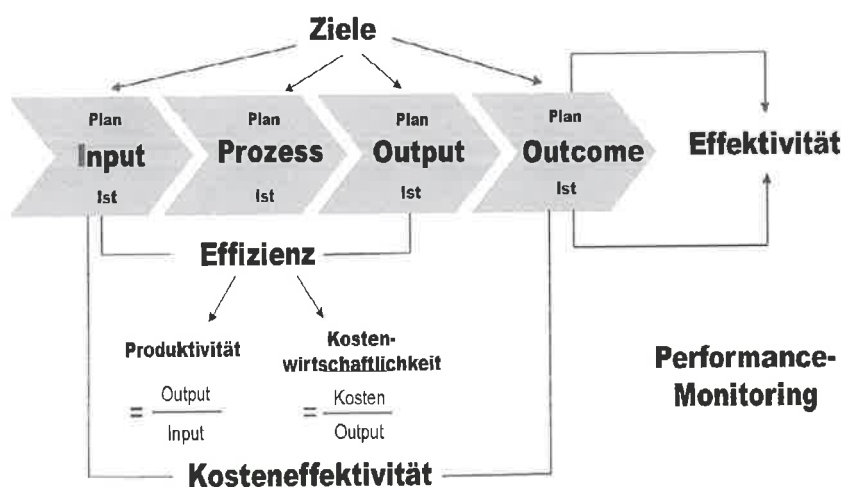


Abbildung 5: Steuerung der Bildungsperformance

Einen Versuch, die Performance von nationalen Bildungssystemen mittels Indikatoren in komparativer Weise abzubilden, stellt die von der OECD in regelmäßigen Abständen durchgeführte PISA-Studie dar. Der in der Abbildung 6 dargestellte Ländervergleich bringt beispielsweise die Kosteneffektivität von Pflichtschulsystemen zum Ausdruck. Auf der x-Achse sind die kumulierten Ausgaben für die Pflichtschulausbildung (kaufkraftbereinigt in USD) und auf der y-Achse ist der Bildungserfolg in Punkten (Durchschnitt Lesekompetenz, mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung) dargestellt.

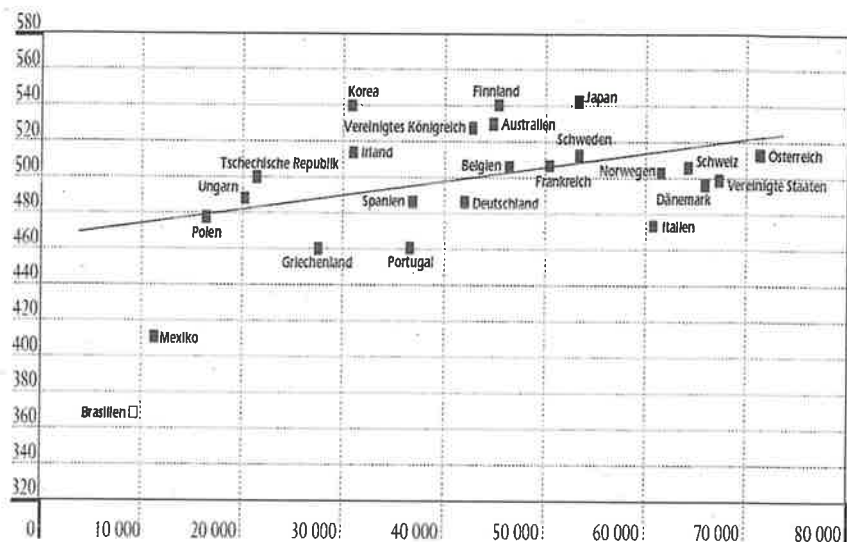


Abbildung 6: Durchschnittlicher Erfolg in PISA im Verhältnis zu den kumulativen Ausgaben je Schüler zwischen dem Alter 6 und 15 Jahren¹⁰

Das österreichische Pflichtschulsystem zeigt eine im Vergleich zu den PISA-Top Performern geringe Kosteneffektivität (erreichte Punkteanzahl im Vergleich zu den eingesetzten Ressourcen). Obwohl diese Abbildung auf Zahlen aus dem Jahre 1998 beruht, hat sich an der Situation grundsätzlich nicht viel geändert.¹¹ Als eine mögliche Ursache für diese Situation wird auch die geringe Autonomie der Bildungseinrichtungen in Österreich genannt. Daher darf vom Bildungsreformgesetz 2017 erwartet werden, dass die Vergrößerung der Schulautonomie auch zu einer Verbesserung der Kosteneffektivität führt.

D) Informationsversorgungsfunktion

Das Controlling unterstützt durch die Bereitstellung von Daten und Informationen die Steuerung des Ressourcenbedarfes, der Effizienz und der Effektivität der Einrichtungen des Bildungssystems. Zu diesem

¹⁰ OECD, Lernen für das Leben: Erste Ergebnisse von PISA 2000 (2001) 107 f.

Daten zu den Ausgaben stammten aus dem 1998 (öffentliche und private Ausgaben).

¹¹ Siehe <www.oecd.org/pisa>.

Zweck ist ein auf die besonderen Bedürfnisse des Bildungswesens angepasstes Informationssystem aufzubauen, das sowohl den Informationsbedarf der verschiedenen Entscheidungsebenen des Bildungssystems als auch den der interessierten Öffentlichkeit abbildet. Ein derartiges Informationssystem ist auch die Voraussetzung für ein permanentes Bildungsmonitoring. Darunter kann die systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über das Bildungssystem und dessen Umfeld verstanden werden. Dadurch können zukünftig alle Steuerungsebenen über einen abgestimmten, verbindlichen Katalog an qualitativen Kriterien, Kennzahlen, Parametern und Benchmarks verfügen, die die Qualität von Schulen beschreiben. Diese evidenzbasierte Qualitätssicherung soll zentral durch eine eigens einzurichtende Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung erfolgen. Das Bildungsministerium erhebt zentral wesentliche Indikatoren, die Rückschlüsse auf den Erfolg einzelner Schulen und Schulcluster zulassen. Die Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung bereitet die gewonnenen Daten auf, vergleicht die Ergebnisse mit den Rahmenbedingungen (Umfeldfaktoren) und zeigt Abweichungen auf. Die individuellen Daten werden der jeweiligen Schule bzw. der jeweiligen Schulaufsicht zur Verfügung gestellt. Mit Hilfe dieser Daten können die Führungsebenen feststellen, inwieweit die zentral definierten Bildungs- und Wirkungsziele erreicht worden sind. Darüber hinaus liefern sie Anhaltspunkt, wie die Effektivität und die Effizienz des Bildungssystems verbessert werden kann.

Für den Bereich der vom Bund finanzierten Universitäten hat das Wissenschaftsministerium ein öffentlich zugängliches Datawarehouse¹² („unidata – Zahlen und Daten auf Knopfdruck“) aufgebaut, das Performance-Indikatoren der Universitäten in komparativer Form zur Verfügung stellt. Dabei haben die Universitäten die in der Bildungsdocumentationsverordnung Universitäten (BidokVUni) festgelegten Daten an das zuständige Bundesministerium zu liefern, die anschließend validiert (Datenclearing) und veröffentlicht werden. Darüber hinaus haben die Universitäten zusätzlich zum Rechnungsabschluss eine Wissensbilanz¹³ zu erstellen und im Mitteilungsblatt zu publizieren. Sie gibt in Form von interpretierten Kennzahlen (= Performance Indikatoren) Auskunft über das intellektuelle Vermögen einer Universität.

12 Datawarehouse Hochschulbereich Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

13 Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über die Wissensbilanz (Wissensbilanz-Verordnung 2016 – WBV 2016, StF: BGBl II 97/2016).

E) Methodenversorgungsfunktion

Das Controlling unterstützt die verschiedenen Entscheidungsebenen durch die Bereitstellung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten (Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne, Kosten- und Leistungsrechnung, Entwicklungspläne, Zielvereinbarungen, Selbst- und Fremdevaluation, Qualitätsaudits, Berichtswesen etc). Das BD-EG bestimmt im fünften Abschnitt, dass insbesondere in den Bildungsdirektionen ein Planungswesen (§ 28), ein internes Rechnungswesen (§ 29) und ein Berichtswesen (§ 30) aufgebaut werden muss.

1. Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL)

Dieses betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrument wurde im Zuge der Haushaltsrechtsreform des Bundes (siehe § 45 Bundeshaushaltsgesetz 2013) eingeführt, um eine effiziente und wirkungsorientierten Verwaltungsführung sicherzustellen. Im RZL ist der Input (= Ressourceneinsatz), der Output (= Leistungen) und der Outcome (= Wirkungen) einer Bildungsdirektion zu planen und mit dem übergeordneten RZL der zuständigen haushaltsführenden Stelle im Bildungsministerium abzustimmen. Die Genehmigung des RZL der Bildungsdirektion erfolgt durch das zuständige Regierungsmitglied im Einvernehmen mit der jeweiligen Landesregierung. Der RZL hat für den Zeitraum des geltenden Bundesfinanzrahmengesetzes Angaben über die finanziellen und personellen Ressourcen, die angestrebten Ziele der Bildungsdirektionen und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen zu enthalten. Unklar bleibt, wie die Teile der Gebarung für die Landesagenden nach den jeweils unterschiedlichen Haushaltssystemen der Länder – die nicht dem System des BHG 2013 folgen müssen – in den RZL der jeweiligen Bildungsdirektion integriert werden.¹⁴

2. Internes Rechnungswesen (Kosten- und Leistungsrechnung)

Der Rechnungshof stellt in seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“¹⁵ fest, dass das zuständige Bundesministerium nur über rudimentäre Kosten- und Leistungsinformationen über die Landesschulräte verfügt. Detaillierte Informationen für

¹⁴ Rechnungshof Österreich, Stellungnahme zum Entwurf des Bildungsreformgesetz 2017 (28. April 2017, GZ 302.848/001-2B1/17) 10.

¹⁵ Bericht des Rechnungshofes, Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte (Reihe Bund 2015/13) TZ 26.

die Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol waren nicht vorhanden. Dadurch war es auch nicht möglich, Aussagen über die Kosten der einzelnen Leistungsbereiche der Landesschulräte zu treffen. Dementsprechend empfahl der Rechnungshof in Abstimmung mit den Landesschulräten entsprechend der Größe der Aufgabenbereiche der einzelnen Landesschulräte eine angemessene Kosten- und Leistungsrechnung zu implementieren, um ein Benchmarking und eine wirkungsorientierte Steuerung zu ermöglichen. Daran anknüpfend bestimmt § 29 BD-EG, dass in jeder Bildungsdirektion eine Kosten- und Leistungsrechnung zu implementieren ist.¹⁶ Sie soll durch die Definition von aussagekräftigen und gut abgrenzbaren Leistungen die Grundlage für eine trennscharfe Darstellung der Bundes- und Landesagenden im Rahmen der Aufgabenabwicklung der Bildungsdirektion ermöglichen. Die näheren Bestimmungen über die Kosten- und Leistungsrechnung sind vom zuständigen Mitglied der Bundesregierung nach Anhörung der Landesregierung festzulegen. Auch bei der Ausarbeitung der Bestimmungen zur Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung der Bildungsdirektionen kann auf die Erfahrung der Universitäten verwiesen werden. Die Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an Universitäten (KLRV Universitäten)¹⁷ wurde vom zuständigen Bundesministerium gemeinsam mit den Universitäten erarbeitet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist fraglich, ob sich die Kosten- und Leistungsrechnung für die Bildungsdirektionen an den Vorgaben der Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes (siehe Bundeshaushaltsgesetz 2013) zu orientieren hat und wie die technische Realisierung aussieht. Durch die Bestimmungen des § 25 Abs 2 BD-EG kommt der Kosten- und Leistungsrechnung besondere Bedeutung zu, denn es ist der Sachaufwand der Bildungsdirektionen ab dem 1. Jänner 2023 auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung auf den Bund und das jeweilige Land aufzuteilen. Um die tatsächlichen Kostenzuordnungen machen zu können, ist bei sämtlichen Aufwendungen eine entsprechende Aufteilung auf Bundes- und Landesanteile erforderlich. Es besteht die Gefahr, dass durch die gemischte Behörde (Bund und Land) es naturgemäß auch zu Aufteilungsproblemen der Aufwendungen jener Aufgabenbereiche kommen wird, die sowohl Bundes- als auch Landesagenden vollziehen. Dies kann zur Folge haben, dass sämtliche Bedienstete der zukünftigen Bildungsdirektionen

16 *Rechnungshof Österreich, Stellungnahme 11.*

17 BGBl II 69/2017.

genaue Zeitaufzeichnungen unterteilt nach Kostenträger zu führen haben und in einem Zeiterfassungssystem einzugeben sind.

3. Berichtswesen

Die Leitung jeder Bildungsdirektion hat alle drei Jahre im Wege des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung einen hinsichtlich Aufbau und Struktur nach Vorgaben des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung zu erstellenden nationalen Schulqualitätsbericht, der einen Personal- und Ressourcenbericht sowie die konsolidierten Ergebnisse der Qualitätssicherung enthält, an den Nationalrat zu legen. Diese Berichte dienen als Informationsgrundlage, die es den Entscheidungsträgern ermöglichen soll, frühzeitig Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

IV. Schlussbemerkungen

Mit dem Bildungsreformgesetz 2017 wird ein ernsthafter Versuch unternommen, wesentliche Teile des österreichischen Bildungssystems nach den Grundprinzipien des New Public Management neu auszurichten, um die Schulqualität und damit die Effizienz und Effektivität der Bildungseinrichtungen in den nächsten Jahren nachhaltig zu verbessern. Um die Schulqualität umfassend steuern zu können, sieht das Bildungsreformgesetz 2017 vor, dass auf allen Ebenen des Bildungssystems Controlling-Aufgaben wahrgenommen werden. Die Erfahrungen im Zuge der Universitätsreform zeigen, dass es einige Zeit in Anspruch nehmen wird, bis die „neuen“ Führungsebenen ihre Rolle im Sinne des Bildungsreformgesetzes 2017 ausfüllen können.

Vom Wunsch nach „Entflechtung“ zur Forderung nach mehr Bundesmitteln: Entwicklungen im bundesdeutschen Bildungsföderalismus

I. Die Rolle des Bildungswesens im bundesdeutschen Föderalismus und Grundzüge der Kompetenzverteilung

Schul- und Hochschulpolitik gelten als das klassische „Hausgut“ der bundesdeutschen Länder.¹ Damit unterscheidet sich die Staatsaufgabe Bildung deutlich von dem ansonsten in der bundesdeutschen Kompetenzverteilung vorherrschenden Muster: Während im intrastaatlichen Föderalismusmodell der Bundesrepublik grundsätzlich eine funktionale Aufgabenverteilung zwischen einer beim Zentralstaat angesiedelten Gesetzgebungskompetenz und einer bei den Ländern anzutreffenden Gesetzesausführung praktiziert wird,² weicht vor allem das Schulwesen, aber auch das Hochschulwesen, von diesem Modell ab. Im Bildungswesen tragen die deutschen Länder sowohl für die (gesetzgeberische) Gestaltung als auch für die Verwaltung des Bildungswesens die Verantwortung, es sei denn das Grundgesetz weist dem Bund Kompetenzen zu (Art 30 GG). Kein Wunder, dass der frühere bayerische Kultusminister, Professor *Hans Maier* (CSU), zu der Feststellung kam, der Bildungsföderalismus gehöre zu den „Kronjuwelen des Verfassungsrechts“.³ Dass die politischen Akteure die Landeskompetenzen im Bildungswesen aber nicht immer mit der Umsicht behandeln, die einem solchen Schatz eigentlich zukommt, zeigt das Abschlussprotokoll der „Sondierungsgespräche“ von CDU/CSU und SPD im Januar 2018. Die späteren Koalitionspartner hielten es bemerkenswerterweise für erforder-

1 Münch, Vernachlässigung eines „Hausguts“. Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung, in: Scheller/Schmid (Hg), *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern* (2008) 186 ff.

2 Laufer/Münch, *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*⁹ (2010) 21 ff.

3 Maier, Wie koordiniert man Kulturpolitik? Die Kultusministerkonferenz im föderalen System in: derselbe (Hg), *Gesammelte Schriften*, Bd III: Kultur und politische Welt (2008) 33 (34). Erstveröffentlichung unter dem Titel: Die Kultusministerkonferenz im föderalen System, in: *Einheit in der Vielfalt. 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998* (1998) 21.

derlich, als Ergebnis ihrer Beratungen den Hinweis festzuhalten, „Die Kultushoheit bleibt Kompetenz der Länder“.⁴

A) Die Kompetenzverteilung im bundesdeutschen Schulwesen

Besonders weit geht die Eigenverantwortung der deutschen Länder im Schulwesen. Dieses ist fast ausschließlich Landesangelegenheit.⁵ Kompetenzen des Bundes im Schulwesen stellen eine Ausnahme dar: Im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art 74 Abs 1 Nr 11 GG) sowie das Arbeitsrecht (Art 74 Abs 1 Nr 12 GG) nimmt der Bund sein Gesetzgebungsrecht für die außerschulische Berufsausbildung wahr. Davon abgesehen besitzt der Bund für das Schulwesen (allgemein bildende Schulen) an für sich keine Kompetenz.⁶ Eingeschränkt werden die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder jedoch durch die Grundrechte. Diese bundesgrundrechtliche Überformung des Landesschulrechts geht mit einer nennenswerten Vereinheitlichung des deutschen Bildungswesens einher.⁷

In den 1970er und 1980er Jahren war die bundesdeutsche Schulpolitik ein ideologisch sehr aufgeladenes Politikfeld. Der Grundkonflikt zwischen „egalitärer Nivellierung und Leistungsprinzip“⁸ wurde besonders im Streit um die Gesamtschule ausgetragen. Dieser ideologisierten Phase bundesdeutscher Bildungspolitik folgten zwei Jahrzehnte mit relativ wenig Bewegung in der schulpolitischen Auseinandersetzung. Im Vorfeld der Föderalismusreform von 2006 war dann die Sorge groß, im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration könne womöglich eine der Ebenen des europäischen Mehrebenensystems auch in der Bildungspolitik „entbehrlich“ werden. Verfassungsrechtler meinten Anzeichen zu erkennen, „dass dies in Deutschland die Länder

4 Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD vom 12.1.2018, 12, abrufbar unter <dynamic.faz.net/red/2018/groko/GroKo_Gesamtdokument_Stand_121%201%20_10.15.pdf> (5.7.2018).

5 Wolf/Heinz, Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede, in: Hildebrandt/Wolf (Hg), Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse (2016) 11 ff.

6 BVerfGE 34, 165 (185).

7 Richter, Alternativen zur Kompetenzverschiebung im Bildungsföderalismus, DÖV 1979, 185 (190).

8 Oberreuter, Bildungspolitik im Umbruch zur Wissensgesellschaft, Bildungspolitik im Umbruch. Zeitschrift für Politik Sonderband 4 (2011), 7 (10).

sind“⁹. Angesichts eines derartigen Szenarios stellten sich die Auseinandersetzungen über die Verteilung der bildungspolitischen Kompetenzen im Zuge der Verhandlungen zur Föderalismusreform vor allem als Streit zwischen Bund und Ländern über den Erhalt bzw die Zurückgewinnung von verbliebenen Restkompetenzen dar. Mit Blick auf ihr Gesamtziel einer stärkeren Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern konzentrierten sich die Vertreterinnen und Vertreter der Länder darauf, dem Bund Kompetenzen abzurufen. Hierbei ließen sie sich von der Überlegung leiten, dem Bedeutungsverlust der Länder und vor allem der Landesparlamente sei nur über eine Ausweitung ihrer Gestaltungsbefugnisse beizukommen. Und für diese Ausweitung eignet sich der Bildungsbereich durchaus: Zum einen, weil das Bildungswesen ohnehin zum klassischen Kompetenzkanon der Länder gehört; zum anderen, weil die Bildungspolitik spätestens seit dem schlechten Abschneiden Deutschlands bei der ersten PISA-Studie im Jahr 2001 sowie aufgrund des demographischen Wandels als besonders wichtiges und unter Umständen wahlentscheidendes Politikfeld gilt. Dieses große öffentliche und politische Interesse an der Schulpolitik trug mit dazu bei, dass die Variationen im Schulwesen in den deutschen Ländern noch nie so groß waren wie in den letzten Jahren. Diese verwirrende Bandbreite ist dabei nicht allein das Resultat weltanschaulicher Überlegungen, die sich durch die Gesetzgebungskompetenz direkt auf die jeweilige Landesschulpolitik auswirkt. Sie lässt sich vielmehr auch auf den demographischen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland zurückführen. So sahen sich viele Regierungen in den Flächenstaaten genötigt, im ländlichen Raum wegen des Rückgangs der Schülerzahlen Schulen aufzugeben und dort unterschiedliche Formen von Gesamtschulen einzuführen. Im Gymnasialbereich führte die unterschiedlich schnelle Einführung und dann wieder Abschaffung des achtjährigen Gymnasiums zu einer ebenfalls verwirrenden Vielfalt von Schulformen. Insgesamt sind die schulpolitischen Abweichungen zwischen den Ländern eine Folge der Kombination von dezentralisierter Verfassungsordnung im Bereich der Bildungspolitik und dezentralisiertem Parteienwettbewerb bei gleichzeitigem Verzicht der Parteien, auf die Entwicklung profilierter schulpolitischer Programme. Das (Vor-)Urteil vom mobilitätsfeindlichen „Bildungsflickenteppich“ Deutschland bestätigt sich damit immer mehr. Diesem Erscheinungsbild kann nicht einmal die horizontale Selbstkoordination der

9 Huber, „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen, Recht der Jugend und des Bildungswesens 55 (2007), 4 (7).

deutschen Länder in Form der bereits 1948 gegründeten Kultusministerkonferenz (KMK) wirksam begegnen. Obwohl sich die Landesregierungen meist an die Vereinbarungen halten, die in der Kultusministerkonferenz (KMK) getroffen wurden, handelt es sich *de jure* bei den KMK-Beschlüssen aber lediglich um Empfehlungen.

Im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006 fand sich eine verfassungsändernde Mehrheit, die den unitarischen Langzeittrend durchbrach und die Grundlage für eine neue Asymmetrie im deutschen Bundesstaat schuf. Durch die Föderalismusreform 2006, deren Umsetzbarkeit von ihren Kritikern dem damaligen „neoliberalen“ Zeitgeist zugeschrieben wird,¹⁰ veränderte sich das Bund-Länder-Verhältnis gerade auch im Bereich der Bildungspolitik signifikant. Getragen wurde auch dieser Teil der Föderalismusreform von dem Wunsch der leistungsstärkeren Länder, die für autonomieschädlich gehaltenen Einmischungen des Zentralstaates zu beschränken. Gleichzeitig waren ursprünglich zulässige Investitionshilfen des Bundes für den Schulbereich (Art 104a Abs 4 GG a.F.) und damit die Finanzhilfen des Bundes etwa zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen der Länder (Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“) rechtlich nicht länger möglich. Auf diese Weise wollten die unionsregierten Länder Einmischungen des Bundes wie dem umstrittenen Ganztagschulbauprogramm von 2003 bis 2009 („Zukunft, Bildung und Betreuung“) der rot-grünen Bundesregierung (1998-2005) entgegentreten. Der bisherige Art 104a Abs 4 GG wurde durch Art 104b GG ersetzt, der die Gewährung von Finanzhilfen an eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bindet. Das sich daraus ergebende angebliche „Kooperationsverbot“ beschränkt sich aber – entgegen der ursprünglichen Absicht unionsgeführter Länder, die es auch auf das Hochschulwesen ausweiten wollten, auf das Schulwesen. Es ließ Finanzhilfen des Bundes „für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden“ nur zu, soweit der Bund in diesem Bereich die Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Mit dieser Regelung verfolgten die Regierungschefs besonders der leistungsstärkeren Länder die Absicht, autonomieschädliche Einmischungen des Zentralstaates, also den so genannten „goldenen Zügel“ des Bundes, zu unterbinden.

Gemessen am ursprünglichen Entflechtungsziel der Föderalismusreform gilt manchem Beobachter das so genannte „Kooperationsverbot“ als die zentrale, wenn nicht sogar die einzige „Errungenschaft“

10 Butterwegge, Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-) Politik, in: Butterwegge/Lösch/Ptak (Hg), Kritik des Neoliberalismus³ (2017) 123 (189).

der Föderalismusreform.¹¹ Sowohl die praktische Handhabung als auch vor allem die politische und öffentliche Rezeption des „Kooperationsverbotes“ zeugen davon, dass sich ein großer Teil der bildungspolitischen Akteure mit der konkreten Umsetzung der hehren Reformziele sehr schwer tut. Nicht nur die Vertreter der Opposition im Bundestag setzen sich seit 2006 für eine abermalige Grundgesetzänderung und eine Streichung des „Kooperationsverbotes“ ein, sondern auch führende Bildungspolitiker im Bund sprachen und sprechen sich seither für eine „Weiterentwicklung des Bildungsföderalismus“ aus.¹²

Zu den Folgen der Föderalismusreform 2006 im Schulwesen gehört, dass die Spreizung der Leistungsangebote der Länder im Schulbereich seither noch größer ausfällt. Die neue Vielfalt besteht nun nämlich auch im Besoldungsrecht: Während die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten (also auch der Lehrer und Hochschullehrer) in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art 74 Abs 1 Nr 27 GG) verblieb, ging das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht der Landesbeamten und der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder über. Das heißt, dass die deutschen Länder seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 die Vergütung ihrer Lehrer selbst regeln können. In der Folge werden Beamte nach dem Dienstrecht und den entsprechenden Besoldungstabellen des Landes vergütet. Status und Bezahlung von Lehrern unterscheiden sich in der Folge zum Teil gravierend: Während die Länder Berlin und Sachsen ausschließlich angestellte Lehrer im Schuldienst beschäftigen, werden Lehrer in den anderen Ländern im Regelfall verbeamtet. Die angestellten Grundschullehrer in Berlin erhalten ein Anfangsgehalt gemäß der Erfahrungsstufe 5, in Sachsen dagegen werden Lehrkräfte lediglich in die Stufe 2 eingruppiert.¹³

Die zusätzliche Ausdifferenzierung der Landesschulsysteme aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der deutschen Länder bestätigte die Kritiker der Föderalismusreform in ihrer sofort nach der Verfassungsänderung einsetzenden Forderung nach

11 Huber, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 55 (2007), 6.

12 Spließ, Rupprecht/Schipanski: Kooperationsverbot überdenken, 3.8.2010 abrufbar unter www.xtraneews.de/2010/08/03/rupprechtschipanski-kooperationsverbot-ueberdenken-id5522725.html (10.7.2018).

13 Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Einstiegsgehälter für Lehrkräfte nach dem 2. Staatsexamen (Stand Dezember 2017), abrufbar unter: www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Arbeit_und_Recht/Gehalt/Einstiegsgaeaelter_Lehrkraefte_November_2015.pdf (10.7.2018).

einer Abschwächung des angeblichen „Kooperationsverbotes“. Bereits die Föderalismusreform II der damaligen Großen Koalition (2005-2009) im Jahr 2009 führte dessen erste Durchbrechung durch eine auf extreme Notlagen bezogene Ausnahmeklausel in Art 104b Abs 1 S 2 GG ein: „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 Finanzhilfen gewähren.“ Auch nach der Verankerung dieser Ausnahmeregelung stand das „Kooperationsverbot“ jedoch weiterhin in der Kritik. Die nächste Lockerung ließ zwar nicht lange auf sich warten, wirkte sich aber nur auf die Finanzierung der Hochschulen aus. Im Rahmen der Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Jahr 2017, also wiederum während der Großen Koalition, wurde aber schließlich ein neuer Art 104c in das Grundgesetz eingefügt, der Finanzhilfen des Bundes auch für kommunale (also schulbezogene) Bildungsinvestitionen ermöglicht: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.“

Dieser Sondertatbestand soll dem „bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ Rechnung tragen. Die Begründung der gesetzlichen Neuregelung im Jahr 2017 erscheint symptomatisch: Die Debatte um (angeblich) marode Schulen in Deutschland flackert seit einigen Jahren in regelmäßigen Abständen auf. Dass diese Debatte auch von den Vertretern der politischen Parteien geführt und geschürt wird, die seit Jahrzehnten auf allen staatlichen Ebenen politische Verantwortung tragen, dürfte nicht zuletzt auf die öffentlichen Reaktionen auf die so genannte Flüchtlingskrise 2015/2016 zurückzuführen sein: Wohl auch um sich nicht noch mehr dem populistischen Vorwurf auszusetzen, für die Flüchtlinge werde „zu viel“ und für die einheimische Bevölkerung „zu wenig“ getan, scheinen Politiker aller bundesdeutschen Parteien bereit, selbst angestammte föderale Grundsätze über Bord zu werfen. Selbst Vertreter der bayerischen CSU, die ansonsten den Föderalismusgedanken besonders hoch hält, zweifeln¹⁴

14 Stellungnahme Prof Dr Stefan Koriath zum Entwurf der Bundesregierung vom 13.2.2017 zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 16.3.2017, S 6; vgl Stenographisches Protokoll der Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses 18/9 vom 20.3.2017, 77; abrufbar unter <www.bundestag.de/blob/499518/5e9ab1c40da6b10c884d564d1b7dda85/098_protokoll-data.pdf> (8.7.2018).

offenbar am Sinn der Regelung: So kritisierte der aus Bayern stammende Präsident des Städte- und Gemeindebundes *Uwe Brandl* (CSU) das „Kooperationsverbot“ als „Rückfall in vergangene Jahrzehnte“ und forderte, dass der Bund auch rechtlich in die Lage versetzt werden müsse, den Ländern die benötigten Gelder zur Verfügung zu stellen. Verfassungsjuristen hingegen warnen, die Regelung über Bundesmittel für die kommunale Bildungsinfrastruktur sei mit der noch in der Föderalismusreform 2006 angestrebten klaren verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung nicht zu vereinbaren. Ihnen gilt diese jüngste Neuregelung als „völlig systemfremd und verfehlt“. Sie ignoriere nämlich, „[...] dass es Sache des jeweiligen Landes ist, für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften zu sorgen.“ Im Übrigen solle das Grundgesetz auch bei Fragen der Schullasten „nicht in die Länderzuständigkeiten einbrechen“.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Bedenken scheint die jüngste Lockerung des „Kooperationsverbotes“ manchem politischen Akteur in Deutschland noch nicht weit genug zu gehen; das zeigt die Fortführung der Debatte unter unterschiedlichen Vorzeichen in einzelnen Landtagen, im Bundesrat sowie im Bundestag. Im Bundestag hielten sich die Gegner des „Kooperationsverbotes“ in der Fraktion Die Linke nicht mit den Feinheiten der bundesdeutschen föderalen Aufgabenverteilung auf, sondern ließen dem Wunsch nach Finanzspritzen des Bundes plakative Botschaften folgen: „Kein Mensch kann nachvollziehen, weshalb es dem Bund nicht möglich sein soll, sich an guter Bildung finanziell zu beteiligen.“ Und im Bundesrat begründeten sieben Landesregierungen (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) ihren Antrag auf vollständige Aufhebung des so genannten „Kooperationsverbotes“ mit steigenden Anforderungen an frühkindliche Bildung, die sich zum Beispiel aus dem Zuwanderungsdruck auf die Städte ergeben, mit der Umsetzung von inklusiver Bildung, der flächendeckenden Weiterentwicklung von Ganztagschulen, der Notwendigkeit digitaler Bildung und Medienkompetenz, der steigenden Notwendigkeit für Schulsozialarbeit sowie der Gewährleistung des Rechts auf Bildung auch für Flüchtlinge. So scheint die regelmäßig vorgetragene Forderung nach einer stärkeren Vereinheitlichung des bundesdeutschen Schulwesens in einer Zeit besonders zu verfangen, in der selbst der bauliche Zustand von Schulen im Allgemeinen und der Zustand von Schultoiletten im Besonderen zum Thema eines Bundestagswahlkampfes werden kann und in der dem Zentralstaat offenbar eine größere diesbezügliche Kompetenz als den Ländern unterstellt wird. Die bekannt geringe Bereitschaft der bundesdeutschen Wählerschaft, angesichts der großen Vorzüge föde-

raler Strukturen die Nachteile einer bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Kauf zu nehmen,¹⁵ schlug sich bei der Bundestagswahl 2017 auch in den Wahlprogrammen einzelner Parteien nieder. Den Sozialdemokraten beispielsweise schwebte die „Bündelung aller Kräfte“ in einer „Nationalen Bildungsallianz“ vor. Bildung, so die SPD, sei „eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“. Daher wolle man mit einem neuen Grundgesetzartikel 104c „in einem ersten Schritt“ das so genannte „Kooperationsverbot“, das seit 2006 im Grundgesetz verankert ist, „aufbrechen“. Auf diese Weise solle der Bund in finanzschwachen Kommunen „direkt in Bildungseinrichtungen wie Kitas, Schulen, Horte und Berufsschulen investieren können“. „Überall da, wo es sinnvoll ist, muss der Bund helfen können, Bildung besser zu machen.“ Die anderen Parteien wollten – mit Ausnahme der Union – offenbar bei diesen Forderungen nach Unitarisierung nicht zurückstehen: Die FDP forderte in ihrem Wahlprogramm von 2017 „einheitliche Bildungsstandards in Deutschland“ und trat dafür ein, die Finanzierung des Bildungssystems müsse „eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ werden. Die AfD, deren Vertreter sich in der betreffenden Bundestagsdebatte eigentlich zum Hüter der föderalen Staatsstruktur aufschwang, nannte in ihrem Wahlprogramm gleichzeitig viele Einzelpunkte, die nach ihrer Einschätzung im Schul- und Hochschulsystem geändert werden müssten. Den Umstand, dass die entsprechenden Kompetenzen fast ausschließlich bei den Ländern liegen, thematisiert das Wahlprogramm jedoch nicht. Die Linke sprach sich für eine komplette Aufhebung des „Kooperationsverbotes“ aus und trat sogar dafür ein, „Bildung als Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz verankern, damit für alle Kinder und Jugendlichen Bildungsgerechtigkeit hergestellt werden kann.“ Von den Parteien, die im Herbst 2017 schließlich in den Deutschen Bundestag einzogen, bekennen sich allein CDU und CSU zur Landesaufgabe Bildungspolitik: „Schulbildung ist nach der Ordnung des Grundgesetzes Ländersache und wird es bleiben. Dennoch gibt es eine gesamtstaatliche Verantwortung, der wir uns stellen: Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse setzt die Gleichwertigkeit von Bildung voraus.“

15 Petersen/Grube, Die Verlockung des Zentralismus: Paradoxe Einstellungen der Bevölkerung zum föderalen Staatswesen, seinen Institutionen und zur einheitlichen Bildungspolitik, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2017 (2017) 295 ff.

B) Kompetenzverteilung im bundesdeutschen Hochschulwesen

Auch die Hochschulpolitik fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der deutschen Länder. Ihr originärer Hoheitsbereich¹⁶ wird jedoch durch verschiedene Kompetenzen des Bundes nennenswert eingeschränkt, so dass beide bundesstaatlichen Ebenen bereits von Verfassung wegen zur Kooperation verpflichtet sind.

In den Anfängen der Bundesrepublik betrieb der Bund Hochschulpolitik mittels finanzieller Zuwendungen:¹⁷ Da die den Ländern für die Forschungsförderung verfügbaren Finanzmittel nicht ausreichten, begann der Bund noch in den 1950er Jahren eine unspezifische Förderung durch die Bereitstellung von Ressourcen unter anderem im Bereich der Atomforschung.¹⁸ Dieses Engagement des Bundes in der Hochschul- und Forschungspolitik wurde dadurch begünstigt, dass die eigentlich im Rahmen des geplanten Projekts Europäische Verteidigungsgemeinschaft angesparten Bundesmittel für andere Zwecke ausgegeben werden konnten. Zunächst waren die großzügigen Bundeszuwendungen an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) nur als vorübergehende Leistungen gedacht gewesen. Die Hoffnung der Länder, die Festlegung einer 50-prozentigen Förderung von DFG und MPG durch den Bund würde ihnen zumindest den Rücken dafür freihalten, den Ausbau des Hochschulsystems finanziell selbst zu bewältigen, erfüllte sich nicht. Aus diesem Grund wurde bei der grundgesetzlichen Verankerung der so genannten Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen der „Großen Finanzreform“ des Jahres 1969 auch der „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ als Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen (Art 91a Abs 1 Nr 1a GG aF).¹⁹

Zu den Besonderheiten bundesdeutscher Föderalismusdebatten und Föderalismusreformen gehört, dass diese Regelung durch die Reform des Jahres 2006 wieder abgeschafft und der Aus- und Neubau von Hochschulen in die alleinige Zuständigkeit der Länder überführt wurde; dafür ist bis zum Jahresende 2019 eine finanzielle Kompensation zugunsten der Länder vorgesehen (Art 143c GG).

16 BVerfGE 6, 309 (354) und BVerfGE 12, 205 (229).

17 Schimank/Lange, Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Weingart/Taubert (Hg), Das Wissenschaftsministerium – Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland (2006) 311 ff.

18 Schimank/Lange, Hochschulpolitik 314.

19 Laufer/Münch, Föderale Ordnung 192 ff.

Selbst nach verschiedenen „Entflechtungsversuchen“ durch die Föderalismusreform von 2006 besitzt der Bund – ungeachtet wichtiger Verfassungsänderungen –²⁰ im Hochschulwesen weiterhin wichtige Zuständigkeiten und ist zentraler Akteur.²¹ Zu dieser Einschätzung trägt bei, dass selbst die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art 75 Abs 1 Nr 1a GG) den Landesgesetzgeber nur auf den ersten Blick begünstigt: Die entsprechenden Gesetzgebungsbefugnisse gingen mit Ausnahme der Regelungskompetenz für den Hochschulzugang und die Hochschulabschlüsse (Art 72 Abs 3 Nr 6 GG) zwar in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder über, gleichzeitig ist der Bundesgesetzgeber aber nun – anders als bis dahin – bei der Regelung von Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen nicht mehr darauf beschränkt, lediglich einen Rahmen zu setzen. Vielmehr ist es dem Bund seither erstmals möglich, in diesem Teilbereich vollständige Gesetze zu erlassen, und zwar ohne dabei die in Art 72 Abs 2 GG geregelten Anforderungen an die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen beachten zu müssen. Dadurch hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, im Interesse der Gleichwertigkeit entsprechender Studienleistungen Abschlussniveaus und Regelstudienzeiten festzulegen und so einen Beitrag zur Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums leisten. Diese Kompetenzregelung als Nachfolge der früheren Rahmengesetzgebung ist symptomatisch für die gesamte Föderalismusreform von 2006: Die Länder erhielten durch die Verlagerung fast ausschließlich Teilkompetenzen. Das heißt: Auch in den Bereichen, in denen sie formal eigenständig handeln könnten, ist die Abstimmung mit dem Bund aus inhaltlichen Gründen erforderlich. Auch ansonsten muss die Einschätzung des Verhandlungserfolges der leistungsstärkeren Länder relativiert werden. Während es den leistungsstärkeren Ländern darum gegangen war, die Gestaltungskompetenz für relevante Politikfelder zu erhalten, blieb ihnen am Ende der Beratungen vor allem ein „Katalog isolierter Zuständigkeiten für eng umschriebene Spezialgesetze“.²² Diese Kompetenzerweiterung wurde

20 *Pasternack*, Sechzehn plus eins. Der deutsche Hochschulföderalismus, die hochschule. journal für wissenschaft und bildung 20 (2011), 6 ff; *Sandberger*, Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2008 (2008) 160 ff.

21 *Nolte*, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, Deutsches Verwaltungsblatt 2010, 84 ff.

22 *Scharpf*, Föderalismusreform. Weshalb wurde so wenig erreicht?, Aus Politik und Zeitgeschichte 50 (2006), 6 ff.

zudem teuer erkaufte: Die Aufgabenverteilung bei den konkurrierenden Zuständigkeiten ist inzwischen sogar noch schwieriger nachzuvollziehen als vor der Föderalismusreform.

II. Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Bildungsfinanzierung

Von größerer Relevanz als die Kompetenzregelungen bei der Gesetzgebung waren die Vorschriften, die im Rahmen der Föderalismusreformen hinsichtlich der Finanzierung von bildungspolitischen Vorhaben getroffen wurden. Infolge der Föderalismusreform wurden die bisherigen Investitionsprogramme des Bundes (Art 104a Abs 4 GG aF) – zunächst – unzulässig und das „Kooperationsverbot“ in Art 104b GG verankert. Obwohl die entsprechenden Prognosen bereits während der Vorarbeiten zur Föderalismusreform zugänglich waren, zeigten sich die politisch Verantwortlichen überrascht davon, dass einige Länder finanziell überfordert sind, ihrer Verantwortung für das Bildungswesen auch ohne diese Bundesmittel im notwendigen Umfang nachzukommen. Eine Folge dieser teilweisen Überforderung ist zum einen die zunehmende Asymmetrie der deutschen Hochschullandschaft. Eine andere Folge sind die seit 2006 immer wieder zu beobachtenden Versuche, das „Kooperationsverbot“ zu umgehen oder zumindest die ursprünglich beabsichtigte Trennung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen in der politischen und administrativen Praxis „flexibel“ zu handhaben.

Eine Mitfinanzierung des Bundes bei der Wissenschaftsförderung bleibt aufgrund von Art 91b Abs 1 S 2 GG sowie auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art 74 Abs 1 Nr 13 GG) auch ohne fantasievolle Auslegungen zulässig. Dazu trug bei, dass im Zuge der Beratungen der Föderalismusreform in quasi letzter Minute eine Erweiterung der Formulierung vorgenommen werden konnte: Entgegen des ursprünglichen Vorschlags ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht nur bei der Förderung von Vorhaben der „wissenschaftlichen Forschung“, sondern auch bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ zulässig. Zustande kam diese Ausweitung jedoch nur deshalb, weil die Mehrheit der Länder gleichzeitig durchsetzten, dass seither jedes Land eine Vetoposition innehat: „Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder“. Infolge dieses in Art 91b Abs 1 S 2 GG aufgenommenen Einstimmigkeitserfordernisses könnten zentrale Vorhaben der überregio-

nal bedeutsamen Wissenschaftsförderung am Veto eines einzelnen Landes scheitern. Damit wurden dem Bund auch für den Hochschulbereich erweiterte Kooperations- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten eröffnet, die es ermöglichten, dass Bund und Länder gemeinsam den so genannten Hochschulpakt 2020 eingehen konnten. Der erstmals im Jahr 2007 als Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vereinbarte Hochschulpakt sollte den damals wegen der doppelten Abiturjahrgänge erwarteten Anstieg von Studienanfängern abfedern. 2014 einigten sich Bund und Länder auf die bislang letzte dritte Phase des Hochschulpakts, der nun im Jahr 2020 auslaufen soll. Für die nachfolgende Zeit wurden im Rahmen der 2017 beschlossenen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bereits Aufstockungen vereinbart, die jedoch nicht zweckgebunden sind. Bereits bei der Reform von 2006 war außerdem eine neue Förderungsmöglichkeit des Bundes im Grundgesetz verankert worden: Art 91b Abs 1 Nr 3 regelt seither die Förderung von Baumaßnahmen an Hochschulen einschließlich Großgeräten. Im Unterschied zur früheren Gemeinschaftsaufgabe ist der allgemeine Aus- und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken davon jedoch nicht erfasst. Damit stehen die Länder bei der Finanzierung der baulich-technischen Infrastruktur, abgesehen von zeitlich begrenzten Sonderprogrammen des Bundes, inzwischen weitgehend allein da. Bis zum Jahr 2025 investieren die Länder durchschnittlich rund 2,3 Mrd Euro in den Erhalt der baulich-technischen Infrastruktur der Hochschulen (ohne Universitätsklinika). Damit liegen sie 900 Mio Euro pro Jahr hinter dem tatsächlichen Mittelbedarf zurück. Es wird befürchtet, dass hier ein massiver Sanierungsstau von 20 Mrd Euro entsteht, der die an einigen Standorten ohnehin recht prekäre Lage der baulich-technischen Infrastruktur verschlechtern wird. Angesichts dieser Situation und der weiteren Perspektiven wundert es nicht, dass auch beim Hochschulbau eine ähnliche Debatte wie bei den Schulinfrastrukturen begann. So empfahl eine auf Initiative der Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg eingesetzte Expertenkommission, „das „Kooperationsverbot“ im Hochschulbau sollte aufgehoben und das Zusammenwirken von Bund und Ländern im gesamten Bereich der Infrastrukturplanung und -finanzierung neu gestaltet werden“.²³

23 *Kommission zur Finanzierung des universitären Hochschulbaus in Baden-Württemberg*, Empfehlungen vom Oktober 2017, 25 f, abrufbar unter <www.lrk-bw.de/images/12_Empfehlungen_Hochschulbau_BaW%C3%BC_12_Oktober_2017.pdf> (11.7.2018)>; Kempen, Das „Kooperationsverbot“ in ein Gebot umwandeln.

III. Die unterlaufene Föderalismusreform

Während einzelne deutsche Ministerpräsidenten noch während der Beratungen zur Föderalismusreform die Befreiung von „bundesstaatlicher Vormundschaft“ gefeiert und ihre Freude darüber zum Ausdruck brachten, dass die Föderalismusreform 2006 einen „echten Wettbewerb der Hochschulen untereinander“ fördere, der der „Qualität der Hochschullandschaft“ helfen werde,²⁴ trat in der politischen Praxis das Gegenteil ein. Auch unter dem Eindruck der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der neuen Verschuldensregelungen im Grundgesetz (Art 109 GG) bestätigte sich die Warnung von Kritikern der Föderalismusreform, dass die bundesdeutsche Forschungslandschaft als Folge der Föderalismusreform endgültig zweigeteilt wurde: Zum einen in die außeruniversitären Institute, wie die Max-Planck-Gesellschaft oder die Helmholtz-Institute, die zu großen Teilen vom Bund finanziert werden und deren Etat im Laufe der Jahre sogar anstieg. Zum anderen in die Landesuniversitäten, die mit Sparzwängen und steigenden Studierendenzahlen um ihre Forschungsstärke kämpfen müssen.

Vor diesem Hintergrund einigte sich die erste Große Koalition unter Bundeskanzlerin *Merkel* (2005-2009) auf die Neuregelung von Art 104b Abs 1 S 2 GG: „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 Finanzhilfen gewähren.“ Die nächste Große Koalition unter Bundeskanzlerin *Merkel* in der Wahlperiode 2013 bis 2017 vereinbarte schließlich eine weitere Änderung von Art 91b Abs 1 GG (seit 1.1.2015): Dieser erlaubt die Förderung überregional bedeutsamer Forschungsbauten einschließlich Großgeräten (Art 91b Abs 1 Satz 1 Nr 3 GG). Im Unterschied zur bisherigen Fassung ist darin ausdrücklich die Lehre als Feld der Zusammenarbeit im Fall überregionaler Bedeutung aufgenommen. Der Bund kann seither Hochschulen, einzelne Institute oder auch Institutsverbünde auch langfristig und sogar in Bezug auf die

Über die Finanzierung der Hochschulen in Deutschland, Forschung & Lehre 5 (2018) 390 (391 f).

24 Rede des damaligen Ministerpräsidenten von Niedersachsen *Christian Wulff* anlässlich der Landeshauptleuterkonferenz in Linz am 4.12.2006; die Rede ist nicht mehr abrufbar.

Grundfinanzierung der Hochschulen fördern. Dabei muss aber eine Bedingung sein: Es ist das Einverständnis aller Länder erforderlich. Auf dieser Regelung in Art 91b Abs 1 Satz 1 Nr 3 GG basieren seither zahlreiche hochschulpolitische Maßnahmen, unter anderem der „Hochschulpakt“, die „Exzellenzstrategie“, der „Pakt für Forschung und Innovation“ sowie der „Qualitätspakt Lehre“ wie auch die „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“.

Fast alle Länder sowie die SPD im Bundestag wollten den Hochschulpakt immer schon zur Dauerlösung machen und begründeten dies damit, dass trotz Hochschulpakt und trotz Kompensationsmittel des Bundes nach der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in Höhe von 695 Mio Euro pro Jahr bis 2019 enorme Finanzierungslücken entstanden seien. Auch aus diesem Grund fordern sie die Ergänzung der Mittel für den Hochschulpakt und als Alternative zu den immer befristet angelegten Bund-Länder-Sonderprogrammen eine pauschale Infrastrukturkomponente.²⁵

Während die Vorgängerbundesregierung (2013-2017) ihre Hilfe für Schulen auf „finanzschwache Kommunen“ beschränkte und eine entsprechende Beschränkung in den neuen Art 104c GG aufgenommen hatte, einigten sich Bundes- und Landespolitiker in den Koalitionsverhandlungen zu Jahresbeginn 2018 darauf, das Wort „finanzschwache“ zu streichen. Auf diese Weise würde es sich der Bund ersparen, die Finanzschwäche einer Kommune zu definieren. Falls die geplante Grundgesetzänderung die erforderliche Zweidrittelmehrheit findet, könnte auf dieser Grundlage auch der bereits 2017 grundsätzlich beschlossene „Digitalpakt“ wirksam werden,²⁶ der insgesamt ca 5 Milliarden Euro für die digitale Ausstattung der Schulen vorsieht.²⁷ Diese sollen in die Vernetzung und WLAN-Ausrüstung von Klassenzimmern, standortgebundene Endgeräte sowie sichere Cloudlösungen für Unterrichtsinhalte und den Austausch unter Lehrern fließen. Während der Bund die finanziellen Mittel zum Aufbau der digitalen Bildungsinfrastrukturen bereitstellen soll, werden die Länder die pädagogischen Konzepte entwickeln und sich um die Qualifizierung der Lehrkräfte

25 Stellungnahme des Kanzlers der Europa-Universität Flensburg vom 19.1.2017 gegenüber dem Bundestags-Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, abrufbar unter <www.bundestag.de/blob/489418/fa454355845b8165f3899e4248789e23/kupfer_stellungnahme-data.pdf> (12.7.2018).

26 Wiarda, Bildung und Politik. Darüber werden wir reden, abrufbar unter <www.jmwiarda.de/2018/01/02/dar%C3%BCber-werden-wir-reden/> (9.7.2018).

27 Regierungserklärung der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Anja Karliczek, im Deutschen Bundestag, PlPr 19/23 vom 22.3.2018, 2046.

kümmern sowie – gemeinsam mit den Kommunen – Betrieb und Wartung sicherstellen.²⁸

IV. Die Debatte um den bundesdeutschen Bildungsföderalismus nach der Föderalismusreform

2006 hatten sich die leistungstärkeren der deutschen Länder mit ihrem Ziel durchgesetzt, den (finanziellen) Einfluss des Bundes weitgehend zurückzufahren.

Dennoch hat die damalige Föderalismusreform die von ihren Befürwortern gewünschte Entflechtung nicht gebracht. Stattdessen kam es zu Gegenreaktionen, die die Kompetenzverteilung in der Bildungspolitik wegen der Finanznöte der Länder und Gemeinden eher zu deren Nachteil verändert hat.

Dass die Föderalismusreform eher bescheidene Ergebnisse brachte, die inzwischen außerdem durch neue Regelungen unterlaufen werden, hat mehrere Ursachen: Zum einen ändert keine Reform etwas am bundesdeutschen Grundwiderspruch, die Länder als Strukturelement der Verfassung einerseits stärken zu wollen und gleichzeitig in der praktischen Politik den Wunsch zu verfolgen, die nationale Geschlossenheit mit möglichst einheitlichen Regelungen in allen Daseinsbereichen zu sichern. Die Gegenbewegungen zur Föderalismusreform entzündeten sich vor allem an der Kritik, dass sich die wenigsten Länder das „Kooperationsverbot“ faktisch leisten können. Bemäntelt wird diese ambivalente Verhalten durch ein im bundesdeutschen Bildungsföderalismus übliches rhetorisches Mittel: Zunächst wird der föderale Schein beschworen und dann folgt der Hinweis auf die Notwendigkeit und die Fähigkeit der Akteure zur pragmatischen Lösung.

Diese Diagnose wird durch die beschriebene aktuelle Entwicklung bestätigt. Die derzeitige Bundesregierung unter *Angela Merkel* (die nunmehr dritte von ihr geführte Große Koalition) wird – den Bestand dieser durchaus prekären Bundesregierung vorausgesetzt – eine Änderung beim „Kooperationsverbot“ bringen. Schließlich hat sich die CDU-Kanzlerin längst damit arrangiert, dass alle ihre potenziellen Bündnispartner mehr Bundesengagement für die Schulen wollen –

28 *Bundesministerium für Bildung und Forschung*, Wissenswertes zum DigitalPakt Schule; abrufbar unter <www.bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.html> (12.7.2018).

und zwar dauerhaft. Eine zentrale Frage wird sein, wie viel Veränderung die Schwesterpartei CSU zulässt – im Zusammenspiel etwa mit den Ministerpräsidenten *Kretschmann* (Grüne) und *Laschet* (CDU), die zwar offen sind für mehr Bundesgeld, aber mehr Bundeseinfluss ablehnen.

An dieser aktuellen Debatte erstaunt, dass innerhalb von wenigen Jahren mehrfach gegenläufige „Reparaturarbeiten“ an den föderalen Regeln zur Finanzierung bildungspolitischer Maßnahmen für erforderlich gehalten wurden²⁹. Dieses Hin und Her ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei der Bundesrepublik Deutschland seit jeher um einen föderalen Staat mit einer nicht föderalen Gesellschaft handelt.³⁰ Noch wichtiger dürfte aber sein, dass der Wettbewerbs- bzw. Laborcharakter föderaler Systeme³¹ regelmäßig in Konflikt mit dem öffentlichen und privaten Interesse an schulpolitischer Beständigkeit gerät. Besonders bemerkenswert erscheint, dass das föderale Gesetz des „Goldenen Zügels“, das die Haltung der leistungsstärkeren deutschen Länder noch während der Arbeiten an der Föderalismusreform von 2006 maßgeblich prägte, in der Debatte um eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Bildungsinfrastrukturen offenbar keine Rolle mehr spielt: Es wird also nicht berücksichtigt, dass jede Landesregierung, die Mittel des Bundes zum Beispiel deshalb ausschlägt, weil sie die damit verfolgten sozial- oder bildungspolitischen Ziele aus landes- oder parteipolitischen Gründen nicht teilt, in die massive Kritik der Öffentlichkeit, ihrer Kommunen sowie der Opposition im Landtag geriete. Auch wenn die Verantwortlichen diesen Mechanismus in Abrede stellen wollen: Regelungen wie Art 104c GG bieten dem Bund die Möglichkeit, auch inhaltlich auf bildungspolitische Maßnahmen Einfluss zu nehmen.

Ein großer Teil der bundesdeutschen Öffentlichkeit bezweifelt offenbar mehr denn je, dass sich die Bundesrepublik Deutschland einen in der Substanz gehaltvollen Bildungsföderalismus noch länger leisten kann. Diese Gesetzmäßigkeit stellt sich vor allem dann ein, wenn es

29 *Lhotta*, Der „verkorkte Bundesstaat“: Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1993, 117 ff.

30 *Erk*, 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, 295 ff.

31 *Laufer/Münch*, *Föderale Ordnung*, 28.

um die Finanzierung aufwendiger bildungspolitischer Aufgaben geht.³²

Die Vehemenz, mit der diese Debatte derzeitig ausgefochten wird, weist auf eine besondere Konstellation hin: Während sich der äußere Druck auf das bundesdeutsche Bildungssystem durch den internationalen Wettbewerb sowie die Auswirkungen von Digitalisierung und Globalisierung erhöht,³³ erscheinen die bundesdeutschen Schulen aufgrund des derzeitigen Missverhältnisses zwischen integrations- und inklusionsbedingten Anforderungen einerseits und finanzpolitischer Leistungsfähigkeit vieler deutscher Länder und Kommunen andererseits nicht angemessen ausgestattet. Eine ähnliche Diagnose gilt, wenn auch aus anderen Gründen, zumindest für einen Teil der deutschen Hochschulen und Universitäten.

Diese Konstellation verstärkt die ohnehin besonders von Rechtspopulisten geschürte Befürchtung, das bundesdeutsche Bildungssystem sei weniger als früher geeignet, die Absolventen hervorzubringen, die der internationalen Konkurrenz gewachsen sind.³⁴ In der Folge neigen sowohl die Öffentlichkeit als auch politische Entscheidungsträger, auf eine Stärkung des zentralstaatlichen Einflusses als Lösung zu setzen.

Insgesamt deuten alle Anzeichen darauf hin, dass die Bundesrepublik Deutschland sich zu Beginn der 19. Legislaturperiode (seit Oktober 2017) mitten in einer weiteren Phase der bildungspolitischen Unitarisierung und Zentralisierung befindet. Drehte sich die Föderalismusreform 2006 noch um die Frage, wie man die Verflechtungen im Föderalstaat reduzieren und die Autonomie der Länder im Bildungswesen stärken könnte, wendete sich die Debatte nur zehn Jahre später fast um 180 Grad und alles deutet auf eine „erneute Stärkung und Bündelung von Kompetenzen beim Bund hin“.³⁵ Anders als in der Vergan-

32 Scheller, Der deutsche Bildungsföderalismus: Seismograph deutscher Bundesstaatlichkeit in Zeiten wachsender Kooperationsanforderungen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2017 (2017) 238 (249).

33 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg), Weißbuch Arbeiten 4.0, abrufbar unter <www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?__blob=publicationFile> (2.7.2018).

34 Soldt, AfD in Baden-Württemberg: Meuthen hui, innen pfui, in: FAZ vom 25.02.2016, abrufbar unter <www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-baden-wuerttemberg/vor-der-wahl-die-masslosigkeit-der-afd-anhaenger-14090781-p2.html?printPagedArticle=true#pageIndex_1> (1.7.2018).

35 Scheller, Bildungsföderalismus 238.

genheit (zum Beispiel während der rot-grünen Bundesregierung, 1998-2005) nimmt der Bund jetzt aber kaum mehr dadurch Einfluss auf die Schulpolitik der Länder, dass er diesen die Beteiligung an schulpolitischen Modellprojekten des Bundes anbietet. Inzwischen scheint sich ein anderer „Modus“ durchzusetzen,³⁶ nämlich die deutlich breiter angelegte Mitfinanzierung von Infrastruktureinrichtungen durch den Bund im Schulbereich. Angesichts der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung gelten offenbar Finanzierungsregelungen als die einfachste Möglichkeit, die gewünschte stärkere Vereinheitlichung der bundesdeutschen Schulsysteme zu erreichen. Der große Rückhalt für diesen Lösungsansatz ändert aber nichts daran, dass er der Zielsetzung der Föderalismusreform 2006 widerspricht. Für die Beurteilung der Folgen dieser Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass die Bildungspolitik und die Politik der Inneren Sicherheit, die ja ebenfalls in der Kritik der Anhänger unitarischer und zentralstaatlicher Lösungen steht, die wichtigsten Staatsaufgaben sind, die die Länder überhaupt noch eigenverantwortlich gestalten können. Daher scheint es nicht übertrieben davon zu sprechen, dass bei einer Fortsetzung dieses Trends mittelfristig sogar der Gehalt des bundesstaatlichen Charakters Deutschlands gefährdet ist. Ungeachtet des flüchtlings- und integrationspolitischen Krisenmodus, in dem sich die bundesdeutsche Politik seit dem Herbst 2015 befindet, scheint dieses Risiko unangemessen hoch.

V. Zusammenfassung

Die Bemühungen der leistungstärkeren deutschen Länder im Zuge der Föderalismusreform von 2006, die Kompetenzverschränkung im bundesdeutschen Föderalismus zurückzufahren und zu einer „Entflechtung“ der Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu kommen, sind weitgehend gescheitert. Tatsächlich zeigen die jüngsten Entwicklungen im deutschen Bundesstaat sogar eine massive Gegenbewegung, die sich vor allem auf den Bildungsföderalismus und damit das so genannte „Hausgut“ der Länder auswirkt. Jüngstes Beispiel dafür ist eine 2017 aufgenommene Ausnahmeregelung in der deutschen Finanzverfassung (Art 104c GG), die es dem Bund ermöglicht, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu gewähren.

36 Scheller, Bildungsföderalismus 250.

Derzeit wird in Deutschland intensiv um die Aufhebung des im Zuge der Föderalismusreform erlassenen so genannten „Kooperationsverbotes“ (Art 104b GG) debattiert. Um den Mechanismen des „Goldenen Zügels“ entgegenzuwirken, sind demnach Finanzhilfen des Bundes an die Länder nur dann zulässig, wenn der Bund in diesem Bereich die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Die Kritiker des „Kooperationsverbotes“ begründen ihre Forderung mit Mängeln in den schulischen Bereichen Integration, Inklusion, Infrastruktur und Digitalisierung.

Der derzeit populäre Ruf nach mehr Bundesmitteln für die Bildungspolitik verkennt den Stellenwert bildungsföderaler Strukturen für die Daseinsberechtigung des Bundesstaates. Der Druck auf den bundesdeutschen Bildungsföderalismus bringt die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands insgesamt unter Druck.

Föderalismus im schweizerischen Bildungswesen – Ein ABC der Zuständigkeiten

I. Einleitung

Wie in vielen anderen Bundesstaaten gehört die Bildung auch in der Schweiz zu den Kernkompetenzen der Kantone und Gemeinden. Bei der Gründung des schweizerischen Bundesstaats im Jahre 1848 schien es undenkbar, dass der Bund die Zuständigkeit der Kantone im Bereich der Bildung beschränken würde. Es sollten vielmehr weiterhin die Kantone entscheiden, was Schweizer und Schweizerinnen lernen und wie sie dies tun sollten. Aufgrund verschiedener Sprachen, Konfessionen sowie unterschiedlicher sozialer und wirtschaftlicher Verhältnisse hatten die Kantone sehr vielfältige Schulsysteme geschaffen und sollten auch im neuen Bundesstaat das Recht bewahren, diese aufrechtzuerhalten und weiter zu entwickeln.

Die Bundesverfassung hält als Grundsatz auch heute noch fest, dass für das Schulwesen die Kantone zuständig sind; nur in den Bereichen der Berufs-, Hochschul- und Weiterbildung verfügt der Bund über bedeutende Zuständigkeiten. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass sich die Bildungslandschaft der Schweiz in den letzten Jahrzehnten tiefgreifend verändert hat. Die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, die immer bedeutsamer wird, und die wachsenden Zuständigkeiten des Bundes haben zu einem Bildungsraum Schweiz geführt, der durch ein komplexes Zusammenwirken von Zuständigkeiten und vielfältigen Formen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit gekennzeichnet ist.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, den Werdegang und den aktuellen Stand des Föderalismus im schweizerischen Bildungswesen aufzuzeigen und auf einige Schwierigkeiten und Chancen der mehrstufigen Zusammenarbeit hinzuweisen. Er zeichnet die Entwicklungen der Zuständigkeiten im Verlaufe der Geschichte des schweizerischen Bundesstaats nach und zeigt auf, dass diese von einem ständigen Ringen um einheitliche Bildungsstandards und Zentralisierung auf der einen und dem Festhalten der Kantone und Gemeinden an ihren Zuständigkeiten auf der anderen Seite geprägt waren. Während in Geschichte und Ge-

genwart auch immer wieder direkt-demokratische Entscheide des Volks für Weichenstellungen im Bildungswesen verantwortlich waren, blieb die Rolle der Justiz stets im Hintergrund. Im Hinblick auf den vergleichenden Nutzen dieses Länderberichts sollen auch diese Besonderheiten föderalistischer Dynamiken in der Schweiz Erwähnung finden.

II. Die Anfänge des schweizerischen Bildungswesens

Das öffentliche Schulwesen der Schweiz ist wesentlich älter als der Bundestaat.¹ Schon im Mittelalter nahmen sich die Kirchen der Schulbildung an und in einigen Regionen betrieben auch die Kantone und Gemeinden sehr früh eigene Schulen. Ab dem 17. Jahrhundert breiteten sich die Bildungseinrichtungen aus und die Schulung und religiöse Erziehung des Volks wurde vielerorts zu einem wichtigen Ziel des Staats erklärt. Die Entwicklungen verliefen jedoch in den einzelnen Landesgegenden sehr unterschiedlich. Während Genf unter dem Einfluss von *Johannes Calvin* bereits im Jahre 1536 die Schulpflicht einführte, in Bern die Gemeinden im Jahre 1615 und in Zürich im Jahre 1637 beauftragt wurden, Schulen zu betreiben, setzte die Schulung weiterer Bevölkerungsschichten in den meisten katholischen Regionen erst später ein. Der mittleren und höheren Schulbildung nahmen sich in katholischen Gebieten meist die Jesuitenschulen an, während in reformierten Orten Lateinschulen florierten. Der Zugang zur Bildung und deren Qualität blieben jedoch sehr unterschiedlich. Konnte gegen Ende des 18. Jahrhunderts fast die gesamte Bevölkerung des Kantons Genf lesen und schreiben, so war dies in vielen anderen Kantonen erst sehr viel später der Fall.²

A) *Das kurze und erfolglose Wirken des einzigen Bildungsministers der Schweiz*

Zur Zeit der Helvetik (1798-1803), dem kurzen, vom napoleonischen Frankreich verfügten zentralistischen Intermezzo der Eidgenossenschaft, mobilisierte *Heinrich Tschokkes* Werk „Volksbildung ist Volksbefreiung“ die aufklärerischen Kräfte und der vereinheitlichende Eifer

1 Siehe zum Ganzen *Criblez*, Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen (2008).

2 Vgl. *Stadler*, Schulwesen, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abrufbar unter <www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10396.php> (30.4.2018).

der neuen Behörden richtete sich auch auf das Schulwesen. Der erste, einzige und kurzlebige Bildungsminister der Schweiz, *Philipp Albert Stapfer*, nahm es an die Hand, ein für die ganze Schweiz geltendes nationales Bildungsgesetz zu schaffen und gegen die arbeitsbedingten Schulabsenzen der Kinder vorzugehen.³ Der Gesetzesentwurf sah ein Recht auf und eine Pflicht zum Besuch des Unterrichts für Buben und Mädchen vor, ein einheitliches, gestuftes und durchlässiges Schulsystem mit einer nationalen Universität als Krönung, eine Verbesserung der Lehrerausbildung und eine Zuständigkeit der Bundesregierung, Inhalte und Methoden des Unterrichts festzulegen. Schliesslich war auch die Gründung eines speziellen Ordnungsregiments geplant, das den Auftrag erhalten sollte, das nationale Bildungsgesetz landesweit durchzusetzen.

Stapfers Pläne blieben jedoch in den Räten chancenlos. Nur seine Idee, die Qualität der Schulbildung mit Hilfe von Erziehungsräten und Schulinspektoren zu verbessern, sollte die Helvetik überleben.⁴ Zunächst aber setzten Mediation⁵ und Restauration⁶ allen Bemühungen um Vereinheitlichung der Schule ein jähes Ende. Während der Regeneration (1830-1848) reformierten verschiedene Kantone die Volksbildung, schufen oder verbesserten die Primarschulgesetze, führten weiterführende Schulen ein und gründeten Lehrerseminare und Universitäten (in Zürich im Jahre 1833, in Bern im Jahre 1834). Andere Kantone zogen es zunächst vor, am überkommenen Schulsystem festzuhalten; der Kanton Appenzell Innerrhoden beispielsweise verankerte die allgemeine Schulpflicht erst 1859 in einem Gesetz. Nachdem der Kulturkampf zur Aufhebung zahlreicher katholischer Schwesternschulen geführt hatte und damit deren unentgeltlicher Unterricht ausfiel, erlitt die Schulbil-

3 In einer ländlichen Gemeinde wie im bernischen Köniz gingen in den Sommermonaten rund halb so viele Kinder zur Schule wie in den Wintermonaten. Vgl. *Grunder*, Serie: Das Schweizer Primarschulsystem – Teil 2, abrufbar unter: <blog.nationalmuseum.ch/2017/08/serie-das-schweizer-primarschulsystem-teil-2/> (24.9.2018).

4 Vgl. *Grunder*, Schulwesen, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abrufbar unter: <www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10396.php> (30.04.2018).

5 Die Mediation bezeichnet die Periode, während der die von *Napoleon Bonaparte* ausgearbeitete Mediationsakte verfassungsrechtliche Grundlage der Schweiz gebildet hat. Der Zeitabschnitt begann mit dem offiziellen Ende der zerfallenen Helvetischen Republik am 10.3.1803. Vgl. *Fankhauser*, Mediation, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abrufbar unter: <www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9798.php> (24.8.2018).

6 In der Schweiz dauerte die Restauration vom Ende der Mediation im Jahr 1813 bis 1830-31 (Beginn der Regeneration). Sie war geprägt von konservativen Ordnungen in einigen Kantonen, einem schwachen Bund, ökonomischer Modernisierung und der Herausbildung einer gegen die alten Eliten opponierenden liberalen bürgerlichen Öffentlichkeit. Vgl. *Koller*, Regeneration, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abrufbar unter: <www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9799.php> (24.8.2018).

derung der Mädchen vor allem in katholischen Kantonen einen herben Rückschlag, von dem sie sich nur allmählich erholte.⁷

B) Wie „Züriputsch“ und Jesuitenstreit zum Bundesstaat führten

In der Mitte des 19. Jahrhunderts führten Bildungsfragen zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den in der Schweizerischen Eidgenossenschaft verbundenen, aber ideologisch tief zerstrittenen Kantonen. Die Uneinigkeit über den Einfluss der Aufklärung und des Papsttums auf die Bildung der Eliten der Schweiz liess die Eidgenossen sogar zu den Waffen greifen. Die Berufung eines liberalen Theologen an die neu gegründete Zürcher Hochschule löste im Jahre 1839 einen Aufstand konservativer Bauern aus, den sogenannten „Züriputsch“, der zum Sturz der liberalen Zürcher Regierung führte. Zusammen mit der von reformierten Kantonen als Provokation empfundenen Berufung der Jesuiten an die höheren Lehranstalten in Luzern gehörte er zu den Auslösern des Sonderbundkriegs, der im Jahre 1847 die Eidgenossen in zwei Lager spaltete. Der Sieg der liberalen, mehrheitlich reformierten Kantone über die konservativen, mehrheitlich katholischen Kantone ebnete den Weg zur Gründung des schweizerischen Bundesstaats, beseitigte jedoch die ideologischen Gräben nicht.

Die erste Bundesverfassung von 1848, die den losen Staatenbund in einen Bundesstaat verwandelte, sah nur sehr wenige eidgenössische Zuständigkeiten vor. Da Bildungsfragen im Jahr zuvor die Eidgenossen so heftig entzweit hatten, schien es den Mitgliedern der Tagsatzung⁸ zum vornherein unmöglich, im Bereich des Schul- und Bildungswesens eine Einigung zu erzielen. Der neu entstandene Bund liess die kantonale und kommunale Vielfalt der Bildungsformen und -inhalte deshalb unangetastet.⁹

Die einzige Ausnahme zur allgemeinen Zuständigkeit der Kantone im Bildungswesen bildete eine Bestimmung, die den Bund ermächtigte, „[...] eine Universität und eine polytechnische Hochschule“ zu errich-

7 Vgl. Grunder, Schweizer Primarschulsystem – Teil 2.

8 Als Tagsatzung bezeichnete man bis 1848 die Versammlungen, an denen bevollmächtigte Boten der eidgenössischen Orte gemeinsame Geschäfte berieten. Diese als „eidg. Gesandtenkongress“ definierte Versammlung wurde seit dem späten 15. Jahrhundert vereinzelt und seit dem 17. Jahrhundert überwiegend als Tagsatzung, später auch als „Tagleistung“ und „Tag“ bezeichnet. Vgl. Würigler, Tagsatzung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abrufbar unter: <www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10076.php> (24.8.2018).

9 Vgl. Plotke, Schweizerisches Schulrecht (2003) 219 ff.

ten (Art 22 aBV). Wohl weil die Lehre und Forschung im Bereich der Technik als besonders kostenintensiv und von ideologischen Spannungen wenig betroffen erschien, konnte bereits im Jahre 1855 in Zürich das Eidgenössische Polytechnikum (heute: Eidgenössische Technische Hochschule, ETH) eröffnet werden.¹⁰ Erst sehr viel später, im Jahre 1969, übernahm der Bund die *École polytechnique de l'Université de Lausanne* und führt sie seither als *École polytechnique fédérale de Lausanne* (EPFL). Dagegen scheiterten sämtliche Versuche zur Gründung einer nationalen Universität am Widerstand der Gliedstaaten, namentlich jener Kantone, die eigene Universitäten betrieben. Auch verschiedene Anläufe, eine eidgenössische Rechts- oder Handelshochschule ins Leben zu rufen, verliefen im Sand.¹¹

C) Wehret dem eidgenössischen Schulvogt!

Den liberalen Kräften ging die Vielfalt im Bundesstaat jedoch zu weit. Im Jahre 1872 unternahmen sie deshalb den Versuch, die Bundesverfassung total zu revidieren und das Machtgewicht von den Kantonen stärker auf den Bund zu verlagern. Nachdem dieser Anlauf gescheitert war, gelang es zwei Jahre später, einer wesentlich weniger weitgehenden Vorlage zum Durchbruch zu verhelfen. Mit der Verabschiedung der Bundesverfassung von 1874 erlitten die katholisch-konservativen Kantone eine bedeutende Niederlage im weiterhin virulenten Kulturkampf um die Rollen von Staat und katholischer Kirche. Die totalrevidierte Verfassung enthielt, neben verschiedenen, gegen den Einfluss der katholischen Kirche gerichteten Bestimmungen (Verbot des Jesuitenordens, Verbot der Neuerrichtung oder Wiedererrichtung aufgehobener Klöster¹²) eine allgemeine Schulpflicht, die zwar die Zuständigkeiten der Kantone unberührt liess, den Einfluss der Kirchen jedoch zurückdrängte: „Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll.“¹³ Der Primarunterricht hatte fortan obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich zu sein und musste „[...] von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfrei-

10 Siehe hierzu Geiser, Die Bestrebungen zur Gründung einer eidgenössischen Hochschule 1758-1874 (1890).

11 Einzig die Gründung einer eidgenössischen Sporthochschule in Magglingen (BE) gelang im Jahre 1944.

12 Art 51 und 52 aBV 1874.

13 Art 27 aBV 1874.

heit besucht werden können.“¹⁴ Mit der Verpflichtung zum allgemeinen, obligatorischen und neutralen Primarunterricht (später: Grundschulunterricht) war ein wichtiger Durchbruch erzielt und dem Bund die Möglichkeit an die Hand gegeben worden, minimale Anforderungen an die allgemeine Bildung landesweit durchzusetzen.¹⁵

Die Gegensätze zwischen katholisch-, aber auch protestantisch-konservativen und liberalen Kräften standen in der Folge jedoch einer Ausführungsgesetzgebung zum Bildungsartikel im Wege. Der Versuch des liberalen Bundesrats *Karl Schenk*, einen eidgenössischen Schulinspektor einzusetzen, der eine Bildungsstatistik führen und die Einhaltung des Bildungsartikels überwachen sollte, scheiterte im Jahre 1882. Die konservativen und föderalistischen Kräfte hatten gegen die „Bundesaufsicht über das Schulwesen“ das – mit der Bundesverfassung von 1874 eingeführte – Referendum ergriffen, den Vorstoss als sogenannte „Schulvogt“-Vorlage bekämpft und in der Volksabstimmung vom November 1882 zu Fall gebracht.¹⁶

Der Wunsch, die wachsenden Zolleinnahmen des Bundes für den Auf- und Ausbau des Schulwesens zu verwenden, führte zwar im Jahre 1902 zu (1985 aufgehobenen) Primarschulsubventionen, deren Verwendung in einer Ausführungsgesetzgebung geregelt wurde, doch wurde die Autonomie der Kantone dadurch kaum eingeschränkt. Die Verwendung der Subventionen war an keine Bedingungen inhaltlicher Art geknüpft.

Über die Jahre stärkten die Kantone zwar ihren Einfluss auf die Gemeinden und schufen im Innern zentralisierte kantonale Bildungssysteme; diese unterschieden sich jedoch von Kanton zu Kanton in Bezug auf das Schuleintrittsalter, das Schuljahr, die Bildungsstufen und -inhalte. Diese enorme Vielfalt gab immer wieder Anlass zur Belustigung: „Drei Kinder, eines aus Frankreich, aus Deutschland und eines aus der Schweiz, unterhalten sich über das Kinderkriegen. Der kleine Franzose erklärt: ‘Kinder kriegt man von der Liebe.’ Der deutsche Bub meint: ‘Bei uns bringt der Storch die Babys.’ Der Schweizer: ‘Bei uns ist das von Kanton zu Kanton verschieden!’“.

14 Loc cit.

15 Vgl *Grunder*, Schulwesen.

16 64.9% Nein-Stimmen gegen 35.1% Ja-Stimmen, vgl. <www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/18821126/index.html> (24.9.2018); vgl. zur Vorlage sowie zum Bildungsartikel nach der aBV1874 *Criblez/Huber*, Der Bildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eidgenössischen „Schulvogt“, in: *Criblez* (Hg), *Bildungsraum Schweiz* (2008) 57 ff.

D) Das Wirken des Bundes im ausserobligatorischen Bildungsreich

Das allmähliche Zusammenwachsen der kantonalen Wirtschaftssysteme, das mit der Schaffung des Bundestaats einsetzte, weckte im Bereich der Berufsbildung bald Zentralisierungsbedürfnisse. Ab 1880 subventionierte der Bund einzelne Berufsbildungsbereiche, im Jahre 1908 erlangte er eine Zuständigkeit zur Förderung des Gewerbes und verabschiedete im Jahre 1930 ein eidgenössisches Berufsbildungsgesetz, das einheitliche Regeln für die Berufe des Handels und Verkehrs, der Landwirtschaft, des Handwerks und der Industrie vorsah, die Berufsschulen einheitlichen Regeln unterwarf und die schweizweite Geltung der Berufsbildungsdiplome sicherstellte. Die Kantone waren damit einzig noch befugt, die vom eidgenössischen Berufsbildungsgesetz nicht erfassten Berufe, namentlich jene des Gesundheits- und Sozialbereichs, selbständig zu regeln.¹⁷ Mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 ging auch diese Zuständigkeit an den Bund über, womit dieser eine umfassende, sich auf alle Berufe erstreckende Zuständigkeit erlangte, die lediglich den Vollzug bei den Kantonen belies.¹⁸ Die schweizerische Berufsbildung, der als duale Ausbildung eine grosse Bedeutung zukommt, bildete damit schon früh eine vereinheitlichte Insel inmitten kantonomer Bildungszuständigkeiten.¹⁹ Rund 70 Prozent der Jugendlichen der Schweiz wählen nach dem Ende der obligatorischen Schulpflicht eine berufsorientierte Ausbildung, die auf einer Kombination von schulischer und betrieblicher Ausbildung besteht, und unterstehen damit ab Ende ihrer obligatorischen Ausbildung einheitlichen Ausbildungsregeln.²⁰

Im Bereich der Hochschulbildung kam im Verlaufe der Zeit eine Harmonisierung des Zugangs zustande. Im Jahre 1891 setzte der Bund die Eidgenössische Maturitätskommission ein, erliess 1906 eine erste bundesweite Maturitätsverordnung und 1925 sodann eine Verordnung über

17 Siehe zum Gesetz über die Berufsbildung in der Schweiz *Bauder/Osterwalder*, 75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz (2008); *Golay Schilter*, Le système suisse de formation professionnelle: repères généraux (1995).

18 Siehe Art 63 Abs 1 BV; vgl dazu *Biaggini*, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft² (2017) Art 63 Rz 2 sowie *Plotke*, Schweizerisches Schulrecht (2003) 106.

19 Hierzu *Sager*, Erfolgsfaktoren von Lehrstellenmarketing in der dualen Berufsbildung: Das Beispiel Schweiz, *Review of Education* 29 (2006), 119 ff.

20 *Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation*, Berufsbildung in der Schweiz Fakten und Zahlen (2017) 11. Wer über eine abgeschlossene Berufslehre verfügt, kann seine Allgemeinbildung erweitern und eine Berufsmaturität erlangen. Diese erlaubt es, ein Studium an einer Fachhochschule aufnehmen.

die Anerkennung von Maturitätsausweisen. Zwar blieben die Kantone auch danach frei, ihre gymnasiale Ausbildung nach Gutdünken zu organisieren, doch mussten sie eine eidgenössische **Anerkennung** der von ihnen verliehenen kantonalen Maturitätsausweise **anstreben**, wenn sie ihren Schulabgängern einen reibungslosen Zugang zu den Hochschulen, namentlich zur ETH, sichern wollten. Weil der Bund jedoch über keine Zuständigkeit verfügt, um die gymnasiale Bildung zu regeln, erliess die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) später ein identisches Maturitätsanerkennungsreglement.

III. Die Zusammenarbeit der Kantone im Schulwesen

Nachdem sich der Bund dem Gewerbe und dem Zugang zu den Hochschulen angenommen hatte, folgte eine lange „Latenzphase“, während der sich das Verhältnis von Bund und Kantonen im Bildungsbereich kaum veränderte. Zwar entstand bereits 1897 die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die später eine entscheidende Akteurin der Bildungsharmonisierung werden sollte. In den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens beschränkte sich die EDK jedoch darauf, den Informationsaustausch zwischen den Verantwortlichen sicherzustellen und einen Schweizer Weltatlas herauszugeben.²¹ Während Vorlagen zur weitergehenden Zentralisierung des Schulwesens weiterhin zum Scheitern verurteilt waren, reagierten die Kantone auf die zunehmenden Forderungen nach einer Harmonisierung des Schulwesens mit einer Verstärkung der horizontalen Zusammenarbeit.

A) *Schulkonkordat statt nationales Bildungsdiktat!*

In den 1950er und 60er Jahren gerieten die kantonalen Bildungssysteme zunehmend unter Druck: Auf der einen Seite forderte der gewaltige Ausbau der Bildungssysteme die Finanzen der Kantone und Gemeinden heraus, auf der anderen Seite weckten der Bedeutungsverlust der inneren Grenzen Zweifel an Sinn und Zukunftsfähigkeit der vielfältigen kantonalen Schulformen und Bildungsstufen. Immer häufiger wurde deshalb die Frage aufgeworfen, ob angesichts einer wachsenden Wirtschaft, die sich immer mehr von der Landwirtschaft entfernte und

21 Siehe zur EDK *Tiefenthal*, Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Jusletter vom 24. Januar 2005; *Badertscher*, Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997 (1997).

höhere Ansprüche an die Bildung stellte, sowie einer zunehmend mobilen Bevölkerung und schwindender ideologischer Gräben die kantonalen Bildungssysteme noch zeitgemäss seien.

Im Zuge dieser Auseinandersetzungen reichte die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB, heute SVP) im Jahre 1969 die Eidgenössische Volksinitiative „Schulkoordination“ ein, die eine Neufassung der Bildungsartikel in der Bundesverfassung forderte. Im Bestreben „allen Schweizer Bürgern – unter besonderer Rücksichtnahme auf die verschiedenen Sprachgebiete – eine den Erfordernissen entsprechende Ausbildung zu ermöglichen [...]“, verlangte die Initiative, dass das Schuleintrittsalter, der Schuljahresbeginn und die Dauer der obligatorischen Schulpflicht einheitlich festgelegt werde, der Bund die Koordinationsbestrebungen der Kantone auf dem Gebiete des Schulwesens unterstütze und „in Zusammenarbeit mit den Kantonen“ alles unternehme, um die Lehr- und Studienpläne aller Schulstufen bis zur Maturität, den Übertritt von einer Stufe zur andern, die Lehrmittel und die Ausbildung der Lehrer gegenseitig anzugleichen.²²

Die Kantone und die EDK wehrten sich jedoch vehement dagegen, ihre Kompetenzen im Bildungsbereich an den Bund abzutreten und schlugen den Weg der horizontalen Zusammenarbeit ein. Mit dem „Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970“ kam unter der Ägide der EDK erstmals ein multilateraler Staatsvertrag zustande, auf dessen Grundlage das Schulwesen harmonisiert werden sollte.²³ Das Konkordat schuf eine interkantonale Einrichtung zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des kantonalen Rechts und verpflichtete die Konkordatskantone, das Schuleintrittsalter auf das vollendete sechste Altersjahr festzulegen, eine Schulpflicht für Knaben und Mädchen von mindestens 38 Schulwochen und mindestens neun Jahren sowie eine Ausbildungszeit bis zur Matura von mindestens zwölf und höchstens 13 Jahren vorzusehen. Das Schulkonkordat legte ausserdem fest, dass das Schuljahr in allen Konkordatskantonen zwischen Mitte August und Mitte Oktober zu beginnen habe.²⁴ Eine weitere Harmonisierung, namentlich im Bereich der Rahmenlehrpläne, der Lehr-

22 Vgl. Eidgenössische Volksinitiative „Schulkoordination“ unter: <www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis94.html> (24.8.2018).

23 Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970, abrufbar unter: <edudoc.ch/record/1987/files/1-1d.pdf> (24.8.2018). Diesem Konkordat sind bis auf den Kanton TI sämtliche Schweizer Kantone beigetreten. Vgl. <edudoc.ch/record/1987/files/1-1d.pdf> sowie weitergehende Informationen unter <www.edk.ch/dyn/13368.php> (30.4.2018); siehe hierzu Arnet, Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970. Entstehung, Geschichte, Kommentar (2000); Arnet/Strittmatter, 20 Jahre Schulkonkordat, Schweizerische Lehrerzeitung 23 (1990) 16 ff.

24 Art 1 und 2 Schulkonkordat.

mittel, des Übertritts, der Anerkennung von Abschlüssen, der Bezeichnung der Schulstufen und Schultypen sowie der Lehrerausbildung sollte durch Empfehlungen erfolgen. Mit der Umsetzung dieser Aufgaben wurden die EDK sowie vier Regionalkonferenzen betraut.²⁵ Das Schulkonkordat, das der Volksinitiative „Schulkoordination“ den Wind aus den Segeln nehmen und ein „nationales Diktat in der Bildungspolitik“ verhindern sollte, wurde von den Erziehungsdirektoren einstimmig verabschiedet und trat für 20 Kantone in Kraft; es gilt heute in allen Kantonen ausser dem Tessin.

Mit Blick auf die erfolgreiche Harmonisierung zwischen den Kantonen entschied die Bundesversammlung, der Initiative „Schulkoordination“ einen Gegenentwurf gegenüberzustellen.²⁶ Dieser sollte die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Neuordnung des gesamten Bildungswesens von der Vorschulstufe bis zu Hochschule schaffen, das Bildungswesen zur „gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen“ erklären, die Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit zwar in der Zuständigkeit der Kantone belassen, diese aber zur Koordination verpflichten, und dem Bund die Kompetenz übertragen, Grundsätze für die Gestaltung und den Ausbau aller anderen Bildungsstufen zu erlassen. Mit dem Recht auf Bildung sollte ausserdem ein über den Primarunterricht hinausgehendes Sozialrecht in der Bundesverfassung verankert und mit der Gewährung von Ausbildungsbeihilfen das „Bildungsgefälle“ zwischen den Kantonen und die Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen vermindert werden.

Die sogenannten Bildungsartikel gehören zu den wenigen Abstimmungsvorlagen, die in der Volksabstimmung von 1973 zwar die Zustimmung des Volks fanden, jedoch am Ständemehr scheiterten.²⁷ Die Schulkoordination blieb damit eine kantonale Aufgabe, der sich die Kantone gemeinsam und ohne Mitwirkung des Bundes anzunehmen hatten.

25 Art 3, 5 und 6 Schulkonkordat.

26 Die Initiative wurde am 25.9.1972 zugunsten der Bildungsartikel abgeschrieben; vgl BBl 1972 II 1060.

27 Die Vorlage wurde am 4.3.1973 mit 52.8% Ja-Stimmen und 47.2% Nein-Stimmen bei 10 2/3 Nein der Ständesstimmen und 9 2/3 Ja der Ständesstimmen verworfen, vgl hierzu BBl 1973 I 1197. Nur ein Forschungsartikel wurde in die Bundesverfassung aufgenommen.

B) Das Erstarken der EDK

Die mit dem Vollzug des Schulkonkordats von 1970 betraute EDK wurde in der Folge zu einer zentralen Akteurin des kooperativen Bildungsföderalismus. In der Plenarversammlung der EDK, dem obersten Entscheidungsorgan, sind die Vorsteherinnen und Vorsteher der 26 kantonalen Bildungs- und Erziehungsdepartemente vertreten. Ihre Geschäfte werden vom EDK-Vorstand vorbereitet, der von einem Generalsekretariat in Bern unterstützt wird. Die EDK erlässt Empfehlungen und nutzt als verbindliches Handlungsinstrument des kooperativen Bildungsföderalismus die interkantonalen Verträge (Konkordate), die verbindliche Rechte und Pflichten schaffen.²⁸ Die Kantone entscheiden autonom, ob sie einer interkantonalen Vereinbarung beitreten möchten oder nicht – Konkordate entfalten deshalb nur so viel harmonisierende Wirkung, wie Konsens unter den Kantonen besteht. Inwieweit die Kantone den Gemeinden auf ihrem Territorium Autonomie in der Ausführung der Vorschriften zum Bildungsbereich überlassen, liegt im jeweiligen Ermessen der Kantone.²⁹

Ziel der EDK ist es, den ständig wachsenden Anforderungen an die Bildung, der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung, der Europäisierung und Internationalisierung des Bildungswesens und weiteren Herausforderungen an Schule und Bildung zu begegnen. Unter Eindruck dieser Dynamiken verstärken die Kantone ihre Bemühungen um Harmonisierung zusehends: So entstand im Jahre 1993 die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, 1997 die Interkantonale Universitätsvereinbarung, 1998 die Interkantonale Fachschulvereinbarung, 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik sowie 2009 die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen.

Mittlerweile hat die EDK im nationalen wie auch im internationalen Bildungswesen eine so grosse Bedeutung erlangt, dass ihre Präsidentin gelegentlich als schweizerische Bildungsministerin bezeichnet wird.³⁰ Ihre Tätigkeit zielt zwar im Wesentlichen darauf, durch fortschreitende Harmonisierung des Bildungswesens weiteren Zentralisierungen vorzubeugen. Weil sie dabei zuweilen eine beträchtliche Dynamik an den

28 Art 48 Abs 5 BV.

29 Siehe zu den Gemeinden im Bildungsbereich, Hangartner/Heinzer (Hg), *Gemeinden in der Schul-Gouvernance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch* (2016).

30 Für die vierjährige Amtsperiode (2017 bis 2020) wurde die Zürcher Regierungsrätin *Silvia Steiner* gewählt.

Tag legt, wurde sie ironischerweise auch schon selbst als neuer „Schulvot“ bezeichnet, obwohl sie einen eidgenössischen gerade verhindern soll.³¹

IV. Die punktuellen Vereinheitlichungen des Bundes

Trotz der erfolgreichen Initiativen der EDK zeigten sich ab den 1970er Jahren verschiedene Grenzen des kooperativen Bildungsföderalismus. Wo sich die horizontale Harmonisierung als unmöglich, unzureichend oder allzu beschwerlich erwies, kam es deshalb zum Erlass einheitlicher Bestimmungen. Auch verschiedene Volksinitiativen führten im Verlauf der Zeit zu eidgenössischen Einschüben innerhalb der kantonalen Schulhoheit und illustrierten, dass Volk und Kantone dem Bildungsföderalismus zwar einen hohen Stellenwert beimessen, aber nicht vor punktuellen Zentralisierungen zurückschrecken, wenn sich diese als opportun erweisen.

A) *Der lange Streit über den Schuljahresbeginn*

Um eine Harmonisierung zwischen den Kantonen herbeizuführen, die das Schuljahr im Frühling begannen und jenen, die den Herbstschulbeginn vorsahen, hatte das Schulkonkordat von 1970 die Kantone verpflichtet, den Schuljahresbeginn zwischen Mitte August und Mitte Oktober festzulegen. Der Kanton Zürich, der grösste Kanton mit Frühlingsschulbeginn, hatte das Schulkonkordat zwar deutlich und die Anpassung des kantonalen Volksschulgesetzes knapp angenommen. Die Anhänger des Frühlingsschulbeginns reichten jedoch unmittelbar darauf eine Volksinitiative ein und waren mit dieser erfolgreich. Bald darauf entschied auch das Berner Stimmvolk, den im Schulkonkordat verpflichtend vorgesehenen Herbstschulbeginn nicht einzuführen.

Angesichts wachsender Mobilität empfanden jedoch allzu viele Familien den um mehrere Monate verschobenen Schuljahresbeginn als Ärgernis. In den Kantonen Zürich und Bern kam es in der Folge noch einmal zu Volksabstimmungen, doch lehnten die Bevölkerungen beider Kantone die Verschiebung des Schuljahresbeginns erneut ab. Nur der französischsprachige Kantonsteil Berns wechselte auf den Herbstbeginn, so dass die Kinder in der grössten zweisprachigen Stadt der

³¹ Vgl. Criblez, Harmonisierung im Bildungswesen, in: Auer (Hg), Herausforderung Har-
moS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein (2010) 1 (14).

Schweiz Biel/Bienne die Schule zu unterschiedlichen Zeitpunkten begannen.

Der Bund entschied sich daraufhin zum Eingreifen. Im Jahre 1985 nahmen Volk und Stände (allerdings gegen die Ständestimmen Aargau, Bern und Zürich)³² folgende neue Verfassungsbestimmung an: „Für die Zeit des obligatorischen Schulunterrichts beginnt das Schuljahr zwischen Mitte August und Mitte September.“³³ Inmitten der kantonalen, durch das Schulkonkordat harmonisierten schweizerischen Schullandschaft entstand so ein eidgenössisches Einsprengsel, das der Vielfalt dort ein Ende setzte, wo Kinder und Jugendliche und ihre Eltern Einheit vorzogen.

Seit Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung im Januar 2000 und der Revision der Bildungsartikel im Jahr 2006 ist der Bund nach Art 62 Abs 5 BV verpflichtet, den Schuljahresbeginn der Primar- und Sekundarschulen zu regeln. Weil der Herbstschulbeginn mittlerweile in allen Kantonen anerkannt ist, hat es der Gesetzgeber indes bis anhin nicht als notwendig erachtet, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen.³⁴

B) Das Grundrecht auf Grundschulunterricht

Mit der grundrechtlichen Garantie auf unentgeltlichen, ausreichenden und konfessionsneutralen Grundschulunterricht, die im Jahre 1874 in die Bundesverfassung aufgenommen wurde, war dem Bund ein Mittel an die Hand gegeben worden, trotz der kantonalen Schulhoheit eidgenössische Minimalstandards festzuhalten.³⁵ Weil es die Bundesverfassung von 1874 der Bundesversammlung erlaubte, die Beurteilung bestimmter Streitigkeiten dem Bundesgericht zu entziehen und dem Bundesrat zuzuweisen, lag die Konkretisierung des Sozialrechts allerdings zunächst in der Zuständigkeit der Exekutive.³⁶ Das Parlament machte von der Möglichkeit der Beschränkung der Verfassungsgerichtsbarkeit nämlich immer dann Gebrauch, wenn einem verfassungsmässigen

32 58.8% Ja-Stimmen und 41.2% Nein-Stimmen bei 14 4/2 Ja der Ständesstimmen und 6 2/2 Nein der Ständesstimmen, vgl. <www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19850922/index.html> (24.8.2018).

33 Art 27 Abs 3bis aBV 1874.

34 Vgl. *Hänni*, Art 63, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hg), *Basler Kommentar zur Bundesverfassung* (2015) Rz 51.

35 Siehe zum Ganzen *Häring*, *Grundrechte im Bereich der Bildung* (1976).

36 Art 113 Abs 2 aBV 1874.

Recht „eine gesteigerte politische Bedeutung“ zukam.³⁷ War der kantonale Rechtsweg erschöpft, konnten sich Buben und Mädchen und deren Eltern, die eine Verletzung des Grundrechts auf Grundschulunterricht geltend machten, deshalb nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht, sondern nur an den Bundesrat („kleine staatsrechtliche Beschwerde“) und in letzter Instanz an die Bundesversammlung wenden. In allen anderen Bereichen, die als politisch brisant galten, ging die Zuständigkeit zur Streitentscheidung im Verlaufe der Zeit allmählich an das Bundesgericht über; im Bereich des Grundschulunterrichts vermochten sich die Zuständigkeiten politischer Behörden bezeichnenderweise am längsten zu halten. Noch bis zum Jahre 1999 war es am Bundesrat, Beschwerden über die Unentgeltlichkeit des Unterrichts zu behandeln und beispielsweise zu entscheiden, ob die Länge, Beschwerlichkeit oder Gefährlichkeit eines Schulwegs Kantone und Gemeinden zu unentgeltlichem Schultransport verpflichten.³⁸ Erst im Jahre 2000 fielen auch diese Zuständigkeiten des Bundesrats dahin und den Grundrechtsträgern war es endlich möglich, sämtliche Fragen, welche die Erfüllung des Grundrechts auf Grundschulunterricht betrafen, dem Bundesgericht vorzulegen.³⁹

Weil oft auch andere Grundrechte betroffen waren – und sich Bundesrat und Bundesgericht in diesen Fällen jeweils über die Zuständigkeiten absprachen – setzte die harmonisierende Rechtsprechung des Bundesgerichts jedoch schon wesentlich früher ein. Das Gericht sah je-

37 Eine solche wurde auch bei der Niederlassungsfreiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Handels- und Gewerbefreiheit bejaht. *Biaggini*, Verfassungsgerichtsbarkeit der Schweiz, in: von Bogdandy/Grabenwarter/Huber (Hg), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd VI (2016) § 105 Rz 27 ff.

38 Vgl Beschwerdeentscheide des Bundesrates in: *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden* Bd 59 Nr 58 (Entscheid vom 19.9.1994; unentgeltlicher Primarunterricht. Persönliche Freiheit. Achtung des Familienlebens, Art 27 Abs 2 BV; Die Kantone haben für genügenden Primarunterricht zu sorgen; Kinder haben Anspruch auf unentgeltlichen Primarunterricht an ihrem Aufenthaltsort); Bd 63 Nr 59 (Entscheid vom 7.12.1998, bei langem Schulweg und Problemen mit dem Fahrplan der öffentlichen Verkehrsmittel ist es Kindern zumutbar, an einem von der Schule organisierten Mittagstisch teilzunehmen. Wird durch die Schule ein Mittagstisch angeboten, besteht kein Anspruch auf zusätzliche Transporte zwecks Sicherstellung einer genügenden Mittagszeit zu Hause.); Bd 64 Nr 1 (Entscheid vom 1.7.1998; ein Schulweg von übermässiger Länge oder grosser Gefährlichkeit würde die Ausbildung der Kinder stören und die Anforderung des genügenden Primarschulunterrichts wäre nicht mehr erfüllt. Die notwendigen Massnahmen, um diesen Mangel aufzuheben [zB Busservice], dürfen die Eltern nichts kosten); vgl zur Frage des Schulwegs *Horváth*, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, ZBl 2007, 633 ff.

39 Die Zuständigkeit des Bundesrats als eidgenössische Rechtsmittelinstanz für Streitigkeiten über die Unentgeltlichkeit des Primarunterrichtes (Art 73 Abs 1 lit a Ziff 2 VwVG, Fassung vom 20. Dezember 1968) ist per 1. März 2000 dahingefallen (AS 2000 416); zur Bedeutung des Begriffs Grundschulunterricht in der neuen Bundesverfassung vgl *Plotke*, Die Bedeutung des Begriffes Grundschulunterricht in Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung, ZBl 2005, 553 ff.

doch davon ab, den Anspruch auf Grundschulunterricht im Einzelnen zu konkretisieren und obligatorische Schuljahre und obligatorische Inhalte festzuhalten oder sich zu anderen wesentlichen Fragen des Schulunterrichts zu äussern.⁴⁰ Es urteilte deshalb vorwiegend über Fälle, die einen engen Bezug zu anderen Grundrechten aufwiesen, etwa über Konflikte zwischen der Sprachenfreiheit und dem Recht der Kantone (und teilweise der Gemeinden), mit den Amtssprachen auch die Unterrichtssprachen festzulegen⁴¹, über die Beurlaubung vom Schulunterricht aus religiösen Gründen (zB zur Teilnahme an religiösen Feierlichkeiten)⁴² bzw die Dispens aus religiösen Gründen (zB vom gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht),⁴³ über die Zulässigkeit der Versetzung von Kindern in Kleinklassen⁴⁴, die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen⁴⁵ und den disziplinarischen Schulausschluss.⁴⁶

Soweit es um den Inhalt der Schulbildung ging, hielt das Bundesgericht fest, dass unter dem grundrechtlichen Anspruch „[...] die Grundschulpflicht mit dem Zweck einer regelmässigen Vermittlung von Grundkenntnissen während einer bestimmten Anzahl Jahre zu verstehen“ sei.⁴⁷ Das soziale Grundrecht verleihe „[...] einen individuellen subjektiven Anspruch auf eine staatliche Leistung, nämlich auf eine grundlegende Ausbildung“ und diene „[...] insbesondere der Verwirkli-

40 Zum Rechtsschutz bei schulischen Massnahmen siehe Hördegen, Entwicklungen beim Rechtsschutz im Schulbereich, recht 2018, 155 ff.

41 BGE 122 I 236, Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 15. Juli 1996 i.S. Jo-rane Althaus gegen Einwohnergemeinde Mörigen und Erziehungsdirektion des Kantons Bern, die Sprachenfreiheit verpflichtet die Gemeinwesen nicht, für neu zugewanderte sprachliche Minderheiten einen Schulunterricht in deren Sprache anzubieten (E. 2). Auch nach bernischem Verfassungs- und Gesetzesrecht hat ein in einer deutschsprachigen Gemeinde wohnhaftes Kind französischer Muttersprache keinen Anspruch auf (unentgeltlichen) Unterricht in französischer Sprache (E. 3). Vgl auch BGE 100 Ia 462 sowie BGer 2C-449/2011, Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 26. April 2012.

42 Vgl BGE 117 Ia 311, Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. September 1991.

43 Zur Religionsfreiheit an Schulen siehe Keller/Bürli, Religionsfreiheit in der multikulturellen Schulrealität, recht 2009, 100 ff sowie Kühler/Hafner, Schuldifikationen zwischen Religionsfreiheit und „bürgerlichen Pflichten“, AJP 2011, 913 ff; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, Religionsfreiheit und religiöse Neutralität in der Schule, AJP 2007, 1401 ff.

44 Vgl BGE 117 Ia 27, Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. Februar 1991.

45 Vgl BGE 129 I 12, Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. November 2002.

46 Vgl BGE 129 I 35, Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. November 2002; zum Schulausschluss im Kanton Bern siehe Kettiger/Schwander, Disziplinarischer Schulausschluss im Kanton Bern – Nachlese zu einem Bundesgerichtsurteil, in: Jus-letter vom 27. Januar 2003.

47 BGE 117 Ia 27 E. 6a.

chung der Chancengleichheit, indem in der Schweiz alle Menschen ein Mindestmass an Bildung erhalten, das nicht nur für ihre Entfaltung, sondern auch für die Wahrnehmung der Grundrechte unabdingbar ist.“⁴⁸ Die Bundesverfassung ist laut Rechtsprechung deshalb verletzt, „[...] wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist, bzw. wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten.“⁴⁹

Die Festlegung dessen, was als Bildungsgut „unverzichtbar“ ist, überliess das höchste Gericht jedoch den Kantonen. Auch in neueren Entscheidungen hat das Bundesgericht immer wieder bestätigt, dass die Kantone bei der Konkretisierung des grundrechtlichen Anspruchs über ein weites Ermessen verfügen:

„Die Anforderungen, die Art. 19 BV an den obligatorischen Grundschulunterricht stellt (‘ausreichend’), belässt den Kantonen bei der Regelung des Grundschulwesens einen erheblichen Gestaltungsspielraum [...] Die Ausbildung muss aber auf jeden Fall für den Einzelnen angemessen und geeignet sein [...] und genügen, um die Schüler angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten; dies bedingt auch eine Mindestdauer der Schulpflicht, wobei sich die Kantone auf eine Mindestdauer von neun Jahren geeinigt haben (Art. 2 lit. b des Konkordates vom 29. Oktober 1970 über die Schulkoordination [...]).“⁵⁰

Geht es um den Umfang des verfassungsrechtlichen Leistungsrechts, so orientiert sich das Bundesgericht damit an der Einigung der Kantone im Schulkonkordat. Es überprüft kantonale Gesetze zwar mit freier Kognition, „[...] auferlegt sich aber mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im föderalistischen Bundesstaat allgemein eine gewisse Zurückhaltung.“⁵¹

48 BGE 129 I 35 E. 7.1.

49 BGE 119 Ia 178 E. 8a; BGE 129 I 12 E. 4.2.

50 BGE 129 I 35 E. 7.3. Zur Chancengleichheit gehört, wie das Bundesgericht schon früher klarstellte, auch jene zwischen den Geschlechtern (BGE 119 Ia 178 E. 8a); zum Diskriminierungsschutz beim Zugang zur Bildung siehe Copuri/Naguib, Bildung, in: Naguib et al (Hg), Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen (2014) 81 ff.

51 BGE 129 I 12 E. 3.2: Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeder verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Vgl auch BGE 125 I 71 E. 1c.

C) *Der Hauswirtschafts- und Musikunterricht*

Verschiedene Teilrevisionen der Bundesverfassung führten im Verlaufe der Zeit zu weiteren gesamtschweizerischen Vorgaben für den Bildungsbereich. Eine wichtige punktuelle Vereinheitlichung des Grundschulunterrichts kam zustande, als Volk und Stände im Jahre 1981 den Geschlechtergleichstellungssatz in die Bundesverfassung aufnahmen. Mädchen und Buben haben seither Anspruch auf Gleichbehandlung, auch in Schule und Ausbildung.⁵² Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die Kantone zum Teil unterschiedliche Curricula für Mädchen und Buben vorgesehen und Mädchen in Handarbeiten und Hauswirtschaft ausgebildet, Buben dagegen im technischen Gestalten und in handwerklichen Fertigkeiten. Auch diese Fächer sind seither für beide Geschlechter gleichermaßen vorzusehen – oder abzuschaffen.⁵³

Eine weitere Neuerung ist im Jahre 2008 in Kraft getreten. Sie verpflichtet die Kantone, bis zum 20. Altersjahr für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen zu sorgen.⁵⁴ Bereits im Behindertengleichstellungsgesetz von 2002 hatte der Bund, zwar im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention, aber wohl ohne verfassungsrechtliche Kompetenz, besondere Bestimmungen für die Kantone aufgenommen und diese insbesondere verpflichtet, mit entsprechenden Schulreformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Regelschule zu fördern.⁵⁵

Aufgrund einer Volksinitiative gelangte im Jahre 2012 eine weitere vereinheitlichende Norm in die Bundesverfassung. Sie betrifft die musikalische Bildung und war die Reaktion auf Sparmassnahmen in den Kantonen. Volk und Stände nahmen die neue Bestimmung zur Förderung der musikalischen Bildung an und brachten damit zum Ausdruck, dass sie der Gewährleistung eines angemessenen Musikunterrichts mehr Gewicht beimessen als den kantonalen Zuständigkeiten und dem Grundsatz der Subsidiarität. Erreichen die Kantone auf dem Koordina-

52 Art 8 Abs 3 BV.

53 Vgl zum langjährigen Streit über den Haushaltsunterricht, der im Kanton Zürich zu einer Volksabstimmung führte, zB *Bernet*, Streit um 'Husi' beginnt von vorn, NZZ vom 6.10.2010 sowie *derselbe*, „Husi“ und kein Ende, NZZ vom 28.8.2012.

54 Art 62 Abs 3 BV.

55 Art 20 Abs 2 Behindertengleichstellungsgesetz; vgl hierzu *Mizrahi*, L'egalité des personnes handicapées dans le domaine de la formation, in: *Bellanger/Tanquerel* (Hg), *Pratique du droit administratif* (2017); *Aeschlimann-Ziegler*, Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung (2011); *Sprecher/Sutter*, Das behinderte Kind im schweizerischen Recht (2006).

tionsweg „[...] keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an den Schulen“, so erlässt der Bund nach der neuen Verfassungsbestimmung die notwendigen Vorschriften.⁵⁶ Im Ergebnis verpflichtet die Bundesverfassung Bund und Kantone damit, die musikalische Bildung zu fördern und sich gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen einzusetzen, während sie zu Fragen des Mathematikunterrichts und des Sprachenunterrichts, inklusive des umstrittenen Fremdsprachenunterrichts, weiterhin schweigt.⁵⁷

V. Der Bildungsraum Schweiz

Nachdem die schweizerische Eidgenossenschaft seit ihrem Bestehen hartnäckig an den ausschliesslich kantonalen Kompetenzen im Bildungsbereich festhielt, nur punktuelle Vereinheitlichungen zulies und im Übrigen auf die horizontale Zusammenarbeit der Kantone setzte, kam es im Jahre 2005 zu einem bildungspolitischen Paukenschlag: Mit seltener Deutlichkeit nahmen das Volk und sämtliche Kantone die neue Bildungsverfassung an, eine Teilrevision der Bundesverfassung, die aufgrund einer parlamentarischen Initiative und in enger Zusammenarbeit mit der EDK erarbeitet worden war („Bildungsrahmenartikel in die Bundesverfassung“), zehn Verfassungsbestimmungen berührte und den Abschnitt über die Bildung grundlegend reformierte.⁵⁸

A) Bildungsraum Schweiz

Die neuen Bildungsartikel stellen den Bildungsföderalismus zwar nicht im Kern in Frage – Art 62 Abs 1 BV hält weiterhin fest: „Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig“ – doch begründen sie einen so ge-

56. Art 67a BV.

57. Siehe zur verfassungsrechtlichen Koordinationspflicht *Schefer/Rüegger*, Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachenunterrichts (Art. 62 BV), *recht* 2015, 226 ff; zum Fremdsprachenunterricht *Waldmann*, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, *Newsletter IFF* 1 (2015), 13 ff; *Glaser*, Die Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule, *ZBl* 2016, 139 ff; *Hördegen*, Der Freiburger Sprachenfall – Kontroverse über die Unterrichtssprache in der Schule im Lichte der Sprachenfreiheit und der Bildungschancengleichheit, *AJP* 2003, 768 ff.

58. 85.6% Ja-Stimmen gegen 14.4% Nein-Stimmen bei 20 6/2 Ja der Ständesstimme. Vgl. <www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/index.html> (30.4.2018); vgl. zum Ganzen *Hördegen*, Grundziele und -werte der „neuen“ Bildungsverfassung, *ZBl* 2007, 113 ff.

nannten „Bildungsraum Schweiz“.⁵⁹ In diesem sorgen Bund und Kantone, je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit, koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher.⁶⁰

Zu den Zuständigkeiten des Bundes, der sich mittlerweile mit rund einem Viertel der Gesamtkosten an der Finanzierung des Bildungswesens beteiligt, gehört die strategische Steuerung und Entwicklung des Gesamtsystems „Bildung“.⁶¹ An ihm ist es auch, Bildungsgänge und Nachdiplomstudien an höheren Fachschulen anzuerkennen sowie den Umgang mit ausländischen Diplomen zu regeln. Die Aufgaben des Bundes werden vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) wahrgenommen, das dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angegliedert ist. Es bildet das Kompetenzzentrum für national und international ausgerichtete Fragen der Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik und ist zuständig für die Regelung und Mitfinanzierung der Berufsbildung.⁶²

In der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden verbleiben die Vorschule, der obligatorische Schulunterricht (Primarstufe und Sekundarstufe I) sowie die Gymnasien. Im Bereich der nachobligatorischen Bildung (Sekundarstufe II und Tertiärstufe) bestehen sowohl interkantonale als auch bundesrechtliche Erlasse, welche die Bildungsangebote harmonisieren. Die Berufsbildung ist zwar seit längerem weitgehend vereinheitlicht; die Kantone bleiben jedoch verantwortlich für den Vollzug und führen die Berufsschulen.

59 Die wichtigsten Neuerungen beinhalten Folgendes: 1) Verfassungsmässige Verankerung von Qualität und Durchlässigkeit; 2) Ausdrückliche Pflicht zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Bund; 3) Verpflichtung zur gesamtschweizerisch einheitlichen Regelung gewisser Eckwerte des Bildungssystems (Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen); 4) Eidgenössische und kantonale Verantwortung zur Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich, Pflicht zur einheitlichen Regelung der Studienstufen und Übergänge, akademische Weiterbildung, Anerkennung von Institutionen sowie Finanzierungsgrundsätze für Hochschulen; 5) Bundeskompetenz zum Erlass einer Rahmengesetzgebung im Bereich der allgemeinen Weiterbildung. Vgl. zum Ganzen Erklärung der EDK zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 21. Mai 2006, abrufbar unter: <edudoc.ch/record/25530/files/20060427DEF_Erklaer_d.pdf> (30.4.2018).

60 Art 61a BV.

61 *Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation*, Berufsbildung in der Schweiz Fakten und Zahlen 2017, Übersicht über die Kosten der öffentlichen Hand, 23; siehe dazu auch: *Bundesamt für Statistik* (2016a), Statistik der Bildungsabschlüsse.

62 Zum Ganzen:
<www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/bildungsraum-schweiz.html>
(19.12.2017).

Die Zusammenarbeitspflicht von Bund und Kantonen, die die Verfassung in vager Form postuliert, erstreckt sich auf die Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz. In der Praxis wird vor allem auf das Instrument des sogenannten „Bildungsmonitorings“ gesetzt, welches als Grundlage für die Bildungsplanung und für bildungspolitische Entscheide genutzt wird. Es handelt sich dabei um ein systematisches und auf Dauer angelegtes zyklisches Instrument, das der Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über die Bildungssysteme und deren Umfeld dient. Es wird vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und der EDK gemeinsam durchgeführt. Im Abstand von vier Jahren erscheint als Produkt des Bildungsmonitorings der Bildungsbericht Schweiz, der Daten aus Forschung, Statistik und Verwaltung enthält und alle Bildungsstufen umfasst. Der erste Bildungsbericht wurde im Februar 2010 veröffentlicht, der zweite folgte im Februar 2014.⁶³ Gestützt auf den ersten nationalen Bildungsbericht haben Bund und Kantone erstmals gemeinsame bildungspolitische Ziele für den Bildungsraum Schweiz festgelegt, deren Umsetzung sie im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten an die Hand nehmen. Im Jahr 2015 haben Bund und Kantone diese Ziele im Nachgang zum Bildungsbericht 2014 bestätigt und teilweise erweitert.

Besondere Zuständigkeiten bestehen auch im Bereich der Weiterbildung. Der Bund hat mit der Reform nämlich die Zuständigkeit erlangt, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen und diese zu fördern⁶⁴ und gestützt auf diese im Jahre 2014 das Bundesgesetz über die Weiterbildung erlassen. Damit finden sich im Bereich der Bildungsverfassung nicht nur ausschliessliche, konkurrierende und parallele Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone und es ist nicht nur zwischen umfassenden und fragmentarischen Kompetenzen zu unterscheiden – der Weiterbildungsartikel beschert dem ABC der Zuständigkeiten vielmehr auch noch eine Grundsatzgesetzgebungs- und oder Rahmengesetzgebungskompetenz.⁶⁵

63 Der Bildungsbericht 2014 ist abrufbar unter: <www.skbf-csre.ch/de/bildungsmonitoring/bildungsbericht-2014/> (15.5.2018).

64 Art 64a BV.

65 Zur beruflichen Weiterbildung siehe *Schnyder*, Rechtsfragen der beruflichen Weiterbildung in der Schweiz (2000).

B) Der Hochschulbereich als Verbundaufgabe

Im Hochschulbereich, dem einzigen Bildungsbereich, in dem sowohl die Kantone als auch der Bund als Träger von Bildungsinstitutionen tätig sind, ist mit der Bildungsreform eine eigentliche Verbundaufgabe entstanden. Bund und Kantone sorgen danach gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen.⁶⁶ Dabei haben sie Rücksicht auf die Autonomie und ihre unterschiedlichen Trägerschaften zu nehmen und die Gleichbehandlung sicherzustellen.⁶⁷

Ziel der Reform war es, eine ganzheitliche Sicht auf den schweizerischen Hochschulbereich zu ermöglichen und die institutionellen Rahmenbedingungen zu vereinfachen. Zur Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben haben Bund und Kantone nach Verfassung Verträge abzuschliessen und hochschulpolitische Befugnisse an gemeinsame Organe zu übertragen.⁶⁸ Aufgrund der verflochtenen Zuständigkeit hat diese Zusammenarbeit erstens die Verabschiedung eines neuen Gesetzes auf Bundesebene und zweitens die Schaffung eines interkantonalen Vertrags über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich erfordert. Erst gestützt auf diese beiden Grundlagen konnten die beteiligten Akteure schliesslich drittens eine Zusammenarbeitsvereinbarung abschliessen. Das neue eidgenössische Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten.⁶⁹ Es bildet die Grundlage für die gesamtschweizerische Hochschulkoordination, gilt für die gegenwärtig zehn universitären Hochschulen, die ETH und die EPFL sowie die Fachhochschulen und die pädagogischen Hochschulen und sieht drei gemeinsame Organe von Bund und Kantonen vor. Die horizontale Koordination zwischen den Kantonen erfolgte im Jahre 2013 mit dem Abschluss der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich („Hochschulkonkordat“), dem sämtliche 26 Kantone beigetreten sind. HFKG und Hochschulkonkordat ermächtigen den Bundesrat bzw die Kantonsregierungen zum Abschluss der Zu-

66 Vgl. *Saladin*, Die verfassungsmässigen Befugnisse und Aufträge des Bundes im Hochschulbereich, in: *Mélanges Henri Zvahlen* (1977) 165 ff; siehe zum Erfolg dieser Massnahmen *Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI*, Hochschulen und Forschung in der Schweiz (2018) 12: Im internationalen Vergleich (gemessen am Verhältnis zur Bevölkerung) liegt die Schweiz mit 1,1% der weltweit publizierten wissenschaftlichen Artikel an der Spitze.

67 Art 63a Abs 3 BV.

68 Art 63a Abs 4 BV.

69 Vgl. hierzu *Dell'Ambrogio*, Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, *Volkswirtschaft: wirtschaftliche, sozialstatistische und arbeitsrechtliche Mitteilungen*, Bern 4/9/2009.

sammenarbeitsvereinbarung, welche die gemeinsamen Organe ins Leben ruft und Zuständigkeiten an diese abtritt. Die Vereinbarung ist am 26. Februar 2015 mit Rückwirkung auf den 1. Januar 2015 unterzeichnet worden und setzt als höchstes hochschulpolitisches Organ der Schweiz die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) ein.⁷⁰ Die SHK tagt entweder als Plenarversammlung (ein Mitglied des Bundesrats und je ein Mitglied der Regierungen aller Kantone) oder als Hochschulrat (ein Mitglied des Bundesrats und vierzehn Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone der Universitäten, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen). Vor allem bei der Plenarversammlung, in deren Kompetenz insbesondere die Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen liegen, zeigt sich die dominante Rolle des Bundes: Zwar hat jedes Mitglied eine Stimme, doch bedürfen die Entscheide der Plenarversammlung des qualifizierten Mehrs von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder und der Stimme des Bundes. Dem Bundesrat kommt damit ein Vetorecht zu.⁷¹

C) Die Harmonisierungspflicht im Grundschulbereich

Im Unterschied zu den Hochschulen blieb die Zuständigkeit im Bereich der Grundschulen zwar auch nach der Bildungsreform grundsätzlich bei den Kantonen, doch reagierten Volk und Stände auf den zunehmenden Harmonisierungsdruck mit der Schaffung neuer, im Einzelnen aber leider unklaren Mechanismen: Einer verfassungsrechtlichen Pflicht der Kantone, bestimmte Bereiche des Schulwesens zu harmonisieren und einer bedingten und subsidiären Zuständigkeit des Bundes, die – wie ein Damoklesschwert, das über den Kantonen hängt – für die Wirksamkeit der Harmonisierungspflicht sorgen soll. Die ebenso innovative wie umstrittene Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

„Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.“⁷²

70 Bei den anderen beiden Organen handelt es sich um die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und um den schweizerischen Akkreditierungsrat (Art 7 HFKG).

71 Vgl. zum Ganzen Art 1 ff. HFKG sowie *Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI*, Hochschulen 22.

72 Art 62 Abs 4 BV.

Die Bundesverfassung setzt damit, wie bereits im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die Volk und Stände 2004 gutgeheissen hatten, auf eine Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit. Im Rahmen der NFA war nicht nur eine neue Bestimmung zu den Verträgen zwischen den Kantonen in die Verfassung, sondern auch die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung interkantonalen Verträge geschaffen worden.⁷³ Im Zuge der Bildungsreform wurde diese Möglichkeit ausdrücklich auch für das Schulwesen eröffnet: Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund interkantonale Verträge im Bereich des Schulwesens, allerdings nur „hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche“, für allgemein verbindlich erklären. Die Kantone stehen seither unter zweifachem Druck: Sie sind einerseits zur Harmonisierung verpflichtet und riskieren im Falle der Nichterfüllung dieser Pflicht, dass der Bund seine (subsidiäre) Zuständigkeit erlangt und selbst die erforderlichen eidgenössischen Vorschriften erlässt; sie laufen andererseits Gefahr, zur Beteiligung an einem interkantonalen Vertrag zur Schulharmonisierung verpflichtet zu werden, den andere Kantone abgeschlossen haben und dem sie nicht freiwillig beigetreten sind. Das Verhältnis der beiden Bestimmungen ist nicht vollends klar. Die Lehre vertritt zwar mehrheitlich die Ansicht, dass die Bemühungen der Kantone zur Harmonisierung des Schulwesens erst dann als erfolglos gelten können (und entsprechend erst dann eine Bundeszuständigkeit entsteht), wenn auch die Versuche, ein Konkordat für allgemein verbindlich zu erklären, gescheitert sind.⁷⁴ Die in der Verfassung vorgesehene Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung erfordert jedoch eine Umsetzung durch ein Gesetz, das die Voraussetzungen festlegt und das Verfahren klärt; ein solches ist jedoch bis anhin nur für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich geschaffen worden und fehlt im Bereich der Harmonisierungspflichten.⁷⁵ Neben dem genauen Umfang der Harmonisierungspflichten (namentlich im Bereich der Bildungsziele), der Zeit, welche die Kantone in Anspruch nehmen können, um die erforderliche Harmonisierung zu erzielen, bleiben deshalb auch die Folgen einer Verletzung dieser Pflichten bis auf Weiteres

73 Art 48 und 48a BV.

74 Hänni, Art 62, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hg), Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Rz 47; Ehrenzeller, Art 62, in: Ehrenzeller et al (Hg), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Rz. 50.

75 Siehe zum Ganzen Belser, Concurrent Powers as Doors to Legislative Innovation – Conditional Powers as Gates to the Blind Alley: Some Swiss Illustrations, in: Steytler (Hg), Concurrent Powers in Federal Systems. Making, Meaning, Managing (2017) 49 ff; Ehrenzeller, Harnos im Lichte der Bildungsverfassung, in: Auer (Hg), Herausforderung Harnos. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein (2010) 23 ff.

umstritten. Das Zustandekommen des HarmoS-Konkordats hat an diesem Zustand leider wenig geändert.

VI. Die Freuden und Leiden des HarmoS-Konkordats

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule („HarmoS-Konkordat“) ist im Jahre 2007 zustande gekommen und am 1. August 2009 in Kraft getreten.⁷⁶ Mit dem Abschluss dieser Vereinbarung haben die Kantone das Schulkonkordat aus dem Jahre 1970 in einigen Punkten aktualisiert (namentlich im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht) und in zahlreichen anderen ergänzt. Sie sind damit nicht nur ihrer verfassungsmässigen Pflicht nachgekommen, abschliessend aufgezählte Bereiche des Schulwesens zu harmonisieren, sondern sind erheblich über diese Pflichten hinausgegangen. Das Konkordat harmonisiert nämlich nicht nur die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen und der Übergänge, sondern enthält auch gemeinsame Ziele und Regeln im Bereich der Blockzeiten und der Tagesstrukturen, regelt den – umstrittenen – Fremdsprachenunterricht und sieht eine umfassende Lehrplan- oder Lehrmittelkoordination sowie die Schaffung gemeinsamer Bildungsstandards vor. Das HarmoS-Konkordat erfasst damit auch zahlreiche Bereiche, in denen die Kantone keiner verfassungsmässigen Harmonisierungspflicht unterstehen.

Ob die Kantone damit die Vorgaben der Bundesverfassung erfüllt (oder sogar überfüllt) haben, wird seither kontrovers diskutiert. Wird die Harmonisierung zwischen den Kantonen als erfolgreich erachtet, so ruht die subsidiäre Zuständigkeit des Bundes weiterhin. Sind die Kantone in ihren Bemühungen dagegen gescheitert, erlangt der Bund eine – auf die Eckwerte – beschränkte verpflichtende Zuständigkeit, eigene Regeln im Schulwesen zu erlassen. Die Auseinandersetzungen haben ihren Ursprung darin, dass HarmoS sehr wohl umfassend harmonisiert, jedoch nicht alle Kantone dem Konkordat beigetreten sind. Gegenwärtig haben fünfzehn Kantone die interkantonale Vereinbarung ratifiziert und sich verpflichtet, den im Konkordat enthaltenen Schulregeln Nachachtung und Vorrang vor dem kantonalen Recht einzuräumen. Sieben Kantone haben den Beitritt – nach teilweise Aufsehen erregenden und

76 Siehe zum Ganzen *Hoyer*, *HarmoS, le début d'un système scolaire national ou chimère intercantonale? L'harmonisation de la scolarité obligatoire et l'instauration de structures d'accueil extrafamiliales à l'exemple du droit cantonal vaudois*, *Recherches juridiques lausannoises* 62 (2018), 207 ff; *Maradan/Mangold*, *Bildungsstandards in der Schweiz. Das Projekt HarmoS*, *ph akzente* 2 (2005) 3 ff.

emotional geführten Kampagnen und kantonalen Volksabstimmungen – abgelehnt, vier weitere haben die Frage eines Beitritts bis auf Weiteres offen gelassen.⁷⁷

Die Frage, wie es nun weitergehen soll, hat einige Ratlosigkeit ausgelöst. Fest steht, dass eine Allgemeinverbindlicherklärung des HarmoS-Konkordats zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Frage kommt. Erstens fehlt es an einer gesetzlichen Umsetzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeit, zweitens ist im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein Antrag von mindestens 18 Kantonen vorgesehen. Ausserdem setzte eine Allgemeinverbindlicherklärung eine Zweiteilung des Konkordats voraus, denn nur jene Bestimmungen, die die obligatorische Harmonisierung betreffen, könnten für alle als verbindlich erklärt werden; die darüberhinausgehende Koordination würde weiterhin nur die „freiwilligen“ Konkordatskantone verpflichten. Da die Allgemeinverbindlicherklärung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses zu ergehen hätte,⁷⁸ der dem fakultativen Referendum untersteht, wäre schliesslich damit zu rechnen, dass der Versuch einer erzwungenen Harmonisierung in der Volksabstimmung scheitern würde. Wer im eigenen Kanton an der Urne einen Sieg gegen HarmoS errungen hat, wird sich einen solchen auch auf eidgenössischer Ebene zutrauen. Damit bleibt die Frage, ob bereits die Ablehnung des Konkordats in einigen Kantonen den Schluss nahelegt, die Harmonisierung sei gescheitert und der Bund habe die Zuständigkeit erlangt, eidgenössische Regeln zum Schulwesen zu erlassen. Er erliesse dann entweder jene Regeln, die im Konkordat vorgesehen sind – und löste damit möglicherweise ein Referendum der HarmoS-Gegner aus – oder er entschiede sich für davon abweichende eigene Regeln und frustrierte damit die Harmonisierungsbemühungen der Konkordatskantone. Angesichts dieser rechtlichen Komplexität und der politischen Sensibilität hat sich der Bund für ein Zuwarten entschieden und hofft, dass sich die erforderte Harmonisierung mit der Zeit von selbst ergeben werde – etwa indem jene Kantone, die HarmoS abgelehnt oder noch nicht entschieden haben, das Konkordat wenigstens in jenen Bereichen „au-

77 Siehe dazu <edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf> (30.4.2018). Die Kantone SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO und BL haben dem Beitritt zugestimmt, während die Kantonsbevölkerung von LU, GR, TG, NW, UR, ZG und AR gegen den Beitritt war. Noch offen ist der Beitritt in den Kantonen AI, AG, OW und SZ.

78 Art 48a Abs 2 BV.

tonom nachvollziehen“, in denen die Harmonisierung verpflichtend ist.⁷⁹

Für die fünfzehn Konkordatskantone schreitet die Harmonisierung derweilen voran. Für die Bildungsziele der verschiedenen Schulstufen erfolgt sie innerhalb der jeweiligen Sprachregionen.⁸⁰ Dabei haben die drei Sprachregionen der Schweiz bei der Umsetzung der Harmonisierungsziele recht unterschiedliche Tempi an den Tag gelegt: Im französischsprachigen Teil haben sich sieben Kantone vor einigen Jahren auf einen gemeinsamen Lehrplan (sogenannt *plan d'études romand* [PER]⁸¹) geeinigt und diesen bereits in Kraft gesetzt. Im Kanton Tessin wird der einheitliche Lehrplan (sogenannt *piano di studio*) seit Herbst 2015 schrittweise eingeführt. Für die 21 deutschsprachigen Kantone und das Fürstentum Liechtenstein hat die EDK-Regionalkonferenz den sogenannten Lehrplan 21⁸² und Ende 2014 die Konkordats-Kantone aufgefordert, diesen im kantonalen Recht umzusetzen. Während einige deutschsprachige Kantone den neuen Lehrplan bereits eingeführt haben oder kurz davorstehen, sind andere noch in der Ausarbeitung der kantonalen Lehrpläne begriffen. In verschiedenen Kantonen hat sich jedoch erheblicher Widerstand gegen die Umsetzung des Lehrplans 21 formiert. Damit stand die Schule erneut im Mittelpunkt reger politischer Auseinandersetzung, bei der es dieses Mal nicht zuletzt um die Aufgabenteilung zwischen professionellen Pädagogen, die hinter dem Lehrplan standen oder dahinter vermutet wurden, der Autonomie der einzelnen Schulen, dem Spielraum der einzelnen Lehrerinnen und Lehrer und der Rolle von Parlament und Volk ging.⁸³ In sieben Kantonen führten die Auseinandersetzungen um den umstrittenen Lehrplan 21 und die Frage, wer über die Lehrinhalte zu bestimmen haben soll, zu Urnengängen. In den letzten Abstimmungen dieser Art wurden im Frühjahr 2018 in den Kantonen Zürich und Bern kantonale Volksinitiativen abgelehnt, welche die Zuständigkeiten in diesem Bereich von den Behörden

79 Dass nicht alle Akteure mit dieser Haltung einverstanden sind, zeigt sich etwa an den Standesinitiativen der Kantone Bern, Basel-Landschaft und Solothurn, die eine Verbesserung der Schulkoordination durch den Bund fordern.

80 Art 8 HarmoS-Konkordat.

81 Siehe: <www.plandetudes.ch/per> (15.5.2018).

82 Der Lehrplan 21 legt die Ziele für den Unterricht aller Stufen der Volksschule fest und ist ein Planungsinstrument für Lehrpersonen, Schulen und Bildungsbehörden. Er orientiert Eltern, Schülerinnen und Schüler, die Abnehmer der Sekundarstufe II, die Pädagogischen Hochschulen und die Lehrmittelschaffenden über die in der Volksschule zu erreichenden Kompetenzen, Lehrplan 21, Fragen und Antworten, 2, abrufbar unter: <www.lehrplan.ch/sites/default/files/2017-06-19_fragen_antworten.pdf> (15.5.2018); vgl auch Glaser/Fuhrer, Der Lehrplan 21: Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit, ZSR 1 (2015), 513 ff.

83 Vgl Criblez/Bütikofer, Wie Bund und Kantone die Bildung regeln, NZZ vom 25.4.2005.

auf das Volk verschoben hätten. Mit dem Scheitern dieser Initiativen scheinen die Fundamenteinwände gegen die Einführung des Lehrplans 21 auch in der deutschsprachigen Schweiz vorerst ausgeräumt.

VII. Offene Fragen und Ausblick

Die jahrhundertelangen Auseinandersetzungen um das richtige Gleichgewicht von Einheit und Vielfalt im Bildungswesen und um die besten Formen der Zusammenarbeit zwischen Schulen, Gemeinden, Kantonen, dem Bund und internationaler Organisationen haben zu einem komplexen Gefüge von Zuständigkeiten im schweizerischen Bildungswesen geführt. In der Vergangenheit wie auch in der Gegenwart war und ist dabei oft auch die Frage streitig, welcher Akteur einer föderalen Stufe denn befugt und befähigt ist, die Schule und den Unterricht betreffende Entscheide zu treffen: Welche Fragen sollen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden, welche sollen von Parlamenten und Regierungen gefällt werden, welche Bedeutung soll internationalen Entwicklungen beigemessen, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten sollen an interkantonale Organe delegiert werden, welche Entscheide sind professionellen Pädagoginnen und Pädagogen zu überlassen? Im Unterschied zu zahlreichen anderen Bundesstaaten liegen die Schulhoheit und weitreichende Zuständigkeiten in den meisten Bereichen des Bildungswesens in der Schweiz weiterhin bei den Kantonen. Ihre Autonomie gerät zwar zusehends unter Druck⁸⁴, doch wird der Bildungsföderalismus nicht im Kern in Frage gestellt. Im Bereich der Berufsbildung verfügt der Bund seit längerem über weitreichende Zuständigkeiten. Seit Inkrafttreten der Bildungsreform ist der Hochschulbereich als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen ausgestaltet, was eine Zusammenarbeitsvereinbarung nötig gemacht hat, die sich auf Seiten des Bundes auf ein Bundesgesetz, auf Seiten der Kantone auf ein Konkordat stützt. Ob sich dieses komplexe Regulierungsgeflecht als hinreichend dynamisch erweist, um den zahlreichen Herausforderungen im tertiären Bildungsbereich gerecht zu werden, wird die Zukunft weisen. Es ist nicht zu übersehen, dass der Bund in diesem Bereich einen immer grösseren Einfluss gewinnt, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass er wesentlich zur Finanzierung von Lehre und Forschung

84 Die Kantone geraten zunehmend unter Druck, vgl. *Grossenbacher*, Die kantonale Schulhoheit unter Druck – Die demokratischen Reaktionen und deren Folgen, Newsletter IFF 2 (2015), 6 ff.

beiträgt und damit auch aufgrund der fiskalischen Äquivalenz („wer zahlt, befiehlt“) ein gewichtiges Wort mitzureden hat.

Die Gymnasien sind bis anhin von den harmonisierenden und zentralisierenden Tendenzen weitgehend ausgespart geblieben. Sie führen zwar allesamt zur Hochschulreife, aber in den jeweiligen Kantonen auf recht unterschiedliche Art und Weise. Die Vielfalt bezieht sich sogar auf die Dauer der gymnasialen Ausbildung und macht sich etwa in sehr unterschiedlichen kantonalen Maturitätsquoten bemerkbar. Während im Bereich der gymnasialen Ausbildung auch die Grundrechte nur wenig zur Harmonisierung beitragen – der grundrechtliche Anspruch bezieht sich nur auf den Grundschulunterricht – sahen sich die Kantone und Gemeinden im Bereich der Primar- und Sekundarschulen schon recht früh mit bundesrechtlichen Vorgaben konfrontiert. Diese wirkten jedoch nur sehr punktuell und blieben insgesamt so bescheiden, dass sie der Vielfalt der kantonalen Schulsysteme nur wenige Schranken setzten. Auf den zunehmenden Druck zur Harmonisierung der Grundschule reagierten die Kantone – und die EDK, in der sich die Bildungsminister zusammenschlossen – mit verstärkter horizontaler Zusammenarbeit, zunächst freiwillig, später unter verfassungsrechtlichem Druck. Mit dem Abschluss des HarmoS-Konkordats hat die interkantonale Schulharmonisierung zweifellos eine neue Stufe erreicht, welche die Bildungslandschaft der Schweiz in den kommenden Jahren und Jahrzehnten prägen wird. Um weiteren Zentralisierungswünschen den Wind aus den Segeln zu nehmen, teilweise aber vielleicht auch aus Begeisterung für die Reformierung und Modernisierung des Grundschulwesens, sind sie mit dem Konkordat aber erheblich über die verfassungsrechtliche Harmonisierungspflicht hinausgegangen. Die Ablehnung des Konkordats durch verschiedene deutschsprachige Kantone zeigt deutlich, dass die Bildung nicht von oben gesteuert werden kann. Die Entwicklungen in der Schweiz verdeutlichen auch, dass zum einen die Bevölkerung vermehrt Mitsprache im Bildungswesen fordert und zum andern die Gerichte sich zunehmend mit Beschwerden aus dem Schulbereich konfrontiert sehen. Als besonders illustrativ für diese Entwicklungen kann die Auseinandersetzung um den sogenannten „Sexkoffer“ gelten, der Aufklärungsmaterial enthält und verschiedentlich im Rahmen des Sexualkundeunterrichts zum Einsatz kommt. Als eine Schule ein elterliches Gesuch um Dispensation einer siebenjährigen Schülerin vom Sexualkundeunterricht ablehnte, wandten sich die Eltern an die Gerichte. Gleichzeitig nutzten interessierte Kreise auch direkt-demokratische Mittel, um sich dem umstrittenen Sexualkundeunterricht anzunehmen. Sie lancierten im Jahre 2014 eine Eidgenössische Volksinitiative mit dem Titel „Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule“, zo-

gen sie jedoch im Jahr darauf zurück, weil sie einen Teil ihrer Forderungen als erfüllt erachteten.⁸⁵ Nachdem das Bundesgericht wie bereits zuvor die Vorinstanzen die Beschwerde der Eltern abgelehnt hatte, musste sich jedoch auch noch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit dem schweizerischen Sexkoffer beschäftigen. Er entschied im Jahre 2018, dass die Schweiz die EMRK mit der Verweigerung der Dispenz nicht verletzt habe. Das Ziel des Unterrichts bestehe darin, Kinder vor sexuellen Übergriffen und Missbrauch zu schützen. Weil es sich dabei um reale Gefahren handle, könne die Sexualkunde als wichtiger Bestandteil der Schulerziehung gelten und ihr Obligatorium als angemessene Massnahme.⁸⁶

Auch auf kantonaler Ebene steht die Bildungslandschaft seit einigen Jahren stärker im Zentrum politischer Auseinandersetzungen, als ihr möglicherweise guttut. In den letzten Jahren haben vor allem Auseinandersetzungen um den Fremdsprachenunterricht Parlamente und Gerichte beschäftigt und zu Initiativen und Volksabstimmungen geführt. Aufgrund der sogenannten Sprachenstrategie (die Eingang in das Harmons-Konkordat gefunden hat) erlernen Schulkinder die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. obligatorischen Schuljahr und die zweite Fremdsprache ab dem 7. Jahr, wobei die Reihenfolge der unterrichteten Sprachen (ob eine zweite Landessprache oder Englisch) der regionalen Koordination überlassen wird. Als verbindliches Ziel ist im Konkordat vorgesehen, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über vergleichbare Kompetenzen in beiden Sprachen verfügen. Die Harmonisierung bleibt damit beschränkt und hat den kantonalen Eigenwillen und die Möglichkeit, auf sprachliche Besonderheiten Rücksicht zu nehmen, nicht erschlagen. So hat etwa der Kanton Tessin entschieden, dass Kinder drei Sprachen obligatorisch zu erlernen haben (Französisch vom 5. bis zum 9. Schuljahr, Deutsch ab dem 9. und Englisch ab dem 10. Schuljahr).

85 Die Volksinitiative schlug folgende Ergänzung von Art 11 BV (Schutz der Kinder und Jugendlichen) vor: „³Sexualerziehung ist Sache der Eltern. ⁴Unterricht zur Prävention von Kindesmissbrauch kann ab dem Kindergarten erteilt werden. ⁵Dieser Unterricht beinhaltet keine Sexualkunde. ⁶Freiwilliger Sexualkundeunterricht kann von Klassenlehrpersonen an Kinder und Jugendliche ab dem vollendeten neunten Altersjahr erteilt werden. ⁷Obligatorischer Unterricht zur Vermittlung von Wissen über die menschliche Fortpflanzung und Entwicklung kann von Biologielehrpersonen an Kinder und Jugendliche ab dem vollendeten zwölften Altersjahr erteilt werden. ⁸Kinder und Jugendliche können nicht gezwungen werden, weitergehendem Sexualkundeunterricht zu folgen.“

86 Entscheid Nr 22.338/15 vom 18.1.2018 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Die Harmonisierung hat indes auch den Kontroversen um den Fremdsprachenunterricht kein Ende gesetzt. Nach der Beschlussfassung zur Sprachenstrategie im Jahr 2004 kamen in den deutschsprachigen Kantonen Luzern, Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich Volksinitiativen zustande, die den schwer errungenen Kompromiss in Frage stellten und den Unterricht der sogenannten Partnersprache, das Französische, aus der Primarschule verdrängen wollten. Trotz der geltend gemachten Überforderung der Schulkinder scheiterten die Initiativen an der Urne. Zehn Jahre später wurden in den Kantonen Basel-Landschaft, Nidwalden, Luzern und Zürich Initiativen mit der gleichen Zielsetzung ergriffen, welche weite Teile der Schweiz in Aufruhr versetzten, jedoch ebenfalls erfolglos blieben. Besonders heftig wurde der Fremdsprachenstreit im Kanton Graubünden ausgetragen. Die sogenannte „Fremdspracheninitiative“ („Eine Fremdsprache in der Primarschule“) sah vor, dass in den Bündner Primarschulen neu nur noch eine Fremdsprache obligatorisch unterrichtet werden sollte. Die hoch umstrittene Initiative war vom Kantonsparlament zunächst für ungültig erklärt worden, wurde aber aufgrund eines Entscheids des Bundesgerichts schliesslich dennoch dem Stimmvolk unterbreitet. Dass die Bevölkerung des Kantons Graubünden die Initiative im Herbst 2018 abgelehnt hat, zeugt vom Willen der Bevölkerung, das Italienische weiterhin prominent zu unterrichten und den Sprachenfrieden im Kanton und im Land zu wahren.⁸⁷

Auch wenn die Harmonisierung des Schulwesens durch die Kantone auf Druck der Bevölkerung und der Bundesverfassung, aber bis auf Weiteres wohl ohne direkte Intervention des Bundes voranschreitet, scheinen die Kantone ihre Funktion als Laboratorien weiterhin wahrnehmen zu können. Davon zeugt nicht zuletzt der Entscheid des Kantons Genf, ein Ausbildungsobligatorium für Jugendliche bis zum 18. Altersjahr vorzusehen. Die Neuerung, die schweizweit einzigartig ist und auf der Grundlage der neuen Kantonsverfassung aus dem Jahre 2013 eingeführt wird, sieht ein vierjähriges Pilotprojekt vor, das Jugendliche bis zur Mündigkeit verpflichtet, zur Schule zu gehen oder eine Ausbildung zu absolvieren. Der Kanton Genf reagiert damit auf die Tatsache, dass auf dem Kantonsgebiet zwar überdurchschnittlich viele junge Menschen einen Maturitätsabschluss erlangen, gleichzeitig aber überdurchschnittlich viele Jugendliche über keine Berufsausbildung verfügen und damit

87 Siehe Urteil des Bundesgerichts vom 3. Mai 2017 (1C_267/2016) sowie *Fontana*, Es muss nicht immer Englisch sein, NZZ vom 3.5.2017, vgl. zum Ganzen *Hänni*, English or French? Disputes in Switzerland over Federal Competence in Teaching Languages, in: Gagnon/Burgess (Hg), *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries. Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities* (2018) 442 ff.

einem Armutsrisiko ausgesetzt sind.⁸⁸ Das Pilotprojekt, das mit einem Budget von 16 Millionen Franken ausgestattet ist und im Schuljahr 2018/19 startete, sieht eine enge Begleitung Jugendlicher beim Übergang in die Arbeitswelt vor und bietet vorbereitende Kurse und sogenannte Passerellen an, welche den Weg zu einer Lehrstelle ebnen sollen. Jugendliche erhalten Einblick in verschiedene Berufsfelder und werden von einer persönlichen Referenzperson begleitet, die Fortschritte in regelmässigen Abständen überprüft und bei Bedarf den Kontakt mit den Eltern aufnimmt. Ein Gesetz mit vergleichbarer Zielsetzung wurde mittlerweile auch in Kanton Neuenburg vorbereitet, was zeigt, dass die Genfer Innovation auch anderswo auf Interesse stösst.⁸⁹

Diese und weitere Entwicklungen weisen darauf hin, dass die schweizerische Bildungslandschaft auch in Zukunft in Bewegung bleiben wird. Eine gute Bildung wird im Land der Eidgenossenschaft schon deshalb unerlässlich bleiben, weil es auch in Zukunft Menschen brauchen wird, die das anspruchsvolle ABC der Zuständigkeiten im föderalen Bildungswesen beherrschen und weiterentwickeln können.

88 Längsschnittanalysen im Bildungsbereich, Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II und Maturitätsquote, abrufbar unter: <www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.4282276.html> (24.8.2018).

89 Siehe *Fumagalli*, Das Schuljahr beginnt in Genf mit einer schweizweiten Premiere: Die Schüler müssen neuerdings bis 18 zur Schule, NZZ vom 27.8.2018.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber

Prof. Dr. iur. Eva Maria Belser, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht I, Departement für öffentliches Recht, Universität Freiburg; Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus, Freiburg

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein

Ass.-Prof. Mag. Dr. Christoph Hofstätter, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Karl-Franzens-Universität Graz

RA Liliane Denise Minder, Assistentin im Team Lehrstuhl Prof. Eva Maria Belser, Departement für öffentliches Recht, Universität Freiburg

Prof. Dr. Ursula Münch, Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg; Direktorin der Akademie für Politische Bildung, Tutzing

A. Univ.-Prof. Mag. Dr. Kurt Promberger, Institut für Strategisches Management, Marketing und Tourismus, Universität Innsbruck; Institut für Public Management, EURAC Research Bozen

Dr. Christoph Schramek, Institut für Föderalismus, Innsbruck

Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor des Oberösterreichischen Landtags; Leiter der Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd. 116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd. 117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd. 118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd. 119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd. 120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd. 121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd. 122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd. 123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd. 124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd. 125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd. 126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.