

Kyrill-A. Schwarz*

Die Finanzierung von Bildung und Erziehung in der bundesstaatlichen Ordnung

1 Einleitung

Dass Deutschland sich als Kulturnation versteht, ist nicht erst eine Erkenntnis des Einigungsvertrages¹; wie aber Bildung und Erziehung – als Teilmengen eines weiten Kulturbegriffs verstanden² – im föderalen System zu finanzieren sind, ist eine Frage, an der sich nicht nur Geister scheiden, sondern auch Kommissionen scheitern können³. Will man schon an dieser Stelle eine Bewertung der Föderalismusreform I im Bereich des Bildungswesens vornehmen, so wird deutlich, dass zwischen dem Anspruch nach einer Stärkung der Länder⁴ und der Wirklichkeit, nämlich einer Stärkung des Bundes in der Bildungspolitik⁵, Welten liegen dürften. In diesem Zusammenhang ist vor allem bemerkenswert, dass die Länder sich letztendlich mit der Situation abfinden müssen, substantiell Kompetenzen an den Bund abgegeben zu haben und zugleich – was allerdings aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Perspektive zu begrüßen ist – auf Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, nach Maßgabe der Neufassung von Art. 104b Abs. 1 GG verzichten zu müssen. Der nachfolgende Beitrag will daher den Versuch unternehmen, auf der Grundlage einer kurzen Darstellung der Bedeutung von Bildung und Erziehung im föderalen System die Finanzierungsproblematik in diesem Sektor näher zu analysieren. Dies setzt zunächst auch eine – indes kurze – Untersuchung des früheren Rechtszustandes vor der Föderalismusreform I voraus⁶.

* Der Verfasser ist (apl.) Professor an der Universität Göttingen und Leiter des Referats „Grundsatzfragen der Verfassung“ in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wider.

1 Art. 35 EV; in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet sich die Kulturstaatlichkeit in BVerfGE 35, 79 (114); 39, 1 (46); BVerfGE 36, 320 (331) spricht von der Staatszielbestimmung „Kulturstaat“; ausführlich zur Kultur im Verfassungsstaat auch die gleichnamigen Berichte von *Sommermann, K.-P.*, VVDStRL 65 (2006), S. 7 ff. und *Huster, S.*, VVDStRL 65 (2006), S. 51 ff.

2 Vgl. dazu nur *Mahrenholz, E.-G.*, Die Kultur und der Bund, DVBl. 2002, S. 857 (858).

3 Ausführlich zu den – allerdings auch und gerade machttaktischen – Gründen für das Scheitern wegen unüberbrückbarer Differenzen im Bereich der Bildungspolitik auch *Kluth, W.*, Einführung, in: ders. (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, Rn. 50; *Krings, G.*, Die Beratungen der Föderalismuskommission, in: *Kluth* (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, Rn. 37 ff., 44 ff.

4 Vgl. insoweit nur die Äußerung von *Röttgen, N.*, zitiert nach: Der Landkreis 2005, S. 406 (414) zur Zuständigkeit der Länder vom „Kindergarten bis zur Habilitation.“

5 So die zutreffende Würdigung bei *Huber, P.-M.*, „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen, RdJB 2007, S. 4 ff.

6 Ausführlich zur Kompetenzverteilung im Bereich von Bildung und Forschung vor der Föderalismusreform: *Mager, U.*, Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung – Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismuskommission, RdJB 2005, S. 312 (313 f.); ein Überblick über die materiellen Neuregelungen findet sich auch bei *Karpen, U.*, Bildung, Wissenschaft und Kultur in der Föderalismusreform, ZG 2006, S. 271 ff.; *Wollenschläger, F.*, Die Föderalismusreform: Genese, Grundlinien und Auswirkungen auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft, RdJB 2007, S. 8 ff.

2 Bildung und Erziehung im bundesdeutschen Föderalismus

Kaum ein Bereich der den Ländern zustehenden Kompetenzen wird so sehr gegen Einflüsse des Bundes verteidigt wie der der Kultur; die Kulturhoheit wird auch als Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet⁷ und unterliegt insoweit prinzipiell dem Gedanken einer totalen Immunisierung der Länder gegenüber Ingerenzen des Bundes. In bemerkenswerter Diskrepanz zu diesem Befund steht indes die gesicherte Feststellung, dass jedenfalls rechtlich – was nicht nur dem Wirken der Kultusministerkonferenz geschuldet ist – weite Bereiche des Bildungswesens durchaus Unitarisierungstendenzen aufweisen⁸.

Vor diesem Hintergrund ist es auch durchaus bemerkenswert, dass zwar prima facie nach Maßgabe der Ergebnisse der Föderalismusreform diverse Bereiche in den Bereichen Bildung, Forschung und Wissenschaft in den (ausschließlichen) Zuständigkeitsbereich der Länder fallen; dem Bund verbleibt aber gleichwohl nach Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenzen lediglich eine konkurrierende Zuständigkeit für die Materien Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), wobei aber zu berücksichtigen ist, dass gerade in diesem Bereich – unbesehen von der Abweichungsmöglichkeit der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG – der Bund nicht mehr an die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden ist, was ihm die Möglichkeit zu flächendeckenden und unmittelbar geltenden Regelungen in diesem Bereich eröffnet⁹.

Noch schwieriger wird indes der verfassungsrechtliche Diskurs, wenn man in den Blick nimmt, dass der Bund jedenfalls in der Vergangenheit in vielfältiger Weise, sowohl kompetenz- und damit auch verfassungskonform, als auch kompetenzwidrig im Bildungs- und Erziehungsbereich Einfluss auf die Länder zu nehmen gesucht hat¹⁰. Hier sind die widerstreitenden Interessen evident, nämlich Wahrung der Eigenständigkeit der Länder gegenüber dem Verzicht auf finanzielle Zuwendungen. Es kann aber nicht übersehen werden, dass es gerade die Politik des „goldenen Zügels“ ist, die dem Bund, der hier keineswegs altruistisch Aufgaben der Länder finanzieren wollte, erhebliche Einflussmöglichkeiten eröffnet hat. Dass es sich bei der nachfolgend zu untersuchenden Problematik nicht etwa um lediglich theoretische Erwägungen handelt, sei hier nur anhand einiger Beispiele aus jüngerer Zeit skizziert: So stellte sich die Frage zulässiger Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich bei der Frage der Förderung eines Kompetenzzentrums zur Unterstützung der Bologna-Reformen¹¹ ebenso wie bei den Programmen zur Förderung von Eliteuniversitäten¹², der Förderung von Juniorprofessuren¹³, dem medial in Szene gesetzten Programm zur Förderung von Ganztagsschulen¹⁴ sowie bei der Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen¹⁵.

7 BVerfGE 6, 309 (346 f.); ähnlich auch BVerfGE 37, 314 (322).

8 Ausführlich dazu *Oeter, S./Boysen, S.*, Wissenschafts- und Bildungspolitik im föderalen Staat – ein strukturelles Problem?, RdJB 2005, S. 296 (298 ff.).

9 So auch die Bewertung bei *Huber* (Anm. 5), S. 4 (6).

10 Zu den damit verbundenen Problemen vertiefend auch *Hufen, F.*, Die Einflussnahme des Bundes auf die Schul- und Hochschulpolitik durch direkte und indirekte Finanzzuweisungen, RdJB 2005, S. 323 ff.

11 Dazu BVerfGE 112, 321 ff. – in der Sache selbst hat das Gericht die Frage nach der Zulässigkeit entsprechender Fördermaßnahmen nicht abschließend beantwortet.

12 Vgl. insoweit *Kämmerer, J.-A.*, Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung versus Elitehochschulförderung aus Bundesmitteln: Vom kooperativen zum korrumpierten Bundesstaat?, RdJB 2004, S. 152 ff.

13 Vgl. dazu im Schrifttum nur *Winterhoff, C.*, Finanzielle Förderung von Ganztagsschulen und Juniorprofessuren durch den Bund?, JZ 2005, S. 59 ff.

14 Ausführlich dazu auch *Stettner, R.*, Kollusives Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Ganztagsschulprogramm, ZG 2003, S. 315 ff.; *Winterhoff* (Anm. 13), S. 59 (61).

15 Dazu nur *Siekmann, H.*, Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage, DÖV 2002, S. 629 (630).

3 Die Finanzierungsproblematik

3.1 Die Situation bis zur Föderalismusreform I

Die Finanzierung von Bildung und Erziehung – wobei nachfolgend im Schwerpunkt der Bildungsbereich zu fokussieren ist – hat bereits vor der Föderalismusreform die schwierige Frage nach den rechtlichen Grenzen einer einseitigen Bundesförderung in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, aufgeworfen. Da grundsätzlich eine Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Länderaufgaben bis auf wenige, strikt zu interpretierende Ausnahmen, unzulässig ist¹⁶, waren unstreitig Fördermaßnahmen jenseits der durch Art. 91 a und b und Art. 104a Abs. 4 GG a.F. legitimierten Mischfinanzierungen auch engen Grenzen unterworfen¹⁷. Dies entspricht auch dem Befund, dass Finanzleistungen des Bundes für die Erfüllung von Aufgaben, die den Ländern obliegen, eine restriktiv zu handhabende Ausnahme sein müssen¹⁸, um so auch die Verantwortung der Länder in ihrem Kompetenzbereich zu wahren. Vor diesem Hintergrund kamen als verfassungsrechtliche Ermächtigungen für Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der Vergangenheit auch nur Art. 104a Abs. 4 sowie die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG in Betracht, da ungeschriebene Finanzierungskompetenzen schon wegen der Abgeschlossenheit der Finanzverfassung¹⁹, der Klarheit und Analogiefeindlichkeit der Tatbestände²⁰ sowie dem grundlegenden Prinzip der Konnexität von Aufgabenverantwortung einerseits und Ausgabenlast andererseits²¹ mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren sind²².

3.1.1 Legitimation nach Maßgabe von Art. 104a Abs. 4 GG?

Insbesondere unter Hinweis auf die Investitionshilfekompetenz des Bundes in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. wurde in der Vergangenheit der Versuch unternommen, Finanzhilfen des Bundes im Bereich des Bildungs- und Erziehungswesens zu legitimieren. Unbeschadet der Feststellung, dass die Bestimmung restriktiv auszulegen ist²³, dürfte aber nach zutreffendem Verständnis der Anwendungsbereich auf Sachinvestitionen begrenzt sein, was jedenfalls eine inhaltliche Einflussnahme auf Bildungsinhalte, die Zurverfügungstellung von Personal, die Finanzierung ganzer Forschungsprogramme oder die Einflussnahme auf Hochschulabschlüsse ausschließen dürfte²⁴. Gerade Finanzierungsprogramme zur Bildung und Ausbildung von Personal („investment in human capital“) sind vor diesem Hintergrund nicht als förderfähige Investitionen anzusehen²⁵. Zudem – und dies galt in Sonderheit für die Förderung der Juniorprofessur durch den Bund – ermächtigte Art. 104a Abs. 4 GG a.F. nur zu Finanzhilfen, nicht aber zu einer Alleinfinanzierung²⁶. Zuletzt mussten Förderungen

16 BVerfGE 11, 105 (124); 32, 145 (156); 108, 169 (182).

17 Vgl. nur aus der Rechtsprechung BVerfGE 39, 96 (106 ff.) zum Verbot von Dotationsauflagen im Bereich der städtebaulichen Sanierung und BVerfGE 41, 291 (311) zum Verbot von Sonderförderungen von strukturschwachen Gebieten.

18 BVerfGE 9, 305 (328); 14, 221 (234); 26, 338 (390); 39, 96 (107).

19 BVerfGE 67, 256 (286).

20 BVerfGE 105, 185 (193).

21 Dazu BVerfGE 9, 305 (328 f.); 26, 338 (390); 39, 96 (108); 86, 148 (215).

22 Ausführlich dazu im Schrifttum auch *Hufen* (Anm. 10), S. 323 (332 f.); *Siekmann, H.*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 4. Aufl., München 2007, Art. 104a. Rn. 4.

23 Dazu BVerfGE 39, 96 (107 f.).

24 Wie hier auch *Hufen* (Anm. 10), S. 323 (330).

25 *Siekmann* (Anm. 15), S. 629 (637); vgl. dazu auch BVerfGE 79, 311 (337).

26 Vgl. insoweit nur *Hufen* (Anm. 10), S. 323 (330); *Winterhoff* (Anm. 13), S. 59 (61).

auf konjunktur-, wachstums- oder regionalpolitische Zwecke abzielen. Mit diesem Merkmal der Erforderlichkeit waren jedenfalls pauschale Mittelzuweisungen nicht zu vereinbaren²⁷.

3.2.2 *Legitimation nach Maßgabe von Art. 91a und b GG?*

Auch wenn der Anwendungsbereich der Bestimmungen mit Blick auf eine Mitfinanzierung bestimmter Aufgaben durch den Bund von Anfang an umstritten war, so musste in Anbetracht der gebotenen restriktiven Auslegung und Anwendung der Bestimmungen eine umfassende Finanzierung im Bildungsbereich unterbleiben. So mussten finanzielle Alleingänge schon aus dem Grund scheitern, dass Gemeinschaftsaufgaben begriffslogisch eine Kooperation voraussetzen, also ein Zusammenwirken mit den Ländern erfordern²⁸. Zudem darf nicht übersehen werden, dass die Bestimmungen über Gemeinschaftsaufgaben keine generelle Finanzierungsermächtigung für den Bund im Bereich des Bildungswesens begründen, sondern vielmehr projekt- und institutionenbezogen sind²⁹.

Die Validität der vorstehenden Aussagen lässt sich gerade im Bereich der Bildungsplanung unter Beweis stellen. Erfasste zwar die Bildungsplanung als solche sämtliche Einrichtungen und Stufen des Bildungswesens und erstreckte sich von der vorschulischen Erziehung über das allgemeinbildende Schulwesen und das Hochschulwesen bis hin zur Fort-, Weiter- und Erwachsenenbildung, so war sie gleichwohl strikt von der Umsetzung, nämlich dem Bildungswesen als alleiniger Aufgabe der Länder zu trennen³⁰. Gerade weil die Kulturhoheit als Ausdruck der Eigenstaatlichkeit der Länder³¹ nicht angetastet werden durfte, war dem Bund eine allgemeine Mitfinanzierungskompetenz im Bereich des Bildungswesens verwehrt³².

3.2 Die Ergebnisse der Föderalismusreform für den Bildungssektor

Konnte bis zur Föderalismusreform das System der Finanzbeziehungen im Bereich des Bildungs- und Erziehungswesens als „kooperativer Kulturföderalismus“ bezeichnet werden, der namentlich durch die „Gemeinschaftsaufgaben“ nach Art. 91a GG a.F., die „gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben“ nach Art. 91b GG und der Mischfinanzierung nach Art. 104a GG charakterisiert wurde³³, so war es ein zentrales Anliegen der Föderalismuskommission, Entflechtungen in diesem Bereich zu erzielen³⁴. Vor diesem Hintergrund erfuhren gerade die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen zwar grundlegende – allerdings im Ergebnis nur bedingt befriedigende – Änderungen.

27 Siekmann (Anm. 15), S. 629 (638).

28 So zutreffend Winterhoff (Anm. 13), S. 59 (65); Siekmann (Anm. 15), S. 629 (634) spricht daher auch von bloßen „Mitentscheidungsrechten“ des Bundes.

29 So auch Hufen (Anm. 10), S. 323 (331).

30 Umfassend zum Vorstehenden auch Siekmann (Anm. 22) Art. 143c Rn. 22; Heun, W., in: Dreier (Hrsg.), GG, Band 3, Tübingen 2000, Art. 91b Rn. 10; Volkmann, U., in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl., München 2005, Art. 91b Rn. 11.

31 BVerfGE 6, 309 (346 f.); 86, 148 (267).

32 Huber (Anm. 5), S. 4 (6); Siekmann (Anm. 22) Art. 143c Rn. 22.

33 So Karpen (Anm. 6), S. 271 (284).

34 Dies galt in Sonderheit vor dem Hintergrund, dass die bundesstaatliche Ordnung im Kulturbereich mit all ihren Verbundenheiten bis zur Reform das Bild eines Marmorkuchens abgab, so plastisch Karpen (Anm. 6), S. 271 (275).

3.2.1 Die Reform der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und b GG)

Die Novellierungen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben betreffen mit der Forschungsförderung und der Bildungsplanung die Bereiche, bei denen in der Föderalismuskommission zunächst keine Einigung möglich war, was auch zum zwischenzeitlichen Scheitern des ersten Reformanlaufs führte. Gerade im Bildungssektor zeigten sich deutlich die kontroversen Konzepte eines dem Wettbewerb verpflichteten Bundesstaats einerseits und einem kooperativ-solidarischen Modell andererseits. Zugleich ist damit der Bereich von einer Verfassungsänderung betroffen, in dem der Bund in der Vergangenheit – auf unsicherer und umstrittener – verfassungsrechtlicher Grundlage am stärksten Einfluss zu nehmen versucht hat. Die Bestimmung, die als Ausnahme vom grundsätzlichen Trennungsprinzip konzipiert ist, erlaubt nicht nur die Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben, sondern umgekehrt auch die der Länder bei Bundesaufgaben; sie zielt insgesamt auf konsenterte und kontraktuelle Formen der Zusammenarbeit ab.

Im Einzelnen stellen sich die Regelungen mit Blick auf den Bildungssektor wie folgt dar: Zunächst entfällt mit der Streichung von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“³⁵, wobei aber nach Art. 143a GG für einen Übergangszeitraum bis 2019 eine Kompensation durch entsprechende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erfolgt. Die weiterhin fortbestehende „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“ (Art. 91b GG) erfuhr allerdings sowohl hinsichtlich des Gegenstandes als auch mit Blick auf die Empfänger der Förderung weitere Differenzierungen: So ist nunmehr ein Zusammenwirken möglich bei Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Nr. 1)³⁶, bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Nr. 2)³⁷, wobei das Zusammenwirken nach Satz 2 an ein Einstimmigkeitserfordernis der Länder gebunden ist³⁸, sowie bei Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (Nr. 3). Gemeinsame Voraussetzung für eine Förderung als Gemeinschaftsaufgabe ist allerdings deren überregionale Bedeutung, die dann zu bejahen ist, wenn eine über das einzelne Land hinausreichende Ausstrahlungskraft im nationalen oder internationalen Kontext gegeben ist (*Leuchttürme der Wissenschaftslandschaft*)³⁹.

35 Diese Streichung wurde mit der notwendigen Entflechtung von Zuständigkeiten begründet und sollte durch den Abbau von Mischfinanzierungen zugleich einer Stärkung der Länder dienen, so die amtliche Begründung, BT-Drs. 16/813, S. 15. Sie dürfte – bei Lichte besehen – aber eher Konsequenz des Umstandes sein, dass die Hochphase des Hochschulbaus in der Zwischenzeit als beendet angesehen werden dürfte, so auch *Hellermann, J.*, in: Starck (Hrsg.), *Föderalismusreform*. Einführung, München, 2007, Art. 91a Rn. 283.

36 Während Einrichtungen dauerhafte organisatorische Einheiten sind, erfasst der Begriff der Vorhaben abgegrenzte Sachaufgaben mit konkreten wissenschaftlichen Zielen, wie hier auch *Schmidt-De Caluwe, R.*, in: Kluth (Hrsg.), *Föderalismusreformgesetz*, Baden-Baden 2007, Art. 91b Rn. 7 unter Hinweis auf die amtliche Begründung, BT-Drs. 16/813, S. 17; siehe ferner zur außeruniversitären Forschung auch *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 91b Rn. 294 ff.; *Siekmann*, (Anm. 22), Art. 91b Rn. 15 ff.

37 Wenn – wie bei Art. 5 Abs. 3 GG – Wissenschaft der Oberbegriff von Forschung und Lehre ist – dazu BVerfGE 35, 79 (113); 90, 1 (11 f.); ferner auch im Schrifttum *Bethge, H.*, in: Sachs (Hrsg.), *GG-Kommentar*, 4. Aufl., München 2007, Art. 5 Rn. 206; *Pernice, I.*, in: Dreier (Hrsg.), *GG-Kommentar*, 2. Aufl., Tübingen, 2004, Art. 5 Rn. 20 –, dann dürfte damit auch die wissenschaftliche Lehre an Hochschulen grundsätzlich förderungswürdig sein, so auch *Schmidt-De Caluwe* (Anm. 36), Art. 91b Rn. 11; *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 91b Rn. 300; *Siekmann*, (Anm. 22), Art. 91b Rn. 19.

38 Zur Bedeutung des Einstimmigkeitserfordernisses siehe nur *Schmidt-De Caluwe* (Anm. 36), Art. 91b Rn. 13; *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 91b Rn. 301 ff.

39 So *Schmidt-De Caluwe* (Anm. 36), Art. 91b Rn. 7 unter Hinweis auf die amtliche Begründung, BT-Drs. 16/813, S. 17.

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung (Art. 91b GG a.F.), die nach allgemeiner Ansicht als gescheitert angesehen werden dürfte⁴⁰, wurde durch die Möglichkeit ersetzt, dass Bund und Länder „... aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken“ (Art. 91b Abs. 2 GG). Ausweislich der Begründung zur Verfassungsänderung⁴¹ soll damit die Grundlage für eine zukunftsorientierte gemeinsame Evaluation und Bildungsberichterstattung zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich geschaffen werden. Auch wenn dies nicht unmittelbar zum Ausdruck kommt, so ist die bemerkenswerte verfassungsrechtliche Aufwertung, die die PISA- und die TIMMS-Studie damit erfahren, dem Umstand geschuldet, dass gerade in diesem Bereich der Bund seine Mithilfe offensichtlich für unverzichtbar hielt⁴². Damit dürfte der Bund im Ergebnis eine Mitwirkungszuständigkeit nur in dem Bereich erhalten, in dem eine einheitliche nationale Verantwortung unverzichtbar erscheint⁴³.

Mit der Neufassung der Kostentragungsregelung in Art. 91b Abs. 3 GG ist nunmehr unstreitig eine alleinige Förderung durch den Bund im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung von Verfassungen wegen unbedenklich⁴⁴. Auch wenn diese Bestimmung zumindest den Eindruck erweckt, sie sei geeignet, die Länder finanziell zu entlasten, so kann nicht übersehen werden, dass sie letztendlich die eigenverantwortlichen Gestaltungsspielräume der Länder deutlich verringert und den Einfluss des Bundes stärkt, wenn sie es dem Bund gestattet, den Ländern seinen politischen Vorstellungen entsprechende Programme mit dem Lockmittel der vollen Kostenübernahme anzubieten⁴⁵.

3.2.2 Die Verschärfung der Voraussetzungen für Finanzhilfen (Art. 104b GG)

Waren in der Vergangenheit die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. geregelt und konnte auf der Grundlage dieser Bestimmung grundsätzlich⁴⁶ jedes beliebige Investitionsvorhaben der Länder (und Gemeindeverbände) gefördert werden, so ist zwar auch nach der Föderalismusreform dem Bund auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 GG möglich, „... den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) Finanzhilfen für Vorhaben zu gewähren, die 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.“

Allerdings wurden die Voraussetzungen der Anwendung zum einen schon dadurch substantiell verschärft⁴⁷, als nunmehr ausdrücklich eine entsprechende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes

40 Dazu übereinstimmend *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 91b Rn. 307 unter Hinweis auf *Karpen* (Anm. 6), S. 271 (277); *Volkman*, (Anm. 30), Art. 91b Rn. 7.

41 BT-Drs. 16/813, S. 17.

42 Vgl. *Karpen* (Anm. 6), S. 271 (277).

43 So *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 91b Rn. 308.

44 So *Siekman*, (Anm. 22), Art. 91b Rn. 33; *Wollenschläger* (Anm. 6), S. 8 (18).

45 Zu dieser Gefahr auch *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 91b Rn. 310; ähnlich auch *Kesper*, I., Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, NdsVBl. 2006, 145 (152).

46 Jedenfalls solange es sich um bedeutsame Investitionen handelte und zugleich auch die entsprechenden Förderziele erfüllt waren.

47 *Huber* (Anm. 5), S. 4 (6) bezeichnet dies denn auch zutreffend als einzige „Errungenschaft“ der Föderalismusreform; ausführlich dazu auch *Butzer*, H., in Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, Art. 104b Rn. 1, 19; *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 104b Rn. 350 (352 f.).

zwingende Voraussetzung der Gewährung von Finanzhilfen ist. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat damit den zutreffenden Gedanken umgesetzt, dass ungeschriebene Mitfinanzierungskompetenzen durch die Gesetzgebungszuständigkeiten eine Begrenzung erfahren⁴⁸. Dies dürfte auch der Intention entsprechen, Aufgabenbereiche, deren Sachverantwortung sowohl mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz als auch hinsichtlich der Verwaltungskompetenz den Ländern zugewiesen sind, von einer finanziellen Einflussnahme durch den Bund zu bewahren. Zum anderen ist nach Art. 104b Abs. 2 Satz 2 und 3 GG, um eine Institutionalisierung und Petrifizierung von Finanzhilfen auszuschließen⁴⁹, eine Befristung der zudem degressiv auszugestaltenden Mittelgewährung ebenso erforderlich wie eine regelmäßige Verwendungskontrolle⁵⁰. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat damit dem Gedanken Rechnung getragen, dass die – ohnehin schon geringen – Spielräume der Länder für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung dadurch nicht unerheblich eingeschränkt wurden, weil der Bund mit direkten Mittelzuweisungen indirekt auch Einfluss auf das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung nehmen konnte⁵¹.

Damit sind im Ergebnis unstreitig alle Finanzhilfen unstatthaft, die, weil sie keinen Anknüpfungspunkt an einer Zuständigkeit des Bundes haben, in Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder für das Schulwesen ausgreifen wie beispielweise das Ganztagschul-Investitionsprogramm⁵² oder Hochschulsonderprogramme zur Schaffung neuer Studiengänge⁵³. Auf der anderen Seite dürfte eine finanzielle Unterstützung in Bereichen wie denen der außerschulischen beruflichen Bildung und Weiterbildung sowie der Hochschulzulassung⁵⁴ und der Hochschulabschlüsse (weiterhin) zulässig bleiben⁵⁵.

3.2.3 *Finanzielle Kompensationen im Bereich von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Art. 143c G)*

Gerade mit Blick auf die grundlegenden Veränderungen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben sowie bei den Finanzhilfen bedurfte es einer Übergangsregelung, die einen finanziellen Ausgleich für die wegfallenden Finanzierungsanteile des Bundes anordnet. Die Regelung in Art. 143c GG zeichnet sich dabei im Wesentlichen durch die folgenden Charakteristika aus: Zunächst ist die als Rechtspflicht des Bundes⁵⁶ ausgestattete Kompensation aus Bundesmitteln grundsätzlich bis

48 Dazu schon *Müller-Volbehr*, J., Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, München, 1975, S. 32 ff.

49 *Butzer* (Anm. 47), Art. 104b Rn. 27 spricht in diesem Zusammenhang zutreffend von der edukatorischen Aufgabe der zeitlichen Befristung und der degressiven Ausgestaltung und weist aber zugleich auch darauf hin, dass beide Vorgaben sich als wirkungslos erweisen dürften, da weder die Höchstdauer noch die Degressionsdynamik verfassungsrechtlich festgelegt sei. Dies bedeutet vor allem, dass die gesetzgeberisch intendierte Vermeidung von Dauersubventionen auch durch „Ketten-Finanzhilfen“ – also eine wiederholte zeitlich befristete und degressiv ausgestaltete – Finanzhilfe unterlaufen werden kann; siehe dazu auch *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 104b Rn. 355.

50 Zudem bestehen nach Art. 104b Abs. 3 GG Informationsrechte für Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat; ausführlich zu deren Bedeutung auch *Butzer* (Anm. 47), Art. 104b Rn. 28 f.

51 Zu dieser Gefahr schon frühzeitig BVerfGE 39, 96 (108).

52 *Butzer* (Anm. 47), Art. 104b Rn. 23; *Hellermann*, (Anm. 35), Art. 104b Rn. 353; *Huber* (Anm. 5), S. 4 (7); *Stettner* (Anm. 14), S. 315 (321 ff.); *Winterhoff* (Anm. 13), S. 59 (63 f.).

53 Vgl. dazu nur: *Butzer* (Anm. 47), Art. 104b Rn. 23.

54 Auf dieser Grundlage haben Bund und Länder denn auch den „Hochschulpakt 2020“ geschlossen, mit dem bis 2010 für 1,1 Mrd. € insgesamt 90.000 neue Studienplätze geschaffen werden sollen; weitere Informationen dazu unter www.bmbf.de.

55 So übereinstimmend *Butzer* (Anm. 47), Art. 104b Rn. 23; *Wollenschläger* (Anm. 6), S. 8 (19) unter Hinweis auf die amtliche Begründung, BT-Drs. 16/813, S. 19.

56 *Siekman* (Anm. 22) Art. 143c Rn. 4 f. weist zutreffend darauf hin, dass der entsprechende Anspruch der Länder auch nicht etwa unter Hinweis auf Kofinanzierungspflichten einer Relativierung zugänglich ist; vgl. dazu ferner auch im

Ende 2019 – dem spätesten Zeitpunkt einer notwendigen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs - zu leisten, wobei ihre Höhe schon bis Ende 2013 auf ihre Angemessenheit und Erforderlichkeit zu überprüfen ist⁵⁷. Die zur Verfügung gestellten Mittel sind zweckgebunden, wobei allerdings ab dem Jahr 2014 eine stufenweise Lockerung der Zweckbindung vorgesehen ist. Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform die Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ gestrichen wurde, sollen die an ihre Stelle tretenden Kompensationszahlungen alle Bundesleistungen für Versuchs- und Modelleinrichtungen im Bildungswesen und im beruflichen Bereich, alle Innovationen im Bildungswesen, das Fernstudium im Medienverbund sowie computer- und netzgestütztes Lernen umfassen⁵⁸. Dabei soll der Bund einen Anteil von 50 % der in diesem Bereich angesetzten Leistungen in Zukunft für die neue Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91b Abs. 2 GG einsetzen, was schon insoweit konsequent ist, als jedenfalls die Bildungsevaluation auch vor der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ mit von dieser umfasst war und nun als Teilaufgabe im Rahmen von Art. 91b GG weiter existiert⁵⁹.

Kaum eine Änderung des Grundgesetzes dürfte wohl so geeignet sein, die Schwierigkeiten schon jetzt zu belegen, die sich bei einer umfassenden Novellierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen offenbaren werden. Schon der Umstand, dass das Ende des Kompensationszeitraums mit dem Ende der Laufzeit des Solidarpaktes II im Jahre 2019 zusammenfällt, könnte vordergründig für das Bestreben nach politischer Stabilität sprechen. Indes handelt es sich um den Versuch, Besitzstandswahrungsklauseln auf die Ebene des Finanzverfassungsrechts hochzuziehen, um diesen sodann die Weihen verfassungsrechtlicher Dignität zuzubilligen⁶⁰. Ausgehend von der Erwägung, dass eine übergangslose Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben sowie ein Wegfall des Bundesanteils an ihrer Finanzierung insbesondere die finanzschwachen Länder vor erhebliche Schwierigkeiten stellen dürfte, nimmt es nicht wunder, dass die Änderungen im Bereich der Art. 91a und Art. 91b GG nur politisch durchsetzbar waren, weil mit ihnen gestufte Übergangsregelungen einhergingen. Es sei nur an dieser Stelle angemerkt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber sich damit vor das Dilemma gestellt sah, auf der einen Seite den Ländern zu verdeutlichen, dass Bundesmittel, wenn die Aufgaben uneingeschränkt in eine Landeskompetenz überführt werden, nicht mehr zu Verfügung stehen werden und auf der anderen Seite zu realisieren, dass der Bund den Ländern keine Finanzmittel ohne entsprechende Mitspracherechte zur Verfügung stellen wird.

4 Ausblick und Fazit

Im Bereich der Finanzierung von Bildung und Erziehung hinterlässt die Föderalismusreform I, sie sich hier im Übrigen als partielle Reform der Finanzverfassung und damit als Vorwegnahme von Teilelementen der Föderalismusreform II erweist, einen zwiespältigen Eindruck⁶¹. Dieser Befund bezieht sich in Sonderheit auf die – im Ergebnis nur wenig substantiellen – Änderungen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben. Waren diese Instrumente doch seit ihrer Einführung im Jahr

Schrifttum: *Häde, U.*, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, 930 (935).

57 Die Regelung dürfte sich bei Lichte besehen als erster Schritt auf dem Weg zu einer vollständig eigenfinanzierten Aufgabenwahrnehmung in Bund und Ländern erweisen, so auch *Siekmann* (Anm. 22) Art. 143c Rn. 25.

58 So die amtliche Begründung, BT-Drs. 16/813, S. 22.

59 *Siekmann* (Anm. 22) Art. 143c Rn. 11.

60 Siehe zum Vorstehenden auch *Schwarz, K.-A.*, in: Starck (Hrsg.), Föderalismusreform. Einführung, München, 2007, Art. 143c Rn. 416.

61 So auch in der Bewertung *Wollenschläger* (Anm. 6), S. 8 (19 f.).

1969⁶² gerade unter dem Aspekt einer dem föderalen System fremden Mischverwaltung Gegenstand der Kritik⁶³, da sie zu einer Verfälschung des Wettbewerbsprinzips führten, unflexibel und wenig bedarfsorientiert seien und zudem keiner effektiven Erfolgskontrolle unterlägen, so waren es gerade Erwägungen wie das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, die eine umfassende Entflechtung der Mischverwaltung und Mischfinanzierung verhinderten⁶⁴.

Zwar wurde durch die Einschränkung in Art. 104b GG, wonach der Bund den Ländern nur, soweit er für die zu fördernde Materie auch selbst zuständig ist, Finanzhilfen gewähren darf, eine Möglichkeit der Einflussnahme des Bundes auf die Länder jenseits der grundgesetzlichen Kompetenzordnung geschlossen. Der damit einhergehende Rückzug des Bund aus der Aufgabenwahrnehmung als solcher bei gleichzeitiger Beibehaltung einer Finanzierungspflicht entspricht zunächst einer schon lange erhobenen Forderung nach mehr Autonomie der Länder im Bereich der Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben⁶⁵. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die unmittelbaren Auswirkungen dieser Verfassungsänderungen durch Übergangsregelungen (Art. 143c GG)⁶⁶ erheblich gemildert werden⁶⁷. Zugleich kann aber nicht übersehen werden, dass auf der Grundlage der dem Bund zustehenden Gesetzgebungskompetenzen – namentlich im Bereich des Hochschulwesens – auch weiterhin dem Bund die Möglichkeit entsprechender Finanzierungshilfen und damit einer Einflussnahme auf die Länder durch die Gewährung finanzieller Wohltaten eröffnet ist. Insgesamt dürfte die Föderalismusreform mit Blick auf den Bildungssektor dadurch gekennzeichnet sein, dass wegen der fehlenden Zuständigkeit des Bundes für den Bereich der schulischen Bildung der Spielraum für finanzwirksame Programme des Bundes deutlich verringert wurde, während umgekehrt im Hochschulbereich dem Bund erweiterte – auch den Bereich der Lehre berührende – Kooperations- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten eröffnet sind, die aber letztendlich der Verantwortung des Gesamtstaates für das Hochschulwesen im Zeichen von Globalisierung und Internationalisierung entsprechen dürfte. Umgekehrt dürften die Befürchtungen hinsichtlich der eingeschränkten Finanzierungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten im Schulbereich eher den vorgeblichen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung politisch gewollter Präferenzentscheidungen entsprechen; einer immer wieder beschworenen und durch die Föderalismusreform angestrebten bildungspolitischen Vielfalt, die auch Wettbewerbsgedanken umfassen darf, wird sie im Ergebnis am ehesten entsprechen.

Verf.: Prof. Dr. Kyrill Schwarz, Dr.-Martin-Luther-Str. 7, 91550 Dinkelsbühl, E-Mail: kyrill-schwarz@web.de

62 Art. 1 Nr. 1 des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969, BGBl. I S. 359.

63 Vgl. dazu detailliert auch *Ipsen, J.*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, S. 2801 (2802); *Grzeszick, B.*, in: Maunz/Dürig, Ergl., 2006, Art. 20 (IV), Rn. 151 („trojanisches Pferd des Bundesstaates“); *Heun*, (Anm. 30), Art. 91a Rn. 2, 8; *Siekmann*, (Anm. 22), Art. 91a Rn. 6 f.; *Volkman*, (Anm. 30), Art. 91a Rn. 2.

64 So auch in der Bewertung *Schmidt-De Caluwe*, (Anm. 35), Art. 91a Rn. 7.

65 Vgl. dazu nur *Häde, U.*, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, 930 (935); *Siekmann* (Anm. 22) Art. 143c Rn. 32.

66 Zur grundsätzlichen Bedeutung dieser Kompensationsvorschrift auch *Siekmann* (Anm. 22) Art. 143c Rn. 2.

67 Diese Kompensationsregeln dürften aber vor allem zum Ausdruck bringen, dass die – mit Blick auf die unterschiedliche Finanz- und Wirtschaftskraft der Länder – nachvollziehbaren Verteilungskonflikte noch nicht gelöst sind; dazu auch *Kesper* (Anm. 41), NdsVB1. 2006, S. 145 (153).