

Guido Speiser

Eine neue Gemeinschaftsaufgabe Bildung in Art. 91b GG

Übersicht

I. Einleitung

II. Grundgesetzliche Regelungen

1. Ausgangskonstellation
2. Neufassung von Art. 91b GG

III. Diskussion

1. Grundsätzliche Überlegungen
2. Bessere Bildungspolitik?
 - a) Konzeption einer Gemeinschaftsaufgabe
 - b) Durchführung einer Gemeinschaftsaufgabe
3. Mehr Geld für die Bildung?

IV. Fazit

Die föderalen Zuständigkeiten in Bildung und Wissenschaft werden seit Gründung der Bundesrepublik diskutiert. In den vergangenen Jahren ist die Debatte besonders intensiv geführt worden und hat zu einer Serie von Grundgesetzänderungen geführt. Die Ampelkoalition hat sich in ihrem Koalitionsvertrag nun für ein „Kooperationsgebot“ in der Bildung ausgesprochen, ohne allerdings die grundgesetzliche Umsetzung zu konkretisieren. In diesem Beitrag wird zunächst die kompetenzrechtliche Ausgangslage im Bildungsbereich skizziert. Es wird eine Neufassung des Art. 91b GG vorgestellt, mit der sich das „Kooperationsgebot“ verwirklichen ließe. Im Anschluss werden die grundlegenden Vor- und Nachteile von Gemeinschaftsaufgaben beleuchtet.

I. Einleitung

Der Koalitionsvertrag der Ampelparteien benennt eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation aller Ebenen (Kooperationsgebot)“ in der Bildungspolitik als Ziel. „Soweit erforderlich“ werden Gespräche über eine Grundgesetzänderung angeboten. Eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen zur künftigen Zusammenarbeit soll installiert und ein „Bildungsgipfel“ organisiert werden. Damit sollen eine „neue Kultur der Bildungszusammenarbeit“ begründet und „neue Formen der Zusammenarbeit“ etabliert werden.¹ Jenseits der bildungsbezogenen Ziele ist geplant, den Föderalismus insgesamt zu reformieren. Um eine „transparentere und effizientere Verteilung der Aufgaben“ zu erreichen, soll ein „Föderalismusdialog“ zu verschiedenen Politikfeldern geführt werden.²

Die Koalitionäre bekennen sich zwar nicht unkonditioniert zu einer Grundgesetzänderung im Bildungsbereich. Dass sie für erforderlich gehalten wird, zeigen aber die begleitenden Wortmeldungen. Die neue Bildungsministerin Bettina Stark-Watzinger (FDP) hat sich mehrfach dazu bekannt und ein baldiges Angebot an die Länder angekündigt.³ Naturgemäß noch deutlicher fielen die Äußerungen vor der Wahl aus.⁴ Ob und wie eine Grundgesetzänderung politisch umgesetzt werden kann, ist eine hier nicht zu vertiefende Frage. Die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, die tat-

1 Alle: *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (Koalitionsvertrag 2021-2025), https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (zuletzt abgerufen am 10.3.2022), S. 94.

2 Beide: *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP* (Fn. 1), S. 11.

3 In: *Wiarda, Jan-Martin*, „So, wie es ist, kann es nicht bleiben“ - Interview mit Bettina Stark-Watzinger (9.2.2022), <https://www.jmwiarda.de/2022/02/09/so-wie-es-ist-kann-es-nicht-bleiben/> (zuletzt abgerufen am 17.2.2022); in: *Scholz, Anna-Lena/Spiwak, Martin*, „Wir bleiben unter unseren Möglichkeiten“ - Interview mit Bettina Stark-Watzinger, in: *Die Zeit* (13.1.2022), S. 40; in: *Schmoll, Heike/Thiel, Thomas*, „Keine zentrale Bildungspolitik“ - Interview mit Bettina Stark-Watzinger, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (11.12.2021), S. 4.

4 „Der Bildungsföderalismus ist überfordert. [...] Es ist Zeit für einen grundlegenden Systemwechsel [...] Für die Freien Demokraten hätte eine Reform des Bildungsföderalismus bei einer Regierungsbeteiligung höchste Priorität.“ In: *Stark-Watzinger, Bettina*, Das ist das Ergebnis von 16 Jahren bildungspolitischem

Stillstand (6.8.2021), <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article233379177/Bettina-Stark-Watzinger-Wir-brauchen-eine-Bildungsrevolution.html> (zuletzt abgerufen am 2.2.2022). Vgl. den FDP-Parteichef, in: *Lindner, Christian*, Mehr Verantwortung für den Bund, in: *FAZ* (21.2.2020), S. 8; FDP-Anträge: BT-Drs. 19/31173, S. 2; BT-Drs. 19/15767, S. 3. Auch in ihrem Wahlprogramm sprach sich die FDP für eine „Reform des Bildungsföderalismus“ und eine „Grundgesetzänderung“ aus (*FDP*, Nie gab es mehr zu tun - Wahlprogramm der FDP, https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-08/FDP_BTW2021_Wahlprogramm_1.pdf (zuletzt abgerufen am 13.2.2022), S. 13). SPD und Grüne formulierten in ihren Wahlprogrammen jeweils etwas offener, hatten sich aber zuvor immer wieder für eine Grundgesetzänderung ausgesprochen (Grüne: BT-Drs. 19/29280; S. 3; BT-Drs. 19/27826; S. 3; Grüne/FDP: BT-Drs. 19/4556, S. 2. Zu den zahlreichen Wortmeldungen der Jahre zuvor: *Geis, Max-Emanuel*, Das „Kooperationsverbot“ des Art. 91b GG oder: Die bildungspolitische Büchse der Pandora, in: *ZG* 2013 (28. Jg.), S. 305, 313 ff.; *Speiser, Guido*, Der deutsche Wissenschaftsföderalismus auf dem Prüfstand - der neue Art. 91b Abs. 1 GG, 2017, S. 49 ff.

sächlichen Machtverhältnisse und die daraus folgenden Kompromisserfordernisse sind bekannt.

Angesichts der heutigen Kompetenzregeln, die die Mitwirkung des Bundes in der Bildung zuallererst begrenzen (s. II. 1.), stärkt jede plausible kooperationsfördernde Grundgesetzänderung zugleich die Rolle des Bundes. Auch dieses Ziel wurde vor der Wahl deutlicher artikuliert als im Vertragstext.⁵ Dazu passen die zahlreichen Vorhaben, die der Koalitionsvertrag im Bildungsbereich benennt. Gemeinsam mit den Ländern will der Bund die „öffentlichen Bildungsausgaben deutlich steigern“⁶. Länder und Kommunen sollen „dauerhaft“ bei der Digitalisierung des Bildungswesens unterstützt werden. Neben dem schnelleren Mittelabfluss des laufenden Digitalpakts gehört dazu ein „Digitalpakt 2.0“ mit einer Laufzeit bis 2030. Mit den Ländern sollen Kompetenzzentren für digitales Lernen und Plattformen für Open Educational Resources eingerichtet werden. Mit dem Programm „Startchancen“ sollen 4.000 sozial benachteiligte Schulen gefördert werden. Das Programm umfasst Investitionsmittel, von den Schulen frei einsetzbare Mittel und die dauerhafte Unterstützung schulischer Sozialarbeit. Nochmals 4.000 Schulen sollen mit Zusatzstellen für schulische Sozialarbeit unterstützt werden. Weitere Maßnahmen in den Bereichen frühkindliche Bildung, Ganztagsausbau, Lehrer- und Erwachsenenbildung sowie BAföG kommen hinzu. Vielfach werden die jeweiligen Kosten und Eckdaten der Vorhaben zwar nicht benannt. Unverkennbar ist jedoch die Absicht des Bundes, sich im Bildungssektor stark zu engagieren. Ebenfalls deutlich wird das Bestreben, in verschiedenen Bereichen wie der Digitalisierung national strukturierend und über längere Zeit hinweg tätig zu werden.

II. Grundgesetzliche Regelungen

1. Ausgangskonstellation

Nach Art. 20 GG verfügen die Länder über eine Eigenstaatlichkeit.⁷ Ihnen kommen jeweils eigene Kompeten-

zen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu. Diese Kompetenzen können zwar durch den verfassungsändernden Gesetzgeber modifiziert werden, aber nicht unbegrenzt. Den Ländern muss stets ein „Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleib[en]“⁸, damit ihre Staatsqualität nicht gefährdet wird. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung bringt das Grundgesetz zwei Prinzipien in Anschlag. Zum einen sind Doppelzuständigkeiten – ob bereichsspezifisch, themenbezogen oder generalisiert – nur in Ausnahmefällen vorgesehen bzw. zulässig.⁹ Das kompetenzielle Trennprinzip gilt auch für die Verwaltungsräume. Bund und Länder haben ihre jeweiligen Verwaltungsaufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung zu erfüllen.¹⁰ Die so erzeugte Verantwortungsklarheit ist für die Verwirklichung des Bundesstaats- und Demokratieprinzips erforderlich (Art. 20 Abs. 1-2 GG). Zum anderen gilt die Auffangzuständigkeit der Länder nach Art. 30 GG bzw. Art. 70, 83 und 92 GG. Danach fallen alle Kompetenzen den Ländern zu, wenn das Grundgesetz keine Bundeszuständigkeit festlegt oder zulässt. Kein Kompetenztitel der Länder, aber alle Kompetenztitel des Bundes bedürfen der Rechtfertigung.¹¹ Art. 30 GG ist für alle Staatsfunktionen und Sachmaterien anzuwenden. In Bildung, Kultur und Wissenschaft normiert das Grundgesetz faktisch nur wenige Zuständigkeiten des Bundes. Die sich daraufl ergebende Kulturhoheit der Länder hat das BVerfG schon 1957 als „Kernstück [ihrer] Eigenstaatlichkeit“ bezeichnet.¹²

Nach dem Lastentragungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG müssen Bund und Länder die ihnen jeweils zukommenden Verwaltungsaufgaben finanzieren. Zugleich sind Querfinanzierungen grundsätzlich ausgeschlossen, d.h. eine Gebietskörperschaft darf weder vollständig noch teilweise Aufgaben finanzieren, für die sie nicht zuständig ist.¹³ Von Art. 104a Abs. 1 GG gibt es nur eng begrenzte Ausnahmen.¹⁴ Damit das Querfinanzierungsverbot nicht zur einer defizitären Aufgabenfinanzierung führt, haben Bund und Länder nach Art. 106 Abs. 4 GG Anspruch auf eine jeweils angemess-

5 Der Bund soll „stärker und dauerhafter Verantwortung“ übernehmen: Stark-Watzinger in Wiarda (Fn. 3). Vgl. Stark-Watzinger (Fn. 4); Lindner (Fn. 4), S. 8; Baerbock, Annalena, in: Grußwort zum 29. Gewerkschaftstag der GEW, 10.6.2021; diess., Kinder sind nur so stark wie ihre Chancen – Impulspapier für eine nationale Bildungsoffensive (10.7.2021), <https://www.gruene.de/artikel/kinder-sind-nur-so-stark-wie-ihre-chancen> (zuletzt abgerufen am 20.3.2022).

6 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (Fn. 1), S. 94.

7 BVerfGE 1, 14 (34); 6, 309 (346f.); 36, 342 (360f.); 81, 310 (334).

8 BVerfGE 34, 9 (19f.). Vgl. Art. 79 Abs. 3 GG, der die Bundestaatlichkeit dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzieht.

9 BVerfGE 36, 193 (202).

10 BVerfGE 32, 145 (156); 63, 1 (38ff.); 108, 169 (182); 119, 331 (364f.).

11 BVerfGE 15, 1 (17); 88, 203 (332).

12 BVerfGE 6, 309 (346).

13 BVerfGE 26, 338 (390f.); 81, 312 (314); Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (Bd. II.), 1980, S. 1138.

14 Siehe unten zu Finanzhilfen III. 2. a)

sene Mittelausstattung. Der Lastenträgungsgrundsatz geht auf historische Erfahrungen zurück. Ab Ende der 1950er Jahre organisierte sich der Bund mit der s.g. Fondswirtschaft über Mitfinanzierungen verfassungsrechtlich fragwürdige Steuerungskompetenzen in Politikbereichen, für die er keine Zuständigkeit besaß.¹⁵ Die weitgehende Verwaltungszuständigkeit der Länder im Bildungsbereich führt deshalb zu deren ebenso weitgehenden Finanzierungspflichten sowie zum Verbot einer aufgabendissoziierten Mitfinanzierung des Bundes. Das kaum beschränkte Finanzierungsverbot für den Bund in der Bildung wird technisch korrekt als „Kooperationsverbot“ bezeichnet. In der politischen Debatte wird der Begriff allerdings uneinheitlich oder gar nicht definiert.¹⁶ Offen ist deshalb auch, was mit dem begrifflichen Gegenstück des „Kooperationsgebots“ im politischen Diskurs gemeint ist.

Die in Abschnitt VIII.a. des Grundgesetzes normierten Gemeinschaftsaufgaben stellen Ausnahmen zu beiden o.g. kompetenzrechtlichen Prinzipien dar. Zum einen etablieren sie eine verwaltungsmäßige Mitzuständigkeit des Bundes in bestimmten Bereichen, v.a. in der gesetzesfreien Verwaltung. Als *lex specialis* zu Art. 30 GG heben sie in diesen Bereichen die Alleinzuständigkeit der Länder auf. Zum anderen ermöglichen oder bestimmen sie eine gemeinsame Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern und schaffen so eine Mischverwaltung.¹⁷

Art. 91b Abs. 1 - 2 GG regeln Gemeinschaftsaufgaben in Bildung und Wissenschaft. Die Gemeinschaftsaufgaben sind fakultativ, d.h. Bund und Länder können zusammenwirken, müssen es aber nicht.¹⁸ Die in beiden Absätzen jeweils verlangten Vereinbarungen sind in der politischen Praxis Verwaltungsvereinbarungen, die die Regierungen von Bund und Ländern jeweils ohne zwingende Parlamentsbeteiligung verhandeln und abschlie-

ßen. Mit einer Vereinbarung wird eine gemeinsame Verwaltungszuständigkeit von Bund und den beteiligten Ländern für das Fördergebiet etabliert. Zwar kann das Gebiet sowohl in der originären Zuständigkeit der Länder als ursprünglich auch des Bundes liegen.¹⁹ Mit Blick auf die tatsächliche Zuständigkeitsverteilung ist die erstgenannte Konstellation in der Praxis allerdings weit häufiger. In diesem Fall erhält der Bund eine verwaltungsmäßige Teilzuständigkeit, die er vorher nicht hatte.

Qua gemeinsamer Zuständigkeit wirken die Partner bei der Fördermaßnahme zusammen, etwa hinsichtlich Planung, Durchführung, Steuerung und Wirksamkeitsmessung.²⁰ Nicht umfasst ist allerdings die Durchführung im Einzelfall.²¹ Nach dem Lastenträgungsgrundsatz müssen die Partner die gemeinsame Aufgabe auch gemeinsam finanzieren. In aller Regel bedeutet das, dass der Bund eine Aufgabe mitfinanzieren kann und muss, die vorher allein von den Ländern zu finanzieren war oder aber als solche noch gar nicht existierte. Wie die Kosten aufgeteilt werden, können die Partner nach Art. 91b Abs. 3 GG nach eigenem Ermessen vereinbaren. Möglich ist damit auch die überwiegende oder vollständige Kostenübernahme durch den Bund. Mit der von den Exekutiven abgeschlossenen Vereinbarung werden die Haushaltsrechte der betroffenen Parlamente allerdings nicht beschnitten. Sie müssen die vorgesehenen Ausgaben gemäß ihrer parlamentarischen Rechte im jeweiligen Haushaltsverfahren bewilligen.²²

Art. 91b Abs. 1 GG regelt Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft. 2015 wurde der Kooperationsbereich der Norm substanziell erweitert: Zuvor waren im Hochschulsektor nur befristete Projekte förderfähig, seither können Hochschulen auch institutionell und damit dauerhaft gefördert werden.²³ Seitdem können Bund und Länder den gesamten Bereich der Wissenschaft gemein-

15 Zum s.g. „goldene Zügel“: *Kisker, Gunter*, Kooperation im Bundesstaat, 1971, S. 36 ff.; *Siekmann, Helmut*, Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage, in: DÖV 2002 (15), S. 629, 629.

16 *Seckelmann, Margrit*, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 49. Erg.-Lfg. II/16 2015, Art. 91b GG, Rn. 3; *Henneke, Hans-Günter*, in: Hofmann/Henneke (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 91b, Rn. 54.

17 *Suerbaum, Joachim/Ratka, Jacqueline*, Der neue Art. 91b Abs. 1 GG – eine erste Zwischenbilanz, in: RdjB 2017 (1), S. 11, 12; *Kienemund, Andreas*, in: Wolf (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl. 2022, Art. 91a GG, Vorbem./Rn. 1; *Haug, Volker*, Perspektiven der gemeinsamen Bund-Länder-Förderung unter dem neuen Art. 91b GG: Chancen und Streitpunkte, OdW 2017 (4), S. 267, 267; *Siekmann, Helmut*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 91b, Rn. 5.

18 Vgl. die pflichtigen Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG: *Seckelmann, Margrit*, Konvergenz und Entflechtung im Wissen-

schaftsföderalismus von 1998 bis 2009 - insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform, in: Seckelmann/Lange/Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, 2010, S. 75. Vgl. *Stern* (Fn. 13), S. 835; *Siekmann* (Fn. 17), Rn. 9.

19 *Heun, Werner*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2018, Art. 91b, Rn. 8; *Mager, Ute/Vasel, Jochen*, in: Kämmerer/Kotzur (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar (Band 2: Art. 70 bis 146), 7. Aufl. 2021, Art. 91b, Rn. 12.

20 *Werner, Georg*, Abbau von Mischfinanzierungen, ZG 2002 (17), S. 14, 17; *Volkman, Uwe/Kaufhold, Ann-Katrin*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz - Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 91b, Rn. 29.

21 *Siekmann* (Fn. 17), Rn. 12.

22 *Heun* (Fn. 19), Rn. 19; *Mager/Vasel* (Fn. 19), Rn. 33.

23 BT-Drs. 18/2710, S. 6; *Suerbaum/Ratka* (Fn. 17), S. 11 ff. Die neuen Fördermöglichkeiten wurden erstmals für die Förderlinie „Exzellenzuniversitäten“ im Rahmen der Exzellenzstrategie genutzt.

sam fördern.²⁴ Umfasst sind alle Förderformate, Förderempfänger und Fördergegenstände. Auch der allgemeine Hochschulbau ist aus hiesiger Sicht förderfähig.²⁵ Die von der Norm verlangte „überregionale Bedeutung“ einer Fördermaßnahme lässt sich kaum plausibel definieren und bleibt als Kriterium wirkungslos.²⁶

Obwohl als verfassungsrechtliche Ausnahme angelegt, hat Art. 91b Abs. 1 GG eine erhebliche förderpraktische und systemprägende Bedeutung erlangt. Auf die Norm stützen sich die zentralen wissenschaftspolitischen Fördermaßnahmen der vergangenen beiden Dekaden. Dazu zählt der Zukunftsvertrag bzw. zuvor der Hochschulpakt, die Exzellenzstrategie bzw. zuvor die Exzellenzinitiative, der Pakt für Forschung und Innovation sowie zahlreiche weitere Einzelmaßnahmen. Im Jahr 2021 wendeten Bund und Länder ca. 16,5 Mrd. Euro auf Grundlage des Art. 91b Abs. 1 GG auf.²⁷ Art. 91b Abs. 1 GG gilt überdies als paradigmatische und erfolgreiche Form des kooperativen Föderalismus.

In Art. 91b Abs. 2 GG werden Gemeinschaftsaufgaben in der Bildung normiert. Die seit 2006 unveränderte Regelung erlaubt das Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Feststellung der internationalen Leistungsfähigkeit des Bildungswesens sowie bei entsprechenden Berichten und Empfehlungen. Auf Grundlage der Norm können bildungssystemrelevante Daten und Informationen erhoben, analysiert und in eine international vergleichende Perspektive gesetzt werden.²⁸ Der

Kooperationsbereich wurde gegenüber der aus dem Jahr 1970 stammenden Vorgängerfassung, die noch auf den weiteren Begriff der Bildungsplanung abhob²⁹, absichtsvoll eng geschnitten. Nicht umfasst sind jegliche Umsetzungsmaßnahmen, die in den Empfehlungen enthalten sind oder sich daraus ableiten lassen.³⁰ Solche Maßnahmen kommen qua originärer Zuständigkeit weiterhin überwiegend den Ländern zu. Durch die Empfehlungen ausgelöste, indirekte Steuerungseffekte bleiben davon gleichwohl unberührt.³¹ Auf die Norm stützt sich ein 2007 geschlossenes Verwaltungsabkommen³², auf dessen Grundlage Bildungsvergleichsstudien wie PISA, TIMSS und IGLU durchgeführt werden.

Während der Förderbereich des Art. 91b Abs. 1 GG also das gesamte Feld der Wissenschaft umfasst, bleiben die Möglichkeiten der gemeinsamen Bildungsförderung äußerst schmal. Auf Grundlage von Art. 91b Abs. 2 GG kann der Bund nicht substantiell im Bildungsbereich mitwirken und mitfinanzieren. Gestattet ist nur die Diagnose, nicht die Therapie von Defiziten. Um das „Kooperationsgebot“ umzusetzen, rücken deshalb eine gegenständliche Erweiterung von Art. 91b Abs. 2 GG oder eine Fusion mit Art. 91b Abs. 1 GG in den Blick.

2. Neufassung von Art. 91b GG

Der Kooperationsbereich des Art. 91b Abs. 2 GG kann in verschiedenen Graden erweitert werden. Denkbar ist eine maximal weite Fassung, etwa mit der Formulierung

24 Der außeruniversitäre Bereich war bereits vor 2015 weitgehend förderfähig. Zum Wissenschaftsbegriff maßgeblich: BVerfGE 35, 79 (113).

25 *Volkman/Kaufhold* (Fn. 20), Rn. 22; *Seckelmann* (Fn. 16), Rn. 19 f. A.A. *Kienemund, Andreas*, in: *Wolff* (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 13. Aufl. 2022, Art. 91b GG, Rn. 6; *Wolff, Johanna*, *Der neue Artikel 91b GG - erweiterte Kooperation im Wissenschaftsföderalismus*, DÖV 2015 (Heft 18), S. 771, 776.

26 *Löwer, Wolfgang*, *Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestags zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“*, BT-Drs. 17(18)265g, S. 5; *Seckelmann* (Fn. 16), Rn. 28; *Speiser* (Fn. 4), S. 128 ff. In der Literatur ist allerdings auch die Auffassung der Definierbarkeit verbreitet, etwa: *Volkman/Kaufhold* (Fn. 20), Rn. 24; *Heun* (Fn. 19), Rn. 13. Vgl. die ähnliche Problematik des Begriffs „gesamstaatlich bedeutsam“ des Art. 104c Satz 1 GG.

27 *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)*, *Gemeinsame Förderung des Bundes und der Länder auf der Grundlage des Artikels 91b GG* (18.11.2021), <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redak->

[tion/Dokumente/Papers/GemFofoe-2020-2021_final.pdf](https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/GemFofoe-2020-2021_final.pdf) (zuletzt abgerufen am 4.2.2022). Zur Entwicklung der Ausgaben: *Hintze, Patrick*, *Kooperative Wissenschaftspolitik – Verhandlungen und Einfluss in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern*, 2020, S. 323 ff.

28 Ausführlich dazu: *Guckelberger, Annette*, *Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91b Abs. 2 GG*, RdJB 2008 (3), S. 267, 267 ff. Vgl. *Heun* (Fn. 19), Rn. 16; BT-Drs. 16/813, S. 10.

29 *Mager/Vasel* (Fn. 19), Rn. 29; *Volkman/Kaufhold* (Fn. 20), Rn. 1; *Heun* (Fn. 19), Rn. 16. Vgl. die wenigen Zuständigkeiten des Bundes in der Bildung, v.a. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt 1 GG (Ausbildungsbeihilfen) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11/12 GG (berufliche Bildung).

30 *Siekman* (Fn. 17), Rn. 23a; *Seckelmann* (Fn. 16), Rn. 45; *Heun* (Fn. 19), Rn. 16; *Henneke* (Fn. 16), Rn. 48;

31 *Volkman/Kaufhold* (Fn. 20), Rn. 34 f.

32 *Bundesregierung*, *Bekanntmachung des Verwaltungsabkommens über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 2 des Grundgesetzes*, *BAnz Nr. 106* (13.6.2007), S. 5861 ff. Vgl. *Siekman* (Fn. 17), Rn. 32.

„Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsförderung zusammenwirken.“³³ Alternativ möglich ist die Streichung des Art. 91b Abs. 2 GG und die Einfügung des Begriffs „Bildung“ in die Aufzählung der Förderbereiche des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG. Würde zugleich die tautologische Trias „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ des Satz 1 auf ein schlichtes, aber ausreichendes „Wissenschaft“ reduziert sowie das wirkungslose Kriterium der „überregionalen Bedeutung“ gestrichen, ergäbe sich die Formulierung: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Bildung und Wissenschaft zusammenwirken.“ Auch eine textlich nochmals entschlackte Variante wäre möglich: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen Bildung und Wissenschaft gemeinsam fördern.“

Mit der Neufassung wird das föderale Zusammenwirken im gesamten Bildungsbereich³⁴ möglich, soweit die sonstigen Voraussetzungen des Art. 91b GG erfüllt sind. Gegenstand, Format, Empfänger, Dauer und Volumen von Fördermaßnahmen können frei verhandelt werden. Auch die Umsetzungsmodalitäten – etwa hinsichtlich von Gremien, Verfahrenswegen und Ausschüttungsmechanismen – sind ad libitum regelbar. Nach dem unverändert gültigen Art. 91 Abs. 3 GG können die Partner auch die Kostenaufteilung frei verhandeln und müssen diese in der Vereinbarung niederlegen. Möglich wäre etwa diese fiktive Fördermaßnahme: Bund und Länder vereinbaren, dauerhaft bei der Förderung von zusätzlichen, fest angestellten Lehrerinnen in MINT-Fächern an Regelschulen zusammenzuwirken. Um eine Förderung zu erhalten, müssen die Schulen ein pädagogisches MINT-Konzept einreichen und sich in einem wettbewerblichen Verfahren durchsetzen. Das Programm wird vom Wissenschaftsrat administriert und zu 90 Prozent vom Bund finanziert.

Unterhalb der skizzierten, textlichen Maximalvariante lässt sich der Kooperationsbereich des Art. 91b Abs. 2 GG in unterschiedlicher Weise enger fassen. Denkbar ist beispielweise die Variante „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Bildungsinfrastruktur zusammenwirken.“ Die Formulierung lehnt sich an Art. 104c GG an, ohne aber u.a. die dortige Beschränkung auf kommunale Infrastruktur zu übernehmen.³⁵ Damit sind u.a. Gemeinschaftsaufgaben möglich, mit denen die bauliche und digitale Infrastruktur gefördert wird. Förderungen jenseits der Infrastruktur sind nicht möglich, etwa die dauerhafte Förderung von Personalstellen. Ansonsten können Bund und beteiligte Länder aber auch bei dieser Variante die Modalitäten des Zusammenwirkens frei vereinbaren.

Beide Varianten normieren wie bisher fakultative Gemeinschaftsaufgaben. Sie ermöglichen die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, erzwingen sie aber nicht. Notwendig bleiben der Abschluss einer Vereinbarung und damit die politische Verständigung von Bund und Ländern. Allein die im Hinblick auf den Sachbereich neue verfassungsrechtliche Möglichkeit des Zusammenwirkens bedeutet allerdings eine kompetenzielle Verschiebung – zumal diese aus noch zu diskutierenden Gründen in der politischen Praxis intensiv genutzt werden dürfte. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes dehnen sich damit auf eine Länderdomäne aus. A fortiori gilt dies, wenn die fakultative zugleich in eine pflichtige Gemeinschaftsaufgabe umgewandelt wird. Analog zu Art. 91a GG lässt sich dies durch den Verzicht auf das Modalverb „können“ erreichen. Ein Kooperationszwang dürfte aber aus Bundessicht wenig attraktiv sein, weil damit der mit der Kann-Norm verbundene, politisch attraktive Handlungsspielraum verloren geht.³⁶ Zugleich wären erhebliche Widerstände von Länderseite zu erwarten. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass der Begriff

33 Die Idee einer „Gemeinschaftsaufgabe Bildung“ ist im politischen Diskurs der vergangenen Jahre immer wieder aufgetaucht, allerdings fast immer ohne Konkretion: FDP: BT-Drs. 19/31173, S. 2; BT-Drs. 19/15767, S. 3; FDP/Grüne: BT-Drs. 19/4556, S. 2; Stark-Watzinger (Fn. 4); Grüne: BT-Drs. 17/1984, S. 2; SPD: BT-Drs. 17/5911, S. 2; Linke: BT-Drs. 18/3162, S. 1; BT-Drs. 18/6875, S. 2; BT-Drs. 18/588, S. 3. Vgl. die vage in diese Richtung deutenden Positionierungen von Länderseite: BR-Drs. 621/17, S. 2; BT-Drs. 18/2710, S. 8; Vgl. überdies Überlegungen in der Literatur: Seckelmann, Margrit, Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drs. 18(18)48d, 2014, S. 6; Wieland, Joachim, Von der Verhinderungsverfassung zur Ermöglichungsverfassung, ZG 2012 (3), S. 266, 273 ff.; GEW, Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drs. 18(18)48g,

2014, S. 3 f.; *Deutscher Städtetag*, Münchner Erklärung des Deutschen Städtetags „Bildung gemeinsam verantworten“ (8. 11. 2012), http://www.miz.org/dokumente/2012_muenchner_erklaerung_staedtetag.pdf (zuletzt abgerufen am 30.1.2022), S. 3 f. Vgl. die kurze Diskussion in: Funke, Ariane, Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung als bundesstaatliche Probleme, 2022, S. 397 f.

34 Zum Umfang des Begriffs: Mager/Vasel (Fn. 19), Rn. 28; Siekmann (Fn. 17), Rn. 23.

35 Vgl. zu Finanzhilfen: III. 2. a). Zum Begriff der Infrastruktur: Siekmann, Helmut, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 104c, Rn. 10/12.

36 Der Bund, so Haug mit Blick auf Art. 91b Abs. 1 GG, möchte „vermeiden, in das graue Alltagsgeschäft der allgemeinen [...] Hochschulfinanzierung der Länder hineingezogen zu werden“. Daher zielt er darauf, seine Ressourcen auf „Leuchtturm“-Förderungen [zu] konzentrieren“: Haug (Fn. 17), S. 271.

des „Kooperationsgebots“ nicht im rechtlichen Sinn als bindende Anordnung, sondern im politischen Sinn als Empfehlung (die eben der rechtlichen Ermöglichung bedarf) verstanden wird.

Zeithistorisch betrachtet setzte sich mit einer Erweiterung des Kooperationsbereichs in der Bildung eine Gegenbewegung zur Föderalismusreform von 2006 fort. Mit der Reform sollten die damaligen Kompetenzen von Bund und Ländern entflochten, das Trennprinzip gestärkt und die Eigenständigkeit der Länder gefördert werden.³⁷ Seitdem hat es eine Serie von rückabwickelnden Grundgesetzänderungen gegeben, die den Verflechtungsgrad wieder erhöht und dem Bund mehr Gestaltungs- und/oder Finanzierungsmöglichkeiten im Wissenschafts- und Bildungsbereich eröffnet haben.³⁸ Eine Erweiterung des Art. 91b Abs. 2 GG würde in der Bildung jene Entwicklung spiegeln, die in der Wissenschaft mit der Novelle des Art. 91b Abs. 1 GG im Jahr 2015 bereits vollzogen wurde.³⁹

III. Diskussion

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Vorstellung, mit einer Änderung der kompetenzrechtlichen Regelungen und einer stärkeren Rolle des Bundes zentrale Defizite des Bildungssystems zu beheben oder substanziell zu mildern, ist weit verbreitet. Die zugrundeliegende These ist ein kontrafaktischer Vergleich: Hätte der Bund eine stärkere Stellung, wäre das Politikergebnis gegenüber der weitgehenden Länderzuständigkeit besser. In analoger Weise wird vorgebracht, die Erfüllung der von Bund und Ländern gemeinsam verantworteten Aufgaben sei problematisch und auch hier müssten die Gewichte stärker zum Bund verschoben werden.⁴⁰

Weil sie den Vorzug der empirischen Existenz haben, wird bei diesem Vergleich regelmäßig nur das politische

Handeln der Länder und der Status Quo des Bildungssystems betrachtet. Die Zuständigkeit der Länder, so das Argument, führe zu mehr oder weniger uneinheitlichen, unübersichtlichen, ineffizienten und ineffektiven Lösungen. Der Befund wird auf verschiedene bildungspolitische Teilbereiche bezogen, etwa Schulabschlüsse, Lehrpläne, Lehrerbildung, G8/G9, Ferienregelungen oder die bauliche und digitale Schulinfrastruktur.⁴¹ Von dieser Defizitanalyse wird auf die Notwendigkeit eines stärkeren Bundesengagements geschlossen. Die Überlegenheit von „Bundeslösungen“ hat in Teilen der medialen und politischen Debatte geradezu axiomatischen Status erlangt. Paradigmatisch findet sich das Argument in einem Namensbeitrag von FDP-Parteichef *Lindner* aus dem Jahr 2020. Die länderverantwortete Schulpolitik, so *Lindner*, erbringe insgesamt desolate Ergebnisse. Nötig sei deshalb eine „nationale Koordination für die Gestaltung, Evaluation und Weiterentwicklung von Schulen“ sowie ein „Bundesministerium für Bildungsinnovation & Schulqualität“⁴².

Neue Nahrung hat dieses Argumentationsmuster durch die Corona-Krise erhalten. Die föderal verteilte Bildungszuständigkeit hat sich danach als schlecht gerüstet erwiesen, der Pandemie zu begegnen. In ungeahnter Klarheit habe die Corona-Krise überdies die strukturelle Mangelhaftigkeit des Bildungsföderalismus freigelegt, die sich auch in weiteren Defiziten zeige.⁴³ Der Föderalismus – so ließe sich der Gedanke zuspitzen – ist nicht mehr die richtige Antwort auf die vielen bildungspolitischen Aufgaben der heutigen Zeit.⁴⁴

Mit einem erweiterten Art. 91b GG ließe sich nun eine stärkere Beteiligung des Bundes in der Bildung und damit die zweite Seite des Vergleichs realisieren. Zu diesem Vergleich sind zwei grundsätzliche Bemerkungen zu machen. Erstens ist es unplausibel, dass eine stärker bundesgeprägte Lösung bei allen Bildungsaufgaben überlegen ist. Zum einen sind einige der monierten De-

37 „Entflechtungseuphorie“: *Seckelmann, Margrit*, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik - zur Einleitung, in: *Seckelmann/Lange/Horstmann* (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, 2010, S. 18. Vgl. *Meyer, Hans*, Die Föderalismusreform 2006, 2008, S. 239 ff.

38 Siehe zur Veränderung von Art. 104b-c GG III. 2. a).

39 Analoges trifft auf den Verlauf der verfassungspolitischen Debatte zu. Seinerzeit stand der als zu eng aufgefasste Kooperationsbereich des Art. 91b Abs. 1 GG in der Kritik, die schließlich zur Grundgesetzänderung von 2015 führte.

40 Referierend: *Wiarda, Jan-Martin*, Der Traum von einem neuen Bildungsföderalismus, <https://www.jmwiarda.de/2021/11/23/der-traum-von-einem-neuen-bildungs%C3%B6deralismus/> (24.11.2021) (zuletzt abgerufen am 19.1.2022).

41 Beispielhaft: *Lindner* (Fn. 4), S. 8. Vgl. die Problembeschreibungen verschiedener Autoren im Band Bildungsföderalismus in der Kritik, ifo-Schnelldienst 2019 (Nr. 72).

42 *Lindner* (Fn. 4), S. 8. Ähnlich *Stark-Watzinger* (Fn. 4).

43 „Brennglas“: *Stark-Watzinger* in *Wiarda* (Fn. 3). Vgl. beispielhaft die abgewogene Analyse: *Illan, Luis*, Bildungsföderalismus in Zeiten der Corona-Krise. *GWP* 2020 (3), 273, passim.

44 Darüber hinaus existieren grundsätzliche Zweifel, ob der Föderalismus in seiner jetzigen Ausprägung die beste aller möglichen Staatsorganisationen ist. Moniert werden u.a. die regulatorische Zersplitterung, die Behäbigkeit und wenig krisentaugliche Komplexität der föderalen Verfahren, die inkonsistente Umsetzung verabreiteter Maßnahmen und die Kosten von Mehrfachstrukturen.

fizite erkennbar gar nicht oder teilweise nicht auf die weitgehende Politikgestaltung durch die Länder und die korrespondierende unterdimensionierte Rolle des Bundes zurückzuführen. Einschlägig können andere Faktoren sein, etwa der politikpraktische Umgang mit den föderalen Strukturen (statt der Strukturen selbst), politisch motivierte Blockaden oder Umsetzungsprobleme auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Die Vorstellung des „Mehr Bund ist immer besser“ kann aus diesem Grund nicht überzeugen.

Zweitens ist Art. 91b GG kein Allzweckwerkzeug, um bei jeder Bildungsaufgabe eine stärkere Rolle des Bundes zu organisieren. Die Norm regelt das Zusammenwirken in der gesetzesfreien Verwaltung, wozu die gemeinsame, also bundesmitgetragene Finanzierung von Fördermaßnahmen gehört. Alle sonstigen, weitgehend den Ländern zukommenden Zuständigkeiten in der Bildung bleiben unberührt.⁴⁵ Das gilt etwa für die Schulgesetzgebung, die schulbezogene Haushaltsgesetzgebung und zahlreiche untergesetzliche Zuständigkeiten. Auch die horizontale Abstimmung und gemeinsame Strategiebildung, die sich auf die benannten Materien bezieht, bleibt ungeschmälert Ländersache. Eine Reihe der problematisierten Bildungsaufgaben fällt aber vollständig oder hauptsächlich in diese Kategorie. Vis-a-vis dieser Aufgaben bliebe ein novellierter Art. 91b GG wirkungslos oder jedenfalls wirkungsarm. Würden für diese Aufgaben stärker bundesgeprägte Arrangements angestrebt, wären andere Regelungen anzupassen, etwa Gesetzgebungskompetenzen. Ein erweiterter Art. 91b GG ist damit von vornherein nur für eine Teilmenge jener Bildungsdefizite relevant, für deren Behebung eine größere Rolle des Bundes als sinnvoll erachtet wird.

Nur in diesen einschlägigen Fällen lohnt sich der genaue Vergleich der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung mit der heutigen Konstellation. Die erforderliche aufgabenscharfe Betrachtung kann hier zwar nicht in Gänze geleistet werden. Dargestellt werden können aber die typischen positiven und negativen Wirkungen von Gemeinschaftsaufgaben, die sich bei spezifischen Bildungsaufgaben jeweils unterschiedlich ausprägen.

2. Bessere Bildungspolitik?

a) Konzeption einer Gemeinschaftsaufgabe

Um eine gemeinsame Aufgabenzuständigkeit auf Grundlage von Art. 91b GG zu schaffen, bedarf es der Einigung von Bund und Ländern. Die Vielzahl und unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Akteure können die Verhandlungen langwierig und kompliziert gestalten.⁴⁶ Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gemeinschaftsaufgabe fakultativ und der Einigungsdruck deshalb geringer ist. Zur Komplexität der Verhandlungen trägt überdies bei, dass eine gemeinsame Verwaltungszuständigkeit etabliert wird und deshalb vielfältige Durchführungsdetails der Fördermaßnahme zu regeln sind. Dazu zählen Zweckbestimmung der Mittel, Empfänger, Allokationsmechanismen und Einzelheiten der Mittelverwendung. Auch von den Empfängern zu leistende Berichtspflichten und vorgesehene Evaluationen werden i.d.R. festgelegt.

Zwar sind Bund und Länder gleichberechtigte Verhandlungspartner. Gleichwohl fällt der Einfluss des Bundes auf die Konzeption der Gemeinschaftsaufgabe regelmäßig desto stärker aus, je höher sein Anteil an der Gesamtfinanzierung ist. Die „Asymmetrisierung der Machtverhältnisse“⁴⁷ birgt das Risiko, dass sich Ungleichheiten zwischen den Ländern verschärfen und somit die Kohäsion des Bundesstaats nicht nur nicht gestärkt, sondern geschwächt wird. Zwar ist dem Bund eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Länder verfassungsrechtlich untersagt.⁴⁸ Möglich sind aber Vereinbarungen, die aus sachlichen Gründen nur mit ausgewählten Ländern abgeschlossen werden, etwa weil nur diese von der Fördermaßnahme betroffen sind. Überdies kann ein vom Bund allen Ländern vorgelegtes Angebot so ausfallen, dass es nicht für alle attraktiv ist. Eine potenzielle Bruchlinie verläuft zwischen den absehbar stark profitierenden und den weniger oder gar nicht profitierenden Ländern. Eine andere Bruchlinie verläuft zwischen den Ländern, die

45 Volkmann/Kaufhold (Fn. 20), Rn. 12.

46 Umfassende Analyse des Einflusses der beteiligten Akteure in der kooperativen Wissenschaftspolitik: Hintze (Fn. 27), S. 13 ff.

47 Seckelmann (Fn. 18), S. 69. Vgl. Hintze (Fn. 27), S. 322/357 ff.; Kisker (Fn. 15), S. 289; Pasternack, Peer, Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status, in:

Pasternack (Hrsg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, 2011, S. 21, 33.

48 Eine Konsequenz aus dem Gebot zu länderfreundlichem Verhalten: BVerfGE 1, 299 (315); 72, 330 (404). Vgl. die analoge Anforderung bei Finanzhilfen: BVerfGE 12, 205 (255ff.); 41, 291 (300ff.).

die mit der Gemeinschaftsaufgabe einhergehenden Ko-Finanzierungspflichten schultern können, und jenen, die es nicht können. Um derartige Spalteffekte zu vermeiden, liegen länderseitige Veto-Rechte wie in Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG nahe. Dann allerdings wird die Zustimmung eines Landes zum handelbaren Gut.⁴⁹ Dies macht Verhandlungsergebnisse wahrscheinlicher, die für alle Länder hinreichend vorteilhaft sind. Beispielsweise kann die Mittelallokation so konzipiert werden, dass alle Länder auf die ein oder andere Weise profitieren. Ebenso können länderseitige Ko-Finanzierungspflichten „weich“ formuliert werden, um die Anrechnung bereits bestehender Finanzierungsflüsse zu ermöglichen.⁵⁰ Ein verwandtes Risiko sind Lösungen, die andere Gegenstände berücksichtigen als jene, um die es in der Gemeinschaftsaufgabe geht. Dass Verfassungsregeln, die zu Großlösungen, Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäften einladen, zur Zielgenauigkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung beitragen, ist immer wieder bezweifelt worden.⁵¹

Die geschilderten Komplexitäten sind eng mit dem Instrument der Gemeinschaftsaufgaben verknüpft. Strukturell vermeiden lassen sich, indem die inhaltliche Steuerungsmöglichkeit des Bundes reduziert wird. Strebt man dies an (oder nimmt es jedenfalls in Kauf) und möchte zugleich eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Bildungsaufgaben organisieren, bieten sich Finanzhilfen an. Unter restriktiven Bedingungen (v.a. der Befristung und Überprüfungsspflichtigkeit der Mittel) ermöglichen Art. 104b GG und insbesondere Art. 104c GG

Finanzhilfen des Bundes an die Länder im Bildungsbereich. Art. 104c GG wurde 2017 ins Grundgesetz eingefügt. Bereits 2019 wurde die Norm verändert, indem der Empfängerkreis erweitert und die finanzierbaren Ausgaben erweitert wurden.⁵² Auch die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes sind mit einer Veränderung des Art. 104b Abs. 2 GG in den Jahren 2017/2019 und der Einfügung von Art. 104c Satz 3 GG im Jahr 2019 erweitert bzw. differenziert worden. Ebenfalls 2017 wurden die Prüfkompetenzen des Bundesrechnungshofs in Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG ausgeweitet.⁵³ Die letztgenannten Veränderungen waren interessanterweise Folge der auf Bundesseite weit verbreiteten Kritik, man könne auf die Verwendung der Finanzhilfemittel zu wenig Einfluss nehmen. Mit dem Anwachsen der Finanzhilfen wurde diese Kritik virulenter.⁵⁴ Überdies ist der maßgeblich vom Bund bestimmte Zweck von Finanzhilfen verbindlich und muss neben anderen Einzelheiten bundesgesetzlich oder per Verwaltungsvereinbarung bestimmt werden.⁵⁵

Dennoch bleiben Finanzhilfen Instrumente der Finanzverfassung. Mit ihrer Nutzung wird die für Gemeinschaftsaufgaben charakteristische gemeinsame Verwaltungszuständigkeit gerade nicht konstituiert. Beispielsweise bleibt die Bildungszuständigkeit der Länder durch den auf Art. 104c GG gestützten Digitalpakt unberührt. Dem Bund ist es auch nicht gestattet, Finanzhilfen an Einvernehmens-, Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalte und weitere Auflagen zu knüpfen.⁵⁶ Deshalb sind die Länder Empfänger von Finanzhilfen.⁵⁷

49 Speiser (Fn. 4), S. 175.

50 Siehe unten III. 2. b).

51 Scharpf, Fritz, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 1985 (Heft 4), S. 323, 330 ff.; Werner (Fn. 20), S. 26; Siekmann (Fn. 17), Rn. 7. Ob Gemeinschaftsaufgaben jenseits der geschilderten Phänomene bestmöglich konzipiert werden (u.a. mit Blick auf die Zweckmäßigkeit und Messbarkeit des Förderzwecks, die Evaluations- und Reporting-Mechanismen, die Ausschüttungsmodalitäten und ggf. Haftungstatbestände) und ob der Bund seine inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten hinreichend nutzt, ist eine weitere, vorwiegend politische und offenere Frage. Vgl. die genau aus diesem Grund vehemente Kritik des Bundesrechnungshofs am Hochschulpakt: *Bundesrechnungshof*, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung restlicher Hochschulpaktmittel und der Bedingungen des Zukunftsvertrags Studium und Lehre stärken, 2020, S. 53 f.

52 Siekmann (Fn. 35), Rn. 7 ff.; Speiser, Guido, Bundesfinanzhilfen im Bildungsbereich - der neue Art. 104c GG, DÖV 2020 (1), 14, passim.

53 Siehe unten III. 2. b) zu weiteren Details.

54 Die Überlegung ist auch heute noch zu hören: „Wir werden [bei der Digitalisierung der Schulen] mehr machen wollen und

müssen, aber wir werden nicht unkontingiert Geld an Länder geben können“: MdB Jarzombek, in: BT-Plenarprotokoll 20/11 (13.1.2022), S. 590. „Derzeit kann der Bund im Schulbereich nur Geld geben [...] Das passt nicht in die Zeit“: Bildungsministerin a.D. Karliczek, in: Burchard, Amory/Birnbaum, Robert, Karliczek fordert mehr Kooperation für die digitale Schule (20.6.2021), <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesbildungsministerin-fuer-grundgesetzaenderung-karliczek-fordert-mehr-kooperation-fuer-die-digitale-schule/27301702.html> (zuletzt abgerufen am 15.1.2022).

Deutlich auch die in der vergangenen Legislatur für den Bildungsetat zuständigen Haushalter der großen Koalition MdB Rehberg (CDU) und MdB Schulz (SPD), in: Wiarda, Jan-Martin, „Wir müssen nicht die besten Freunde der Regierung sein“ – Interview mit Eckardt Rehberg und Swen Schulz (26.11.2020), <https://www.jmwiarda.de/2020/11/26/wir-mir-m%C3%BCssen-nicht-die-besten-freunde-der-regierung-sein/> (zuletzt abgerufen am 18.2.2022). Vgl. zahlreiche Hinweise in der Literatur, statt aller: Seiler, Christian, Wider die Kompetenzverflechtung, ZG 2018 (33), 329, 330 ff.

55 Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG. Vgl. BVerfGE 39, 96 (115ff.); Siekmann (Fn. 35), Rn. 14b.

56 BVerfGE 39, 96 (120). Vgl. BVerfGE 41, 291 (313); 86, 148 (268).

57 BVerfGE 39, 96 (121f.); 41, 291 (313); Siekmann (Fn. 35), Rn. 7.

Sie setzen die Mittel in eigener haushalterischer Verantwortung ein und leiten sie ggf. an die Kommunen als Letztempfänger weiter. Aus gleichem Grund entkoppeln Finanzhilfen die Bereitstellung und Verwendungssteuerung von Bundesmitteln. Im Gegensatz zu Gemeinschaftsaufgaben durchbrechen sie somit den Lastentransportgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG.⁵⁸ Folglich stehen Finanzhilfen in Spannung zu Art. 109 Abs. 1 GG, nach dem die Haushaltsräume von Bund und Ländern getrennt sind. Das BVerfG hat daher wiederholt den Ausnahmecharakter von Finanzhilfen unterstrichen: Sie dürfen kein Instrument zur dauerhaften finanziellen Beteiligung des Bundes an Länderaufgaben sein.⁵⁹ Verfassungssystematisch haben Finanzhilfen deshalb eine Nutzungsbegrenzung, die allerdings nirgendwo präzise definiert ist.

Sollen die Länder dauerhaft für ihre Bildungsaufgaben finanziell ertüchtigt werden, ohne dem Bund eine stärkere inhaltliche Mitwirkung zu ermöglichen, sind Finanzhilfen deshalb nicht das richtige Instrument. Um einen strukturellen Ressourcenmangel der Länder zu beheben, bietet sich die Anpassung der Regelfinanzierung der Länder bzw. des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach Art. 106/107 GG an.⁶⁰ Damit wird eine Dysbalance zwischen Mittel- und Aufgabenverteilung der Staatsebenen korrigiert, ohne das Konnexitätsprinzip zu durchbrechen. Politisch ist dies allerdings schwierig durchzusetzen, nicht zuletzt weil erst 2020 ein neuer Finanzausgleich in Kraft getreten ist und das Thema damit zunächst als erledigt gelten dürfte.⁶¹ Alternativ kann der Bund die Länder entlasten, indem er höhere Finanzierungsanteile an bereits bestehenden gemeinsamen Aufgaben übernimmt, etwa bei den auf Art. 91b Abs. 1 GG gestützten Fördermaßnahmen in der Wissenschaft. Auf Bundeseite werden diese Lösungen oft skeptisch be-

trachtet, weil sie entweder dem Bundeshaushalt dauerhaft Mittel oder aber länderseitig frei werdende Mittel der eigenen Einflussphäre entziehen.⁶² In beiden Fällen kann der Bund seine Steuerungsinteressen, etwa die gezielte Mittelverwendung im Bildungssektor, nicht wirksam durchsetzen.

Zurück zu einem veränderten Art. 91b GG. Neben der Frage, welchen Einfluss der Bund auf die Konzeption von Gemeinschaftsaufgaben hat, ist von Interesse, welcher Akteur auf Bundesebene diesen Einfluss faktisch ausübt. Bundestagsabgeordnete monieren seit Jahren, das Parlament werde bei wichtigen Vorhaben des Bundes in Bildung und Wissenschaft zu wenig beteiligt. „Das Parlament“, kritisieren die Abgeordneten *Esdar* und *Schulz* (SPD), „wird vor vollendete Tatsachen gestellt und zum Notar degradiert“. Der Bundestag sei gezwungen, die ausverhandelten Programme abzusegnen, ohne inhaltlich Einfluss nehmen zu können oder auch nur adäquat informiert worden zu sein. Dies sei in Zukunft zu ändern, sonst könne man „doch mal aus [...] demokratischen Erwägungen das Geld verweigern“⁶³. Tatsächlich wurde eine solche Mittelsperre 2020 bereits vollzogen, als der Haushaltsausschuss des Bundestags 190 Mio. Euro der Hochschulpaktmittel sowie die Mittel für ein KI-Programm vorläufig sperrte.⁶⁴ Überdies wurde der Maßgabebeschluss gefasst, dass „ohne angemessene Information und Beteiligung des Haushaltsausschusses [...] keine Mittel für Bund-Länder-Vereinbarungen mehr freigegeben“ werden. Damit eskalierte eine Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative, die bereits 2019 (dem Jahr des Abschlusses mehrerer großvolumiger Bund-Länder-Vereinbarungen) anhängig gewesen war.

Die Kritik spiegelt grundsätzliche Bedenken wider, die schon seit Jahrzehnten in der Literatur geäußert wer-

58 *Siekmann* (Fn. 35), Rn. 3; *Hellermann, Johannes*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018 (7. Aufl.), Art. 104c, Rn. 3; BT-Drs. 19/3440, S. 1.

59 BVerfGE 127, 165 (86ff.). Vgl. BVerfGE 39, 96 (115ff.); *Kirchhof, Ferdinand*, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? in: 61. Deutscher Juristentag, Verhandlungen, Band I (S. Gutachten D), 1996, D1, D43; BT-Drs. 16/813, S. 19.

60 *Siekmann* (Fn. 17), Rn. 44. Vgl. Ministerpräsident Kretschmann in: BR-Plenarprotokoll 958 (2.6.2017), S. 268f.; *Bäumerich, Maik/Schneider, Maximilian*, Kooperation von Bund und Ländern – Grundlagen und Grenzen, in: Die Verwaltung 2019 (52), S. 118 ff.

61 Das systematische Gegenstück zur (mitwirkungsfreien) Neuzuweisung von bisherigen Mitteln des Bundes an die Länder ist die (mittelfreie) Neuzuweisung von Aufgaben von den Ländern zum Bund. Diese Überlegung ist allerdings eher theoretisch, weil sie, im Bildungsbereich zumal, auf die Opposition der Länder stoßen dürfte.

62 Vgl. die diesbezügliche Kritik an der vollständigen Übernahme des BAföG im Jahr 2015 und die in diesem Punkt ähnliche Kritik an Finanzhilfen, siehe oben.

63 Alle in: *Esdar, Wiebke/Schulz, Swen*, Den Hochschulpakt besser aufstellen, Tagesspiegel (31.1.2019), S. 21. Vgl. die Abgeordneten *Schulz* und *Rehberg* in *Wiarda* (Fn. 54).

64 BT-Drs. 19/23324, S. 183.

den. Bereits in den Jahren rund um die Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz 1969 wurde bemängelt, die darauf gründenden Vereinbarungen werden ausschließlich von den Regierungen von Bund und Ländern verhandelt. Die exekutive Hegemonie höhle die Haushaltsrechte des Parlaments aus.⁶⁵ Formal blieben diese Rechte zwar unberührt, weil Verwaltungsvereinbarungen nur Kompetenzen der Regierungen betreffen und deshalb auch nur von diesen geschlossen werden müssten. Der faktische Druck auf die Parlamente, die in den Vereinbarungen vorgesehenen Haushaltsmittel freizugeben, sei jedoch offenkundig. Überdies wurden Zweifel daran geäußert, dass Teile der Wissenschaftsförderung wie die Exzellenzinitiative dem Gesetzesvorbehalt genügen.⁶⁶

Strukturell ist allerdings eine Vorrangstellung der Exekutiven kaum zu vermeiden. Zum einen ist es Sache der Regierungen, Verwaltungsvereinbarungen zu verhandeln und abzuschließen. Zum anderen wäre die intensive Einbindung der Parlamente in die Verhandlungen wegen der Komplexität der verhandelten Materien und der drohenden Immobilität des dann schwergängigen Prozesses schwierig.⁶⁷ Ähnliches gilt für die Idee, statt Verwaltungsvereinbarungen künftig Staatsverträge einzusetzen. Begleitende Frage-, Auskunfts- und Informationsrechte dürften in der Praxis die weitreichendste Einbindungsmöglichkeit der Parlamente in die Verhandlungen sein.⁶⁸ Das bedeutet aber: Je mehr Mittel über Gemeinschaftsaufgaben vergeben werden, desto relevanter das Problem der Parlamentsbeteiligung.

Auch aus einem weiteren Grund können Gemeinschaftsaufgaben die Haushaltshoheit der Parlamente gefährden. Die Vereinbarungen binden i.d.R. für längere Zeiträume beträchtliche Haushaltsmittel von Bund und Ländern (vgl. etwa den Hochschulpakt bzw. dessen Nachfolgeprogramm Zukunftsvertrag). In der politischen Praxis sind diese Bindungen kaum mehr veränderlich. Die „finanzielle Pfadabhängigkeit“⁶⁹ erstreckt

sich regelmäßig nicht nur über mehrere Haushaltsjahre, sondern über Legislaturperioden und daher u.U. über unterschiedliche Regierungskonstellationen. Dies kann neben den für die Fördermaßnahme selbst aufgewendeten Mitteln auch Zusatz- und Folgekosten betreffen, die im Bildungsbereich fast immer auf Länderseite anfallen. Dazu zählen etwa die langfristige Unterhaltung von Infrastruktur oder die Vorsorge für Personalstellen, inklusive etwaiger Pensionsansprüche.⁷⁰ Das Problem lässt sich zwar durch die Gestaltung der Förderprogramme mildern, etwa deren Entfristung oder das Vorsehen von ausreichenden Overheads. Allerdings sind Ausgaben, deren Nutzen sich erst in der Zukunft entfaltet, in der Gegenwart nicht immer leicht durchzusetzen.

Die Situation kann aus Sicht der jeweiligen Bildungsministerien zwar ein Vorteil sein, weil die Mittel in den Haushalten langfristig reserviert und dem Zugriff des eigenen Finanzministers entzogen sind.⁷¹ Allerdings kann darin eine Einschränkung der Haushaltshoheit von künftigen Bundestagen und Länderparlamenten gesehen werden.⁷² Für den BMBF-Etat ist diese Überlegung insbesondere einschlägig, weil darin der Anteil der entsprechend gebundenen Mittel bereits heute hoch ist.

Zugleich können die Länder politisch gezwungen sein, solche Bindungen „sehenden Auges“ einzugehen. Einer Gemeinschaftsaufgabe nicht beizutreten, ist einer Landesregierung bzw. den sie tragenden Fraktionen zwar möglich, kann aber erhebliche symbolische und materielle Kosten nach sich ziehen. Zum einen verzichtet das Land auf Reputationsgewinne, die vor allem in wettbewerblichen Formaten winken (vgl. die Exzellenzstrategie). Zum anderen verzichtet man auf oft dringend benötigte Mittel. „Gegen den Sog von Zuschüssen“, macht Werner geltend, „haben andere Zwecke [...] kaum eine Chance“⁷³. Die langfristige Mittelbindung bei faktisch fehlender politischer Wahlfreiheit verschärft die Bedenken hinsichtlich der parlamentarischen Rechte.

65 Vgl. *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, Tz. 60; *Kisker* (Fn. 15), S. 289 ff.; *Collin, Peter*, Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich, in: *Seckelmann/Lange/Horstmann* (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, 2010, S. 55; *Werner* (Fn. 20), S. 27 ff.; *Pfost, Heinz/Franz, Thomas*, Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern - ein Element notwendiger Föderalismusreformen aus Sicht der Finanzkontrolle des Bundes, in: *ZG* 2003 (18), S. 339, 345; *Heun* (Fn. 19), Rn. 19; *Siekmann* (Fn. 17), Rn. 42; *Mager/Vasel* (Fn. 19), Rn. 42.

66 Zur Exzellenzinitiative: *Sieweke, Simon*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Fortsetzung der Exzellenzinitiative, *DÖV* 2009 (Heft 22), S. 946, 948 ff.; *Marzlin, Christian*, Die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern auf dem verfassungsrechtlichen

Prüfstand, 2015, S. 81 ff.; *Funke* (Fn. 33), S. 208 ff.; a.A. *Volkmann/Kaufhold* (Fn. 20), Rn. 14. Vgl. die Darstellung in *Suerbaum/Ratka* (Fn. 17), S. 22.

67 *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Einzelfragen zu Bund-Länder-Verwaltungsabkommen (WD 4-3000-003/20), 2020, S. 11.

68 Vgl. *Esdar/Schulz* (Fn. 63), S. 21.

69 *Collin* (Fn. 65), S. 56. Ähnlich *Kirchhof* (Fn. 59), D78; *Werner* (Fn. 20), S. 31.

70 Vgl. die fiktiven Fördermaßnahmen oben II. 2. Hinsichtlich der Exzellenzstrategie: *Stark-Watzinger* in *Schmoll/Thiel* (Fn. 3), S. 4.

71 Zum Wissenschaftsbereich: *Hintze* (Fn. 27), S. 321/442.

72 *Kruis, Konrad*, Finanzautonomie und Demokratie im Bundesstaat, *DÖV* 2003 (Heft 1), S. 10, 12 ff.; Bundesrechnungshof in: *BT-Drs.* 16/160, S. 106.

73 *Werner* (Fn. 20), S. 33.

b) Durchführung einer Gemeinschaftsaufgabe

Ist die Gemeinschaftsaufgabe vereinbart, sind die schon zu Beginn des kooperativen Föderalismus in den frühen 1960er Jahren und seitdem immer wieder beschriebenen Vorteile des staatsebenenübergreifenden Zusammenwirkens einschlägig.

In zentralen Förderbereichen ermöglichen Gemeinschaftsaufgaben eine koordinierte Kräftekonzentration.⁷⁴ Eine nationale Ressourcenbündelung legt nicht zuletzt die zunehmende internationale Konkurrenz in vielen Themenfeldern nahe.⁷⁵ Zuletzt wurde diese Überlegung vor allem bei der Digitalisierung der Schulen vorgebracht, etwa bei digitalen Lern- und Lehrplattformen oder der Zertifizierung von Lern-Apps.⁷⁶

Mit Gemeinschaftsaufgaben wird überdies die finanzielle und administrative Überforderung von einzelnen Ländern und damit die drohende Hierarchisierung in der Ländergemeinschaft vermieden. So werden gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gestärkt.⁷⁷ Zugleich werden Mehrfachstrukturen und Doppelförderungen vermieden sowie ggf. Synergie- und Skaleneffekte erzielt.⁷⁸ Überdies kann der Bund als Druckmacher und Integrator wirken, etwa indem gemeinsame Standards, Verfahren und Zwischenziele festgelegt werden.⁷⁹ Dahinter steht ein gewisses – und nach verbreiteter Auffassung auch erfahrungsgesättigtes – Misstrauen hinsichtlich des Koordinationsvermögens der Länder untereinander.⁸⁰

Schließlich lassen sich mit Gemeinschaftsaufgaben s.g. „free-rider“-Effekte vermeiden, bei denen Länder von den Investitionen anderer Länder profitieren und deshalb eigene Investitionen vermeiden.⁸¹ Solche Effekte dürften in der Bildung allerdings weniger ausgeprägt sein als in der Wissenschaft, weil die Anreize für eigene Investitionen oftmals hoch sind (vgl. den mitunter entscheidenden Einfluss der Schulpolitik auf Landtagswahlen).

Zugleich bringen Gemeinschaftsaufgaben potentiell Nachteile für die Qualität der Aufgabenerledigung mit sich. Viele dieser Probleme wurden im Kontext der Föderalismusreform von 2006 diskutiert und sind in ihrer Substanz weiterhin relevant. Gemeinschaftsaufgaben werden moniert, weil sie komplexe, langwierige und ineffiziente Abstimmungsprozesse erfordern können.⁸² Die Zuwendungsgeber sind teilweise intensiv in die Durchführung von Fördermaßnahmen eingebunden, etwa im Rahmen von GWK-Gremien. Auch die Finanzkontrolle kann kompliziert sein, weil die Prüftätigkeiten der beteiligten Rechnungshöfe koordiniert werden müssen. Mit Einfügung des Satz 2 in Art. 114 Abs. 2 GG im Jahr 2017 wurde die Kontrollbefugnis des Bundesrechnungshofs auch auf Stellen außerhalb der Bundesverwaltung und damit auf Stellen im Bereich der Länder ausgedehnt. Die Ermächtigung erfasst ausdrücklich Fälle, in denen „zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben“ fließen.⁸³

In grundsätzlicher Weise mag man die gegenständliche Erweiterung des Art. 91b GG kritisieren, gerade weil sie die beiden genannten kompetenzrechtlichen Prinzipien des Grundgesetzes durchbricht. Zum einen wird damit das Kompetenzgefüge zulasten der Länder verschoben und Art. 30 GG eine weitere Ausnahme hinzugefügt. Wie skizziert, dehnen sich mit der Neufassung die Bundeskompetenzen in der gesetzesfreien Verwaltung auf die Bildung und damit auf einen traditionell identitätsprägenden Politikbereich der Länder aus. Der Gestaltungsföderalismus, der zuletzt aus vielerlei Gründen unter Druck geraten ist, wird damit weiter geschwächt. Würde diese Entwicklung fortgesetzt, führte sie ab einem gewissen Punkt zu einer Gefährdung der Länderstaatlichkeit und zu einem Konflikt mit Art. 20 Abs. 1 GG.⁸⁴ Vertreter einer Reihe von Ländern, besonders aber Baden-Württemberg, haben diesen grundlegenden staatsorganisatorischen Aspekt wiederholt in die Debatte eingebracht.⁸⁵

74 Zu Art. 91a GG: *Kienemund* (Fn. 17), Rn. 2. Zu Art. 91b GG: *Suerbaum/Ratka* (Fn. 17), S. 12.

75 *Pasternack* (Fn. 47), S. 33 f.

76 Stark-Watzinger in: *Wiarda* (Fn. 3).

77 Siehe bereits das Finanzreformgesetz von 1968: BT-Drs. V/2861, Tz. 9 ff.; *Volkman/Kaufhold* (Fn. 20), Rn. 11. Vgl. Art. 72 Abs. 2 GG und Art. 106 Abs. 3 GG. Auch der Koalitionsvertrag bringt das „Kooperationsgebot“ in Zusammenhang mit gleichwertigen Lebensverhältnissen: *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP* (Fn. 1), S. 94.

78 Zentrale Probleme, die eine überakzentuierte Kompetenztrennung von Bund und Ländern erzeugt, werden weithin unter dem Stichwort der „Entflechtungsfälle“ gefasst: *Benz, Arthur*, Föderalismusreform in der „Entflechtungsfälle“, in: Europäisches

Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus* 2007, 2008, S. 180, 187 ff.

79 *Stark-Watzinger* (Fn. 4).

80 *Volkman/Kaufhold* (Fn. 20), Rn. 11.

81 *Seckelmann* (Fn. 18), S. 83; *Scharpf, Fritz*, Föderalismusreform - Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, 2009, S. 151.

82 *Kirchhof* (Fn. 59), D77; *Pfost/Franz* (Fn. 65), S. 344 f.; *Suerbaum/Ratka* (Fn. 17), S. 21.

83 Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst* (Fn. 67), S. 11 f.

84 Siehe oben II. 1.

85 Vgl. Ministerpräsident Kretschmanns Bedenken gegen den „falschen Geist des Zentralstaats“, in: BR-Plenarprotokoll 958 (2.6.2017), S. 268. Vgl. bzgl. Art. 91b-c: *Bäumerich/Schneider* (Fn. 60), S. 99.

Zum anderen weicht ein novellierter Art. 91b GG das Trennprinzip weiter auf. Auch diese Kritik ist in der Literatur immer wieder formuliert worden. Gemeinschaftsaufgaben führen demnach zu unklaren Verantwortlichkeiten, einer verminderten politischen Zurechenbarkeit und einer einhergehenden Hemmung des Demokratieprinzips. Die „Diffusion der politischen Verantwortung“⁸⁶ wurde in der Vergangenheit z.T. als so gravierend eingeschätzt, dass auch darin eine Gefährdung der Eigenstaatlichkeit der Länder gesehen wurde.⁸⁷ Im Fall eines erweiterten Art. 91b GG sind diese Probleme potenziell gewichtig, weil sie einen politisch und finanziell bedeutenden Politikbereich betreffen. Interessanterweise fordert der Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien „transparentere“ und „effizientere“ Zuständigkeiten von Bund und Ländern.⁸⁸ Das „Kooperationsgebot“ steht mit diesem Ziel in Spannung. Jenseits ihrer möglichen Vorteile ist eine stärkere Politikverflechtung einer höheren Verantwortungsklarheit nicht zuträglich.

3. Mehr Geld für die Bildung?

Mit einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung wird fast immer der Vorteil verbunden, dass zusätzliche Mittel für den Förderzweck mobilisiert werden. Nominell bezieht sich diese Erwartung auf Bund und Länder gleichermaßen. Tatsächlich ruhen die Hoffnungen aber meist auf dem Bund. Die Aussicht auf Bundesmittel kann die politische Bewertung einer Gemeinschaftsaufgabe dominieren – was immer dann gut sichtbar wird, wenn die einhergehende inhaltliche Mitsteuerung des Bundes kritisch gesehen wird.⁸⁹ Analog wird i.d.R. die Veränderung des Art. 91b GG als solche bewertet, also die Bedingung der Möglichkeit additiver Bundesmittel. In diesem Sinne wird mit einem novellierten Art. 91b GG eine finanzielle Stärkung des Bildungssektors verbunden.⁹⁰ Als weiterer Vorteil gilt, dass Gemeinschaftsaufgaben ggf. bestehende Zweifel an der Legitimität beste-

hender Mittelflüsse beseitigen können. Problematische Umgehungsfinanzierungen werden vermeidbar.⁹¹

Ist die Erwartung berechtigt, dass mit einem novellierten Art. 91b GG zusätzliche Mittel in den Bildungssektor fließen?

Unzweifelhaft werden mit einer Normänderung die Voraussetzungen dafür geschaffen. Ein erweiterter Art. 91b GG eröffnet einen neuen Finanzierungskanal für den Bund in der Bildung. Im Rahmen des Zusammenwirkens kann der Bund Maßnahmen mitfinanzieren, bei denen dies vorher nicht, sachlich begrenzt bzw. nur unter restriktiven Bedingungen möglich war, etwa mittels Finanzhilfen nach Art. 104c GG. Beispielsweise könnte der Bund die Personalkosten für fest angestellte MINT-Lehrerinnen an Regelschulen mitfinanzieren.⁹²

Allerdings garantiert eine Normänderung den Mittelzufluss nicht. Dafür sind der politische Wille der beteiligten Regierungen, mithin eine Verständigung der jeweiligen Regierungskoalitionen und der Abschluss einer Vereinbarung notwendig. Für all dies wiederum muss der haushalterische Spielraum bei den beteiligten Partnern vorhanden sein. Gerade aus Sicht des Bundes sind die Rahmenbedingungen derzeit schwierig. Zu berücksichtigen sind die in den Corona-Jahren entstandene historische Verschuldung, die ab 2023 mutmaßlich wieder einzuhaltende Schuldenbremse, die ambitionierten Vorhaben der Ampel-Koalition in nahezu allen Politikbereichen, die jüngst avisierten hohen Zusatzausgaben im Verteidigungsbereich, verschärfte Mittelkonkurrenzen zwischen den Ressorts sowie Effizienz-, Umschichtungs- und Priorisierungsdruck in den Einzelplänen. Auch die Tatsache, dass der BMBF-Etat in den vergangenen Jahren regelmäßig stärker gewachsen ist als der Gesamthaushalt, kann bei der Mittelverteilung zum Malus werden.

Sind diese Hürden überwunden und eine Vereinbarung geschlossen, sind die Mittelflüsse, wenn auch nicht

86 Scharpf (Fn. 51), S. 336. Vgl. das umfassendere Konzept der „Politikverflechtung“, ausführlich in: Scharpf, Fritz/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976. Vgl. auch in dieser Hinsicht die im Zuge der Föderalismusreform 2006 vorgebrachten Argumente, etwa in BT-Drs. 16/813, S. 7 f.

87 Kirchhof (Fn. 59), D77; Kisker (Fn. 15), S. 298 ff. Vgl. die analoge Kritik an Finanzhilfen: Seiler (Fn. 54), S. 330 ff; Stekmann (Fn. 35), Rn. 16.

88 Siehe oben I.

89 Vgl. die von Scharpf zitierte Aussage eines Landesvertreters zum damaligen Art. 91a GG a.F.: „Wenn der Bund den Vorschlag gemacht hätte, wir nehmen die Zahl der Apfelbäume für den Wegebau, und das wäre für mein Land günstig gewesen, ich hätte mich nicht dagegen gewehrt. [...] Entscheidend ist, ich muss für

mein Land etwas Besseres herausholen, bzw. möglichst wenig verlieren“ (Scharpf (Fn. 81), S. 29). Vgl. bzgl. der Wissenschaftspolitik: Hintze (Fn. 27), S. 321; Speiser (Fn. 4), S. 160 ff.

90 Vgl. die politischen Positionierungen in Fn. 4.

91 Es hat immer wieder Beispiele für zweifelhafte Konstruktionen und Vorgänge gegeben, etwa die energetische Schulsanierung im Konjunkturpaket II bzw. im Kommunalinvestitionsförderungsgesetz oder die damalige Bundesfinanzierung des Kita-Ausbaus. Vgl. analoge Fälle in der Wissenschaft, z.B. „Zwittereinrichtungen“ aus AUF und Hochschulen (Suerbaum/Ratka (Fn. 17), S. 14), die problematische Etikettierung von Fördermaßnahmen als „Vorhaben“ oder die Verschiebung des IFM-GEOMAR von der Leibniz-Gemeinschaft zur Helmholtz-Gemeinschaft im Jahr 2012 (beide: Geis (Fn. 4), S. 310 ff.).

92 Siehe das fiktive Beispiel oben II. 2.

haushaltsrechtlich, so doch politisch fixiert. Jenseits dieser „Absicherung nach unten“ können jedoch Substitutionseffekte auftreten. Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzten BMBF-Mittel können andere bildungsbezogene BMBF-Mittel vollständig oder teilweise ersetzen. Im (eher theoretischen) Extremfall kann sich für den Förderbereich ein Nullsummenspiel ergeben. Alternativ oder zusätzlich möglich ist die Mittelverdrängung im Bereich der Bildungsausgaben des Bundes insgesamt. Beispielsweise ist es denkbar, dass der Bund die Mittel für die fiktive Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung von MINT-Lehrerinnen aufbringt, zugleich aber die Mittel für schulbezogene Projektfördermaßnahme kürzt bzw. hierfür vorgesehene Mittelsteigerungen nach unten anpasst. Solche Umschichtungen können schwer nachzuvollziehen sein, u.a. weil sie unspezifisch konzipiert sind (etwa als globale Minderausgabe), zeitlich gestreckt werden und sich auf öffentlich unbekannte planerische Mittelansätze beziehen, also keine „Kürzungen“ nach sich ziehen. Anders formuliert: Die Idee der „zusätzlichen Mittel“, die mit Gemeinschaftsaufgaben verbunden wird, lässt sich nur schwer operationalisieren.⁹³ Verstöße gegen das „Zusätzlichkeitsgebot“ sind deshalb schwierig nachzuweisen.

Analoge Überlegungen lassen zu den jeweils von den Ländern im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben aufgewendeten Mittel anstellen.⁹⁴ Da die Länder das Gros der klassischen Bildungsfinanzierung leisten, bieten sich in ihren Haushalten wesentlich mehr Substitutionsmöglichkeiten. Zugleich fallen die für eine Gemeinschaftsaufgabe jeweils eingesetzten Landesmittel z.T. geringer aus als die Bundesmittel, die Dimension des potenziellen Phänomens ist in solchen Fällen kleiner.

Darüber hinaus können bei gemeinschaftlichen Finanzierungen Landes- durch Bundesmittel substituiert werden. Dies kann insbesondere Landesmittel betreffen, die für den Förderbereich vorgesehen sind und nicht zur landesseitigen Ko-Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe zählen. In der Theorie ist es sogar vorstellbar, dass sich diese Landesmittel um den vollen Betrag der zufließenden Bundesmittel verringern. Substituiert das Land überdies seine eigenen Mittel, würde die Gemeinschaftsaufgabe vertragstreu bedient, es kämen netto aber nicht mehr Mittel im Förderbereich an als vorher. Nur der Finanzierungsmix hätte sich zulasten des Bundes verschoben. Ob eine Substitution von Landes- durch Bundes-

mittel stattfindet, ist aus analogen Gründen wie den genannten schwer festzustellen. Vor diesem Hintergrund sind Gemeinschaftsaufgaben kritisiert worden, weil sie zu einer gefühlten Entpflichtung der Länder führen.⁹⁵

IV. Fazit

Das von der neuen Bundesregierung geplante „Kooperationsgebot“ in der Bildung lässt sich mit einer Neufassung des Art. 91b GG plausibel verwirklichen. Der Kooperationsbereich der Norm kann so erweitert werden, dass der Bildungssektor insgesamt oder in zentralen Teilbereichen erfasst wird. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern, das auf dieser Grundlage vereinbart wird, stellt eine doppelte Ausnahme von der kompetenzrechtlichen Ausgangslage des Grundgesetzes dar. Es hebt die Alleinzuständigkeit der Länder für den vereinbarten Förderbereich auf, indem der Bund eine Verwaltungsmitzuständigkeit erhält. Überdies durchbricht es das Trennprinzip, weil Bund und Länder gemeinsam für die betreffende Aufgabe zuständig sind.

Ein novellierter Art. 91b GG eröffnet allerdings nur die Möglichkeit, einem Teil der weithin beklagten Defizite im Bildungssystem zu begegnen. Neben der föderalen Aufgabenverteilung wirken vielfältige weitere Ursachen auf die Politikergebnisse im Bildungssektor ein. Messianische Erwartungen an eine Gemeinschaftsaufgabe Bildung gehen deshalb fehl. Für bestimmte Bildungsaufgaben ist eine Verwaltungszusammenarbeit und die damit einhergehende größere Rolle des Bundes initial jedoch ein aussichtsreicher Lösungsansatz. Um für diese Aufgaben zu einer begründeten Bewertung zu gelangen, ist jeweils die (hypothetische) gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern der (faktischen) Alleinzuständigkeit der Länder gegenüberzustellen. Bei einem solchen Vergleich sind die jeweils spezifischen Ausprägungen jener Vor- und Nachteile von Gemeinschaftsaufgaben zu analysieren, die in diesem Beitrag in grundsätzlicher Weise dargestellt wurden.

Vor allem ein potentieller Vorteil von Gemeinschaftsaufgaben spielt in der Debatte eine zentrale Rolle: Die Aussicht auf zusätzliche Bundesmittel für eine bestimmte Bildungsaufgabe. Wie dargelegt, ist nicht garantiert, dass diese Erwartung stets erfüllt wird. Zum einen müssen der budgetäre Spielraum und der politische Wille

93 Hinsichtlich Art. 104b-c GG stellt sich ein analoges Problem: Speiser (Fn. 52), S. 19 ff.

94 Vgl. die kritischen Hinweise zur Gegenfinanzierung des Zukunftsvertrags: *Bundesrechnungshof* (Fn. 51), S. 47 ff. Von Substitutionseffekten zu unterscheiden sind die Fehlverwendung von Mitteln, wozu auch das Bilden von unzulässigen Ausgaberesten

gehört, sowie die intransparente bzw. fehlende Dokumentation der Mittelverwendung. Diese Kritikpunkte hat der Bundesrechnungshof vor allem hinsichtlich des Hochschulpakts bzw. des Zukunftsvertrags vorgebracht: *Bundesrechnungshof* (Fn. 51), S. 16 ff.

95 *Bundesrechnungshof* (Fn. 51), S. 9 f./62.

des Bundes gegeben sein, um die finanziellen Mittel für eine Gemeinschaftsaufgabe aufzubringen. Zum anderen sind Substitutionseffekte möglich, die die Zusätzlichkeit der Mittel im Förderbereich unterlaufen.

Wird mit Gemeinschaftsaufgaben vor allem oder ausschließlich die finanzielle Besserstellung der Länder verbunden, sind sie nicht das richtige Instrument. Dann geht es nicht um die verwaltungsmäßige Mitwirkung des Bundes in der Bildung, sondern um die Korrektur einer kurzfristigen oder strukturellen Dysbalance zwischen Mittel- und Aufgabenverteilung der Staatsebenen. Steht dieses Ziel im Mittelpunkt, bieten sich Finanzhilfen oder eine Anpassung der Regelfinanzierung als geeignetere Optionen an. Vor einer möglichen Veränderung des

Grundgesetzes sollte deshalb eine politische Verständigung darüber stehen, welcher Kernzweck verfolgt wird. Danach sollte sich richten, welches Instrument gewählt wird und ob dasselbe einer Anpassung bedarf.

Guido Speiser ist im Berliner Büro der Max-Planck-Gesellschaft tätig. Der vorliegende Beitrag spiegelt seine Meinung wider, nicht die der Max-Planck-Gesellschaft.