Friedhelm Hufen

Die Einflussnahme des Bundes auf die Schul- und Hochschulpolitik durch direkte und indirekte Finanzzuweisungen

Auch nach dem vorläufigen Scheitern der Föderalismusreform und den Klarstellungen des Bundesverfassungsgerichts in Sachen „Juniorprofessur" und „Verbot von Studiengebühren" bleibt das Problem der Kompetenzabgrenzung von Bund und Ländern in der Bildungspolitik aktuell. Offenkundige Differenzen der Leistungen von Schülern im Zuge der PISA-Untersuchungen dienen den einen als Beleg für notwendige Zentralisierung und Vereinheitlichung, den anderen gerade als Beweis für das Funktionieren des Wettbewerbs im föderativen System. Im Hochschulbereich konnte der Streit um die Förderung von „Elitehochschulen" mühevoll (und möglicherweise nur vorübergehend) beigelegt werden. Auf Antrag zweier Bundesländer aber prüft das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit eines Programms zur Förderung von „Bologna-Studiengängen" durch den Bund.[1] Ohne Einfluss des Bundes auf die Hochschulen werde es keine Verfassungsreform geben: So hoch wird die Causa in Berlin gehängt. Der Bund solle statt neue Kompetenzen zu fordern, die Überschreitung der alten beenden: So schallt es aus den Ländern zurück.

Flexibler werden die Fronten, wenn es um an sich kompetenzwidrige Fördermaßnahmen des Bundes im gesamten Kulturbereich geht, denn niemand will den Vorwurf riskieren, er gefährde aus Prinzipienreiterei so wichtige Einrichtungen wie Akademien der Künste, Festspiele, Feiern und Wettbewerbe, an denen sich der Bund mangels Länder- und Kommunalmittel der Bund jedenfalls finanziell segensreich beteiligt. Der Reiz des an sich unerlaubten, weil kompetenzwidrigen Geldsegens ist ein altes Thema des Kulturföderalismus, auf das hier als solches nicht einzugehen ist. Ohnehin scheint hier der kürzlich berichtete Rat eines (allerdings selbst im unzuständigen Senat sitzenden und deshalb unbefangenen) Verfassungsrichters[2] allseits beherzigt zu werden, Grenzen könnten die Juristen ruhig ziehen, aber man müsse sie ja nicht unbedingt überwachen. Beschränkt sich die Finanzierung auf die Wohltat als solche, mag derart erfrischender Verfassungspragmatismus noch angehen. Ist er mit massiven inhaltlichen Einflussnahmen erkauft, stellt sich allerdings doch die Frage der bundesstaatlichen Kompetenzordnung mit aller Deutlichkeit. Dem soll im Folgenden anhand besonders einschlägiger Beispiele aus der Schul- und Hochschulpolitik nachgegangen werden.

1 Das Problem

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit „parafiskalischer Finanzzuweisungen" des Bundes an die Länder und an Dritte im Kulturbereich hat eine Geschichte, die fast so lang ist wie die der Bundesrepublik[3] und sie hat viele aktuelle Facetten. Gegenstand eines Bund-Länderstreits vor dem

---

1 Az. 2 BvG 1/05. Einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat das BVerfG durch Beschluss vom 12.4.2004 abgelehnt. Der Verfasser ist Verfahrensbevollmächtigter des Landes Hessen und des Freistaats Bayern in den genannten Verfahren.

2 *Steiner,* FAZ, 13.06.2005.

3 3. Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), Bologna-Reader – Texte und Hilfestellungen der Ziele des Bologna-Prozesses an deutschen Hochschulen, Beiträge zur Hochschulpolitik 8/2004, S. 273 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Bundesverfassungsgericht ist derzeit etwa die Förderung eines „Kompetenzzentrums zur Unterstützung der Bologna-Reformen" der Hochschulrektorenkonferenz[4], mit dessen Hilfe insgesamt 20 ausgewählten Hochschulen vom 1. April 2005 an für zwei Jahre Personal- und Sachmittel zur Beschäftigung von „Bologna-Experten" zur Verfügung gestellt erhalten sollen. Voraussetzung der Förderung ist unter anderem, dass die Hochschulen bis zum Wintersemester 2007/2008 planen, Bachelor- und Masterstudiengänge flächendeckend einzuführen und, von wenigen Ausnahmen abgesehen, gleichzeitig die Immatrikulation in Diplom-, Magister- und Staatsexamensstudiengängen einzustellen.

In ähnlicher Weise ging es um die *„Förderung von Forschernachwuchsgruppen",*[5] die *„Förderung von Juniorprofessuren"*[6] und – last not least – *„Spitzenuniversitäten".*[7] Außerhalb des Hochschulbereichs wird die Förderung von *Ganztagsschulen* werbewirksam in Szene gesetzt.[8]

Vom Entscheidungsablauf her lassen sich bei den Fördermaßnahmen unterschiedliche „Modelle" erkennen:

Teils sehen Bund und Länder ein Projekt als wichtig an und finanzieren es gemeinsam (Beispiel Ganztagsschule). Teils versucht sich der Bund zunächst allein durch ein für wichtig gehaltenes Thema zu profilieren. Im Falle der Juniorprofessur wurde deren verfassungswidrige Anreizförderung durch den Bund letztlich erst nach dem verfassungsgerichtlichen Urteil zur fehlenden Rahmengesetzgebungskompetenz eingestellt.[9] Bei den „Elitehochschulen" wurde ein Alleingang des Bundes bisher zugunsten eines gemeinsamen Vorgehens „eingefangen".[10] Teilweise werden Verhandlungen über ein gemeinsames Vorgehen geführt, von denen sich der Bund „abkoppelt", wenn diese aus seiner Sicht nicht zum angestrebten Erfolg führen. Als Beispiel für diese Fallgruppe dienen die Umsetzung und Förderung neuer Studiengänge und -abschlüsse im sog. Bologna-Prozess. Hier fanden zunächst in den zuständigen Gremien der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung umfangreiche Verhandlungen über ein gemeinsames Vorgehen statt. Als diese wegen unterschiedlicher Zeitvorstellungen zu keinem raschen Ergebnis führten, beschloss der Bund ohne weitere Abstimmung mit den Ländern den Aufbau des genannten *„Kompetenzzentrums zur Unterstützung der Bologna-Reformen"* bei der Hochschulrektorenkonferenz. Insgesamt will er dafür Bundesmittel in Höhe von 4,4 Millionen Euro zur Verfügung stellen.[11] Die zuständigen Länder erfuhren davon sozusagen aus der Zeitung bzw. aus der an die Hochschulen gerichteten Ausschreibung der Hochschulrektorenkonferenz.

Bemerkenswert an den geschilderten Vorgängen scheint zunächst, dass sie offenbar völlig unbeeinflusst von erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen derartige Finanzzuwei-

---

4 Vgl. hierzu den Beschluss des BVerfG im Wege der einstweiligen Anordnung BVerfG, 2 BvQ 6/05, www.bverfg.de/entscheidungen/qs20050412 2bvq000605.html.

5 Dazu Grundsätze des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2004) – www.bmbf.de/de/823php.

6 Dazu Pressemitteilung des BMBF im Internet: www.bmbf.de/press/897.php; krit. *Winterhoff*, Finanzielle Förderung von Ganztagsschulen und Juniorprofessuren durch den Bund? JZ 2005, 59.

7 „Brain up! Deutschland sucht seine Spitzenuniversitäten", Pressemitteilung des BMBF Nr. 9 26. 1. 2004, im Internet: www.bmbf.de/press/1053.php; krit. dazu *Kämmerer*, Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung versus Elitehochschulförderung aus Bundesmitteln: Vom kooperativen zum korrumpierten Bundesstaat? RdJB 2004, 152 ff.

8 Dazu: Ganztagsschulen – das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung" im Internet: www.bmbf.de/de/1125.php; krit. *Stettner*, Kollusives Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Ganztagsschulprogramm, ZG 2003, 315; *Winterhoff*, JZ 2005, 59 (61).

9 BVerfG, NJW 2004, 2803.

10 Dazu *Kämmerer*, RdJB 2004, 152 [173]).

11 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 2. November 2004 (Nr. 244/2004), wiedergegeben auf der Homepage des Bundesministeriums unter „www.bmbf.de/press/1296.php" (1. Februar 2005).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

sungen und auch von wichtigen Entscheidungen des BVerfG stattfinden und dass – mit dem eingangs genannten Zitat – die errichteten Grenzen bis zur Klage zweier Länder gegen die „Bologna-Förderung“ nicht sonderlich intensiv bewacht wurden. So werden direkte oder indirekte (etwa über die HRK geleitete) Fördermaßnahmen, vor allem wenn sie mit eigenen bildungspolitischen Vorgaben verbunden sind, von weiten Teilen der Verfassungsrechtslehre selbst dann für verfassungswidrig gehalten, wenn Bund und Länder kooperieren oder die Adressaten der Fördermaßnahmen stillschweigend akzeptieren. Schon ist vom „verkauften Verfassungsstaat“[12] oder vom „korrumpierten Bundesstaat“[13] die Rede. Auch die öffentlich-rechtliche Abteilung des 65. Deutsche Juristentages hat im Herbst 2004 nahezu einstimmig „parakonstitutionelle Geldzuweisungen“ des Bundes an die Länder als verfassungswidrig bezeichnet, soweit sie nicht die Voraussetzungen eines (neu zu fassenden) Art. 104a Abs. 4 GG erfüllen.[14]

Das Bundesverfassungsgericht hat der nicht ausdrücklich durch Art. 91a und b und Art. 104a Abs. 4 GG legitimierten Mischfinanzierung als auch der einseitigen Bundesfinanzierung oder -förderung von Projekten im Zuständigkeitsbereichs der Länder durch den Bund deutliche Grenzen gesetzt und ein Eindringen des Bundes in den Ländern vorbehaltenen Verwaltungsbereiche beanstandet, so etwa beim Verbot von Bedingungen und Dotationsauflagen und des übermäßigen Einflusses auf die Raumordnung der Länder bei Zuschüssen zur Städtesanierung[15] sowie dem Verbot eines „einmaligen Sonderprogramms für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen“ ohne Vereinbarung mit den Ländern und ohne konkrete gesetzliche Grundlage.[16] Auf derselben Linie liegt die Absage an unklare und widerspruchsvolle Kompetenzregelungen im Telekommunikationsbereich, die die Eigenständigkeit der Landesverwaltung gefährden.[17]

Befürworter einer Bundeskompetenz zur Förderung bildungspolitischer Vorhaben berufen sich – abgesehen von verschiedenen Varianten des *„pecunia non olet -Prinzips“* – vor allem auf Art. 104a Abs. 4 GG (Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder) und Art. 91b GG (Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und institutionelle Forschungsförderung.

In der Folge ist zu untersuchen, ob diese Argumente aus verfassungsrechtlicher Sicht tragfähig sind.

2 Prüfungsmaßstab Art. 104a Abs.1 GG

Für die Frage, an welchem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab die genannten Fördermaßnahmen des Bundes zu messen sind, kommt es auf deren Rechtsnatur im Spektrum staatlicher Handlungsformen an.

Erkennbar geht es nicht um Gesetzgebung i. S. von Art. 70 ff. GG. Die Zahlungen sind vielmehr der Sache nach dem Bereich der Exekutive zugeordnet, betreffen also die Verwaltungshoheit der Länder i. S. von Art. 83 GG bzw. – da es nicht um die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder geht – Art. 30 GG. Bei finanziellen Fördermaßnahmen im Bereich der Exekutive handelt es sich aber um „Ausgaben“ i.S. von Art. 104a Abs. 1 GG, der damit als lex specialis zu Art. 30 GG und als primärer Prüfungsmaßstab zu behandeln ist.[18] Dieser formuliert den

[12] *Stettner*, ZG 2002, 315.
[13] *Kämmerer*, RdJB 2004, 152.
[14] Beschluss 29 der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 65.Deutschen Juristentages, Bonn 2004, Beschlusssammlung, S. 26.
[15] BVerfGE 39, 96, (106 ff.).
[16] BVerfGE 41, 291 (311).
[17] BVerfGE 108, 169, (182).
[18] So auch BVerfGE 39, 96, 107.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Grundsatz der Lastenverteilung der bundesstaatlichen Finanzverfassung, nach der Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.[19]

Art. 104a Abs. 1 GG stellt damit klar, dass die Ausgaben- und damit Finanzierungskompetenz der Aufgabenkompetenz folgt und konkretisiert die allgemeine Regel des Art. 30 GG im Hinblick auf die Aufgabenfinanzierung ausdrücklich in der Weise, dass die Länder für die Finanzierung von Landesaufgaben zuständig sind (Konnexitätsprinzip) und verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich erlaubte direkte Finanzzuweisungen an die Länder, Gemeinden oder Dritte zur Erfüllung von deren Aufgaben verfassungswidrig sind.[20] Im Kontext der bundesstaatlichen Finanzverfassung kommt diesem Grundsatz ausschlaggebende Bedeutung zu, denn er sichert – unabhängig von der Gesetzgebungskompetenz – die Eigenständigkeit der Länder in den ihnen zugewiesenen Aufgaben und verhindert eine Mischfinanzierung, die letztlich zu einer Aushöhlung der Länderrechte durch den „goldenen Zügel" des Bundes als in der Regel finanzstärkeren Partners führen würde.

Finanzleistungen des Bundes für die Erfüllung von den Ländern obliegenden Aufgaben bedürfen ihrerseits der verfassungsrechtlichen Legitimation – sie müssen die strikt zu interpretierende Ausnahme bleiben.[21] Auch wenn viele Beteiligte in Kultur und Hochschule gern nach der Devise handeln: „Gleichgültig, *woher* das Geld kommt; Hauptsache, es kommt!", liegt hierin keineswegs übertriebene Prinzipienreiterei. Letztlich geht es auch nicht nur darum, dem Bund unziemliche Einflüsse in Schule und Hochschule zu verwehren. Eigentliches Schutzgut von Normen wie Art. 104a Abs. 1 GG ist es, die klare und uneingeschränkte Verantwortung der Länder im Kernbereich ihrer föderativen Kompetenz für Bildung und Wissenschaft zu bewahren und sie an einem Abschieben dieser Verantwortung auf die „starken Schultern" des Bundes zu hindern.

3 Keine Gesetzgebungs- und keine Verwaltungskompetenz des Bundes

3.1 Da es sich bei der Förderung von Juniorprofessuren, Bologna-Studiengängen, Eliteuniversitäten und Ganztagsschulen nicht um Aufgaben der Gesetzgebung, sondern um solche der Verwaltung handelt – und das ist mit „Aufgabe" im Sinne von Art. 104a Abs. 1 GG gemeint[22] –, würde selbst eine bestehende Gesetzgebungskompetenz für die Legitimation von Ausgaben nicht ausreichen. Sie steht dem Bund für sämtliche der genannten Gegenstände auch nicht zu. Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG – Regelung der Ausbildungsbeihilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung kann sich der Bund erkennbar nicht berufen, da es sich bei den genannten Fördermaßnahmen um Förderungen der Hoch*schulen*, nicht der Hoch*schüler* und um Förderung der *Lehre*, und nur teilweise der Forschung handelt, die zudem im Falle der „Spitzenuniversitäten" mit einschneidenden inhaltlichen und strukturellen Vorgaben verbunden ist. In Betracht käme für die dem Hochschulbereich zuzuordnenden Gegenstände deshalb nur eine Rahmenkompetenz nach Art. 75 GG. Bekanntlich hat das BVerfG in seinen beiden Grundsatzent-

[19] BVerfGE 9, 305, 328; 14, 221, 234; 26, 338, 390; 39, 96, 107.

[20] So das BVerfG st. Rspr. seit BVerfGE 9, 305, 328; 14, 221, 234; 26, 338, 390; 39, 96, 107;.einhellig die Kommentarliteratur zu Art. 104a; auch ausdrücklich Beschluss 29 der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 65. Deutschen Juristentages, Bonn 2004, Beschlusssammlung, S. 26.

[21] Zu diesen Grundsätzen BVerfGE 9, 305, 328; 14, 221, 234; 26, 338, 390; 39, 96, 107; *Schuppert*, in: Umbach/Clemens, GG Art. 104a, Rn. 27; *Vogel, K./Kirchhof, P.*, Bonner Kommentar, Art. 104a Rn.101.

[22] BVerfGE 26, 338, 390; BVerwGE 44, 351, 365; umfassende weitere Nachweise bei *Schuppert*, in: Umbach/Clemens, GG, Art.104a, Rn. 13.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

scheidungen zur Juniprofessur[23] und zum Verbot von Studiengebühren[24] für den Hochschulbereich selbst der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes enge Grenzen gesetzt. Die in diesen Entscheidungen und zuvor im Altenpflegeurteil[25] betonten Voraussetzungen für eine bundeseinheitliche Regelung müssen hier nicht wiederholt werden, weil sie für die Förderung von Juniorprofessuren, Bologna-Studiengängen und Spitzenuniversitäten erkennbar nicht zutreffen würden. Das muss umso mehr gelten, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die den Kernbereich der Lehrkörperstruktur der Lehre (nämlich die Ausgestaltung der Studiengänge) und der Qualität der Forschung und deren Voraussetzungen betreffen. Bundesgesetzliche Regelungen könnten auch hier allenfalls einen allgemeinen Rahmen festlegen.

Ähnliches gilt für die Förderung von Ganztagsschulen, denn hier kommen weder die Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge" (Art.74 Abs.1 Ziff. 7 GG) noch „Wirtschaft" (Ziff. 11) in Betracht[26], da es sich um ein „Pisa-initiiertes" Bildungsvorhaben mit dem Nebenzweck der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie handelt.

3.2 Fehlt aber bereits die Gesetzgebungskompetenz, so fehlt erst recht die Verwaltungskompetenz und nach dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG mit dieser die Finanzierungskompetenz.[27] Oder auch umgekehrt: Die Gesetzgebungskompetenz markiert die äußerste Grenze einer Verwaltungskompetenz des Bundes.

Eine Verwaltungskompetenz ergibt sich auch nicht aus anderen Normen des Grundgesetzes. Im Gegenteil: Nach Art. 30 GG ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder. Eine Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Länderaufgaben ist bis auf strikt begrenzte Ausnahmen unzulässig.[28] Für die Verwaltung ordnet Art. 83 GG selbst die Ausführung von Bundesgesetzen grundsätzlich den Ländern zu, und Art. 86–90 GG machen die bundeseigene Verwaltung zur Ausnahme.

Durch die Förderung von Juniorprofessuren, Bologna-Studiengängen, Eliteuniversitäten und Ganztagsschulen führt der Bund weder Bundes- noch Landesgesetze aus. Er handelt vielmehr im Bereich der sog. *„gesetzesfreien" Verwaltung*. Der Grundsatz des Art. 30 GG, der die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich zur Angelegenheit der Länder erklärt, bezieht aber die gesetzesakzessorische ebenso wie die gesetzesfreie Verwaltung ein und umfasst auch die Wahrnehmung von Förderaufgaben durch den Einsatz von Haushaltsmitteln.[29] Für die genannten Bereiche hat der Bund erkennbar *keine eigenständige Verwaltungskompetenz*. Das gilt sowohl für die Lehrkörperstruktur und die Studiengänge als auch für die Qualitätssicherung an Hochschulen sowie für die Schulorganisation. Verwaltung ist – selbst wenn diese die Bundesgesetze ausführen (Art. 83 GG) und erst recht, wenn der Bund keine Gesetzgebungskompetenz besitzt (Art. 30 GG) – prinzipiell den Ländern als eigene Angelegenheit übertragen.[30] Auch aus Art. 86 ff. GG ergibt sich nichts anderes, denn diese Bestimmungen setzen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus, die aber hier in keinem der

[23] BVerfG, NJW 2004, 2803.
[24] BVerfG, NJW 2005, 493 – dazu *Waldhoff*, JuS 2005, 391.
[25] BVerfGE 106, 62.
[26] Wie hier *Winterhoff*, JZ 2005, 59 ff.
[27] BVerfGE 12, 205 [246 f.]; 22, 180 [217]; 26, 338, 389; *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 104a Rn. 10; *Siekmann,* in: Sachs, GG, Art. 104a Rn. 4, jeweils m.w.N.
[28] BVerfGE 11, 105 (124); 32, 145 (156); zuletzt BVerfGE 108, 169 (168).
[29] BVerfGE 12, 205, 246 f.; 22, 180, 217; 39, 96, 109.
[30] BVerfGE 55, 274, (318).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Fälle vorliegt. Auch insofern gilt: Fehlt dem Bund schon die Gesetzgebungskompetenz, so fehlt ihm *erst recht* die Verwaltungskompetenz.[31]

3.3 Eine Bundeszuständigkeit zumindest für die „Bologna-Förderung" ergibt sich auch nicht daraus, dass das Programm auf Reformen im Hochschulbereich zielt, die auf *internationale Vereinbarungen* in Form von Absichtserklärungen der beteiligten Staaten zurückgehen. Zwar obliegt dem Bund nach Art. 32 Abs. 1 GG die Pflege der auswärtigen Beziehungen, und er wirkt nach Art. 23 Abs. 1 GG bei der Entwicklung der Europäischen Union mit. Die innerstaatliche Umsetzung von Vereinbarungen und Abreden und eine entsprechende Finanzierung wird jedoch nicht von Art. 32 Abs. 1 GG und Art. 23 GG erfasst. Dem Bund stehen insoweit auch keine Bundeskompetenzen kraft Sachzusammenhangs oder Natur der Sache zu. Vielmehr verbleibt es selbst bei der verpflichtenden Umsetzung von EU-Recht bei der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.[32] Da die Einführung neuer Studiengänge in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, müsste der Bund im übrigen nach Art. 23 Abs. 6 GG selbst im europäischen Kontext die Wahrnehmung deutscher Rechte auf einen Vertreter der Länder übertragen. Umso weniger kommt eine Art „Selbsteintrittsrecht" des Bundes in allen „europarelevanten" Hochschulangelegenheiten in Frage.[33] Aus den internationalen und europäischen Bezügen lässt sich also nicht auf eine (Verwaltungs-)Aufgabenkompetenz des Bundes und erst recht nicht auf eine Ausgaben- und Förderungskompetenz schließen.

3.4 Zweifelhaft ist es vor diesem Hintergrund, ob es für Maßnahmen der „gesetzesfreien Verwaltung" eine ebenso „gesetzesfreie" oder auch „ungeschriebene" Verwaltungskompetenz geben kann. Auch eine solche würde hier in allen angesprochenen Fragen nicht zutreffen.

Wenn das Grundgesetz den Ländern selbst die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit zuweist (Art. 83 GG), so ist damit zugleich die Auslegungsregel verbunden, dass bei fehlender ausdrücklicher Kompetenzzuweisung im Zweifel nicht der Bund, sondern die Länder die Verwaltungskompetenz besitzen. Daneben besteht – möglicherweise abgesehen von bestimmten Aufgaben im Bereich der unmittelbaren Staatsrepräsentation – kein Raum für ungeschriebene Verwaltungskompetenzen. Dass gilt erst recht, wenn der Bund nicht einmal über die Gesetzgebungskompetenz verfügt.

Als Teilergebnis ist also festzuhalten, dass genannten Förderungsmaßnahmen (Verwaltungs-) Aufgabe der Länder betreffen. Nach dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG sind sie damit auch für die Finanzierung zuständig.

4 Legitimation durch Art. 104a Abs. 4 GG (Förderung besonders bedeutsamer Länderinvestitionen)?

Handelt es sich bei der Förderung von Ganztagsschulen, „Bologna-Studiengängen" und Eliteuniversitäten folglich nicht um Aufgaben des Bundes, bleibt zu fragen, ob der Bund für diese Maßnahmen eine der ausdrücklichen Ausnahmen im Grundgesetz in Anspruch nehmen kann. Hier kommt zunächst Art. 104a Abs. 4 GG in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann der Bund

---

[31] BVerfGE 12, 209, 229 m.w.N.; BVerfGE 15, 1, 16; 55, 274, 318; st. Rspr.

[32] Dazu *Trüe*, Auswirkungen der Bundesstaatlichkeit Deutschlands auf die Umsetzung von EG-Richtlinien und ihren Vollzug, EuR 1996, 179; *Kahl*, Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts? NVwZ 1996, 865; *von Danwitz*, Die Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, DVBl. 1998, 421; *Suerbaum*, Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des europäischen Gemeinschaftsrecht in Deutschland (1998).

[33] So auch *Kämmerer*, RdJB 2004, 152, 163

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren. Auch bei der Anwendung dieser Bestimmung muss es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings um einen strikt begrenzten Ausnahmefall handeln.[34]

4.1 Art. 104a Abs. 4 GG erlaubt aber schon dem Wortlaut nach nur Finanzhilfen zu *Investitionen.* Dieser Begriff bezeichnet schon dem allgemeinen Sprachgebrauch und seiner Herkunft aus den Wirtschaftswissenschaften eine „langfristige Anlage von Kapital in *Sach*gütern".[35] Genannt werden im privatwirtschaftlichen Bereich insbesondere Maschinen, Bauten, Fahrzeuge. Im öffentlichen Sektor stehen Bauten, Verkehrseinrichtungen und andere Infrastrukturmaßnahmen im Mittelpunkt. Entsprechend wird auch in der Kommentarliteratur betont, dass der Investitionsbegriff des Art. 104a Abs. 4 GG – dessen Ausnahmecharakter entsprechend – auf *Sach*investitionen beschränkt sei.[36] Auch die amtliche Begründung zu Art. 104a GG geht erkennbar davon aus, dass es sich bei den Investitionen i. S. von Art. 104 Abs. 4 GG um Infrastrukturmaßnahmen (und deren gleichmäßige Verteilung) handelt.[37]

Der *Sach*güterbezug steht auch immer dann im Mittelpunkt, wenn der Gesetzgeber an anderen Stellen den Begriff benutzt, so etwa im *Investitionsgesetz* v. 23.9. 1990 (BGBl. II 885, 1157) das den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden in den neuen Bundesländern betrifft, im früheren *Investitionszulagengesetz* i.d.F. v. 28.1.1986 (BGBl. I 231) und im *Investitionserleichterungs- und WohnbaulandG* v. 22.4.1993 (BGBl. I 466).

Auch aus dem Begriff der *„Investition"* in Art. 115 GG ist nichts anderes abzuleiten. Selbst wenn dieser Begriff mit demjenigen Art. 104a GG nicht ganz identisch sein sollte,[38] so bezieht er sich jedenfalls auch nur auf Sachinvestitionen. Ausgaben für das „Humankapital", also vor allem für Ausbildung und Erziehung, sind zwar zukunftsgerichtet, aber gerade nicht „Investitionen" im Sinne von Art. 115 GG.[39] Jede Erweiterung – etwa im Sinne aller zukunftsgerichteten und *deshalb* investiven Maßnahmen – würde die in Art. 115 GG gewollte Begrenzungsfunktion des Begriffs obsolet machen, denn *jede* staatliche Geldausgabe richtet sich in einem gewissen Sinne auf die Zukunft.[40] Folgerichtig hat der Gesetzgeber den Investitionsbegriff i. S. des Art. 115 GG in § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 der Bundeshaushaltsordnung 1990 (BGBl. I S. 1147) entsprechend konkretisiert und dabei allgemeine Bildungsausgaben gerade nicht aufgenommen.

Es bleibt also festzuhalten, dass der Begriff der „Investition" in Art. 104aGG nur *Sach*ausgaben erfasst.

4.2 Prüft man die hier behandelten Fördermaßnahmen auf die Übereinstimmung mit diesen Vorgaben, dann zeigt sich, dass die Förderung des Bologna-Prozesses von vornherein nicht unter Art. 104a Abs. 4 GG fallen kann, die Förderung von Ganztagsschulen und Spitzenuniversitäten jedenfalls nur insoweit, als es um die „Hardware", also Bauten und vergleichbare Einrichtungen, geht. Demnach dürfte der Bund z. B. zum Bau neuer Ganztagsschulen oder Mensagebäuden beitragen. In Wirklichkeit stehen aber auch bei diesen Maßnahmen nicht Bauten, sondern die „Software" der Lehr- und Betreuungskräfte, neue Curricula usw. im Mittelpunkt der bekannt gewordenen Programme. Ähnlich verhält es sich bei den Spitzenuniversitäten, bei de-

---

34 BVerfGE 39, 96 (107 f.); *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 104a Rn. 31.
35 Meyers Großes Taschenlexikon, 5. Aufl. Stw. „Investition".
36 *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 104a Rn. 35 m.w.N.
37 BT Drucks. V/2861, Ziff. 295, 297.
38 BVerfGE 79, 311, 337; ausführl. dazu *Schuppert,* in: Umbach/Clemens, GG, Art. 115 Rn. 27 ff.
39 BVerfGE 79, 311, 337; *Heun*, DV 18 (1985), 1, 16 ff.
40 *Friauf*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStaatsR. IV § 91 Rn. 48).

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

nen Qualitätssicherung, Schwerpunktbildung, „Exzellenz-Cluster“ und dgl. gemeint sind. Zumal bei der „Bologna-Förderung“ geht es überhaupt nicht um Sachinvestitionen, sondern um Studieninhalte, die selbst bei großzügigster Ausdehnung des Investitionsbegriffs nicht von diesem erfasst werden. Andernfalls wären *alle* finanziellen Steuerungsversuche des Bundes auf Schul- und Hochschulabschlüsse durch Art. 104a Abs. 4 GG legitimierbar und der Sinn der Begrenzung des Art. 104a Abs. 1 GG im Kernbereich der Landeskompetenz geradezu in sein Gegenteil verkehrt.

4.3 Zudem sind die Ziele des Art. 104a Abs. 4 GG strikt auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, den Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums bezogen. Voraussetzung ist eine überregionale Bedeutung, der die Länder allein nicht gerecht werden können. Für die erste Alternative muss sogar eine bestimmte konjunkturpolitische Krisensituation vorliegen.[41]

Bei keinem der genannten Maßnahmen geht es aber um eine solche gesamtwirtschaftliche Zielsetzung. In allen drei Bereichen haben die Länder – Ihrer Aufgabenstellung entsprechend – bereits eine Fülle eigener Maßnahmen eingeleitet und es bedarf nicht des Eingreifens des Bundes. Ziel der Maßnahmen ist auch nicht etwa der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums – von diesen Zielen ist in den entsprechenden Verlautbarungen des Bundes nicht die Rede –, sondern ausschließlich eine Einflussnahme des Bundes auf wichtige bildungs- und hochschulpolitische Fragen *als solche.*

4.4 Schließlich betrifft und legitimiert Art. 104a Abs. 4 GG nur Finanz*hilfen* an die Länder, nicht aber eine *Allein*finanzierung durch den Bund[42].

4.5 Werden zur Umsetzung – wie bei dem Bologna-Programm – Einrichtungen wie die HRK eingeschaltet, dann ist zu bedenken, dass im Rahmen von Art. 104a Abs. 4 GG Finanzhilfen für Dritte nur dann in Betracht kommen, wenn diese im Auftrag und für Rechnung eines Landes handeln,[43] was bei der HRK als private Vereinigung der Hochschulen nicht der Fall ist.

Insgesamt kommt Art. 104a Abs. 4 GG für die genannten Fördermaßnahmen allenfalls in soweit in Betracht, als es um gesamtwirtschaftlich bedeutsame Sachinvestitionen geht. Eine inhaltliche Einflussnahme auf Bildungsinhalte, Forschungsprogramme oder Hochschulabschlüsse ist ausgeschlossen

5 Legitimation durch Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG?

5.1 Obwohl von Anfang an umstritten, bieten die „Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a und b GG eine Kompetenzgrundlage für die (auch finanzielle) Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben. Nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG gilt das aus dem hier interessierenden Bereich u.a. für den *Ausbau und Neubau von Hochschulen*. Art. 91b GG enthält zwei wichtige Fallgruppen des Zusammenwirkens aufgrund besonderer Vereinbarungen: *Aufgaben der Bildungsplanung* und *Förderung und Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung*.

Bei der Diskussion dieser Normen und Aufgaben darf allerdings von vornherein nicht übersehen werden, dass es sich um Bestimmungen handelt, die gerade als „Kanalisationsnormen“

41 BVerfGE 39, 96, 112.
42 BVerfGE 39, 96, 107; speziell zur Förderung der Juniorprofessur *Winterhoff*, JZ 2005, 59, 61.
43 *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG Art. 104a Rn. 45.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

für die völlig wild fließenden Finanzierungsströme der 50er und vor allem 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts konzipiert waren und schon deshalb nicht als Grundlage ungezügelter Erweiterung der Mischfinanzierung herhalten dürfen. Auch hier handelt es sich also um restriktiv auszulegende Ausnahmebestimmungen.[44]

5.2 Zum anderen widerspricht es schon dem Begriff der *„Gemeinschafts*aufgaben" und dem Wortlaut von Art. 91a und b GG, wenn diese Vorschriften als Grundlage eines Alleingangs des Bundes herhalten sollen. Auch Finanzierung und erst recht damit verbundene Auflagen sind dem Bund vielmehr nur *im Zusammenwirken mit den Ländern* erlaubt.[45] Das bedeutet Konsens mit der Gesamtheit aller Länder.

Schon daraus ergibt sich, dass nur die gemeinsamen Projekte *„Ganztagsschule"* und *„Spitzenuniversitäten"* eine Chance zur Verfassungskonformität haben. Hat der Bund aber – wie bei der Förderung der *Juniorprofessur* – die Ebene des Zusammenwirkens von vornherein nicht gesucht oder – wie bei der „Bolognaförderung" nach ersten Unstimmigkeiten wieder verlassen, oder versucht er gar, das eigene Wirken der Länder durch eine isolierte Aktion zu unterlaufen, dann scheidet die Legitimation durch die *Gemeinschafts*aufgaben von vornherein aus. Auch eine unmittelbare Kooperation mit den Hochschulen oder mit der (den Ländern nicht zuzurechenden eigenständigen Hochschulrektorenkonferenz) ersetzt nicht die Mitwirkung der Länder.

5.3 Weiterhin wird gern übersehen, dass Art. 91a und b GG selbst beim Zusammenwirken von Bund und Ländern keine generelle Finanzierungsermächtigung für beliebige Bereiche der Schul- und Hochschulpolitik enthält, sondern strikt projekt- bzw. institutionsgebunden ist. Selbst wenn die Länder mehr oder weniger augenzwinkernd die Gemeinschaftsaufgaben als allgemeinen Geldquell für Bundesmittel für Schulen und Hochschulen sehen, ändert das nichts an der verfassungsrechtlichen Ausgangslage. Auch gehört es zu den expliziten Voraussetzungen der Gemeinschaftsaufgaben, dass es sich um für die Gesamtheit bedeutsame Bereiche handelt, deren Art und Umfang die Länder allein überfordern.

5.3.1 So betrifft Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG (ähnlich wie schon Art. 104a Abs. 4 GG) nur den *Neu- und Ausbau von Hochschulen, also wieder die Beteiligung an Sachinvestitionen* und der ihnen unmittelbar dienenden Einrichtungen, nicht aber personelle, strukturelle oder inhaltliche Maßnahmen wie bei Juniorprofessur, Spitzenuniversitäten oder Bologna-Studiengängen.

5.3.2 Auch Art. 91b GG ist genau formuliert und will genau gelesen sein: So kann es bei dem Begriff der *„Bildungsplanung"* nicht um die nur mit dem Etikett der „Planung" versehene Übertragung der gesamten *Bildung* vom Kindergarten und Schule bis zur Hochschule und zur Erwachsenenbildung auf den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben gehen. Vielmehr spricht nach dem Entstehenszeitpunkt viel dafür, dass hier ein Zusammenhang zur Bekämpfung der seinerzeit ausgerufenen „Bildungskatastrophe" und zu den Vorschlägen des damals aktiven Deutschen Bildungsrates besteht.

5.3.3 Auch die zweite Alternative des Art. 91b Satz 1 GG *Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung* meint nicht schlicht „Forschungsförderung", sondern zwei exakt umrissene Sachverhalte: Die sog. „institutionelle" (und damit nicht projektgebundene) Förderung von Einrichtungen wie DFG, Max-Planck-Gesellschaft und die strikt projektgebundene Förderung von (Groß)Vorhaben der Forschung wie Forschungsreaktoren oder Elektronen-Beschleunigungsanlagen.

---

[44] *U. Mager*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91b, Rn. 7 und die gesamte Kommentarliteratur zu Art. 91a und b.
[45] Dazu *Winterhoff*, JZ 2005, 59,65.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

5.4 Bei beiden Alternativen müssen überdies konkrete Vereinbarungen vorliegen, die ihrerseits nicht als „Blankoscheck" für jedwede Förderung von Landesaufgaben durch den Bund formuliert oder interpretiert werden dürfen. Selbst konkrete Verwaltungsvereinbarungen – wie etwa die zur Finanzierung von Deutscher Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft und Hochschulrektorenkonferenz taugen nicht als allgemeine Legitimationsgrundlagen für eine allgemeine Bundesfinanzierung von Projekten, selbst wenn diese unter Einschaltung der genannten Institutionen erfolgen.

Deshalb muss die Vereinbarung zur Förderung der Spitzenuniversitäten[46] oder auch der Ganztagsschulen erfassen, was aus welchem Grund und in welchem Grund gefördert wird. Die Förderung der Juniprofessur dagegen war verfassungswidrig, weil es sich hier erkennbar weder um institutionelle noch um Projektförderung handelte und es auch keine gemeinsame Vereinbarung gab.[47] Im Fall der Förderung von Bologna-Studiengängen vermag die Einschaltung der Hochschulrektorenkonferenz die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht zu zerstreuen, denn die Förderung gilt hier nicht (projektunabhängig) der Institution HRK und wird von bestehenden Vereinbarungen auch nicht erfasst.[48]

Durch die Gemeinschaftsaufgaben legitimiert sind bei entsprechend konkreten Vereinbarungen also allenfalls die Förderung von Ganztagsschulen und Spitzenuniversitäten, nicht aber diejenige der Juniorprofessuren und der „Bologna-Studiengänge".

6 Ungeschriebene Finanzierungskompetenzen?

Wie bei Gesetzes- und Verwaltungskompetenzen werden gelegentlich für den Bund im Kulturbereich „ungeschriebene Finanzierungskompetenzen" behauptet.

Es sei hier dahingestellt, ob es für den Bereich der „Hauptstadtkultur" oder beim Erwerb und dem Schutz von Kulturgütern nationaler Bedeutung eine derartige „ungeschriebene Kompetenz" geben kann. Auch hier sprechen die Stringenz der Finanzverfassung und die Kulturhoheit der Länder eher für die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens oder die Selbstkoordination der – jedenfalls außerhalb des Bereichs der auswärtigen Kulturpolitik – ausschließlich zuständigen Länder.

Im Übrigen ist schon die Frage, ob es – unabhängig von zugrunde liegenden Verwaltungskompetenzen – ungeschriebene Finanzierungskompetenzen geben kann, zu verneinen. Die durch das BVerfG mehrfach bestätigten Grundsätze zur Abgeschlossenheit der Finanzverfassung,[49] zur Klarheit und Analogiefeindlichkeit der Tatbestände,[50] zur strikten Konnexität von Aufgaben und Ausgaben[51] sowie zum Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen Art. 104a Abs. 1 und 4 GG[52] richten sich gegen die Annahme ungeschriebener Kompetenzen gerade in diesem Bereich. Für die Finanzierung bestimmt – wie bereits oben dargelegt – Art. 104a Abs. 1 GG die eindeutige Regel: Der Bund und die Länder tragen *gesondert* die Lasten, die sich aus der Wahr-

---

46 Kritisch *Kämmerer*, RdJB 2004, 152, 156.
47 Ähnl. *Winterhoff*, JZ 2005, 59, (66).
48 Zwar existiert aufgrund Art. 91 b GG eine *„Verwaltungsvereinbarung der Länder über die Gewährung von Zuwendungen an die Stiftung zur Förderung der Hochschulrektorenkonferenz" vom 4. Dezember 1992,* doch kann daraus keinesfalls abgeleitet werden, die Länder hätten eine Zustimmung zur Förderung jeglicher Aktivitäten des Bundes unter Einschaltung der HRK erteilt.
49 BVerfGE 67, 256, 286.
50 BVerfGE 105, 185, 193.
51 BVerfGE 26, 338, 390.
52 BVerfGE 39, 96, 107.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

nehmung *ihrer* Aufgaben ergeben. Durch das in Art. 104a Abs. 1 GG verankerte Prinzip der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben will die Verfassung gerade grundsätzlich ein Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz verhindern bzw. auf wenige exakt umschriebene Ausnahmen (insb. Art. 104a Abs. 4, Art. 91a und 91b GG) begrenzen.

Ungeschriebene Finanzierungskompetenzen würden das gesamte System der gesonderten Aufgabenfinanzierung und der Konnexität mitsamt der eng formulierten Ausnahmen des Art. 104a Abs. 4 GG sprengen. Sie widersprechen damit der *„in sich geschlossenen Rahmen- und Verfahrensordnung der Finanzverfassung des Grundgesetzes, die auf Formenklarheit und Formenbindung angelegt ist"*.[53] Soweit überhaupt ungeschriebene Kompetenzen bestehen, können diese sich nur auf Verwaltungsaufgaben beziehen und aus diesen ableiten, sind also gerade nicht das Konnexitätsprinzip durchbrechende „ungeschriebene *Finanzierungs*kompetenzen".[54]

Nichts anderes ergibt sich aus Art. 91a und b GG. Liegen deren Voraussetzungen vor, dann handelt es sich nicht mehr um ungeschriebene sondern um geschriebene Kompetenzen. Liegen sie nicht vor, dann können sie nicht die klaren Regeln des Art. 104a Abs. 1 und 4 GG durchbrechen.

7 Verletzung von Rechten der Länder

Überschreitet der Bund seine Finanzierungskompetenzen, dann liegt darin ein Verstoß gegen Art. 104a I GG und – subsidiär – Art. 30 GG, der die Länder auch in ihren Rechten verletzt. Das sei abschließend am Fallbeispiel „Bologna Förderung" exemplifiziert:

So ist es dem Bund nicht erlaubt, auf die qualitative Entwicklung der Hochschulen und die Planung der Studiengänge eines Landes in der Weise steuernd einzuwirken, dass er auf Grund eigener Kriterien und unter Umgehung der hierfür ausschließlich zuständigen Länder – sei es auch unter Einschaltung der Hochschulrektorenkonferenz – einzelne Hochschulen fördert und andere nicht. Damit greift er über die Regelungen des Hochschulrahmengesetzes hinaus in den Bereich der den Ländern obliegenden Ausgestaltung der Hochschulen ein – auch und gerade, wenn die Hochschulen selbst das Geld gerne nehmen.

Das hier streitige Bundesprogramm zur Unterstützung der Bologna-Reformen tritt in erheblicher Weise in Konkurrenz zu Landesprogrammen bzw. den auf Landesseite zur Umsetzung der Bologna-Ziele gewählten Konzepten und verletzt dadurch die Länder in der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen. Die Berücksichtigung fachspezifischer Besonderheiten und eine angemessene Zeit- und Ressourcenplanung bei den in den Ländern angestrebten Entscheidungen und Maßnahmen werden gezielt beeinflusst. Schon die Ausgestaltung der „Teilnahmebedingungen" am Wettbewerb um die „Bologna-Berater" hat steuernde Wirkungen. Allein um sich für eine Beteiligung an dem Programm bewerben zu können, mussten die Hochschulen die Grundsatzentscheidung getroffen haben, so weit wie rechtlich möglich und innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens ihre Studiengänge auf Bachelor- und Masterstudiengänge umzustellen und alle anderen Studiengänge einzustellen.

Der Bund konterkariert damit bewusst landeseigene Bemühungen um eine *„Bolognareform mit Augenmaß"*, wie sie von den meisten Fakultätentagen und dem Deutschen Hochschulverband immer wieder gefordert wurde und wie sie auch aufgrund der großen Unterschiede zwi-

[53] BVerfGE 105, 185, 193.

[54] *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz – Kommentar, Bd. 3, 4. Auflage 2001, Art. 104a Rn. 145 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

schen den Fächern und den Anforderungen der bestehenden Studiengänge und der einzuhaltenden Übergangsfristen dringend erforderlich ist.[55]

Die Rechtsverletzung gilt auch für diejenigen Länder, in denen sich keine der geförderten Hochschulen befinden. Auch diese Länder werden von der Förderung der Hochschulen *anderer Länder* betroffen, weil die eigenen Hochschulen insofern im Wettbewerb benachteiligt werden, wenn z.B. Hochschulen benachbarter Länder gefördert werden und dadurch einen Wettbewerbsvorteil erlangen.

8 Zusammenfassung

Parafiskalische Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder und die Mitfinanzierung von Landesaufgaben durch den Bund stellen nach wie vor ein gravierendes Problem der bundesstaatlichen Finanzverfassung und eine Gefahr für die Eigenverantwortung der Länder im Schul- und Hochschulbereich dar. Das gilt auch und gerade, wenn die Empfänger der Förderung die Gelder gern akzeptieren und einzelne Länder augenzwinkernd über ihren Kompetenzverlust hinwegsehen. Ungeschriebene Verwaltungs- oder Finanzierungskompetenzen sind zu verneinen. Soweit es sich nicht um Sachinvestitionen handelt, können Fördermaßnahmen nicht durch Art. 104a Abs. 4 GG gerechtfertigt sein. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG müssen genau definiert sein und rechtfertigen keine Alleingänge des Bundes. Ganztagsschulförderung und das Programm zur Förderung der Spitzenuniversitäten sind nur so lange verfassungsgemäß, wie es sich um konkrete Programme aufgrund von Vereinbarungen im Rahmen des Art. 91b GG handelt. Die Förderung der Juniorprofessur war, die der „Bologna-Studiengänge“ ist verfassungswidrig.

Verf.: Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Johannes Gutenberg-Universität, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Jakob-Welder-Weg 9, 55099 Mainz

[55] Zu dieser Kontroverse etwa *Müller-Bölling/Rauhut*, Forschung und Lehre 2003, 360; Zusammenfassung der Stellungnahmen der Fakultätentage, Forschung und Lehre 2003 62 ff.; Stellungnahmen der Technischen Universitäten und Fachgesellschaften, Forschung und Lehre 2004, 590 ff.; zur Einbeziehung der Juristenausbildung etwa den Beitrag der Bayerischen Justizministerin Merk, Forschung und Lehre 2004, 322.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-323
Generiert durch IP '18.118.162.22', am 29.09.2024, 07:46:23.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.