



Ausarbeitung

Fragen zur Möglichkeit finanzieller Unterstützung des Bundes im Bereich der allgemeinbildenden Schulen



Fragen zur Möglichkeit finanzieller Unterstützung des Bundes im Bereich der allgemeinbildenden Schulen

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 352/11
Abschluss der Arbeit: 7. November 2011
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Die **Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens** liegen im Wesentlichen **bei den Ländern** (Art. 30, 70 GG). Dies gilt insbesondere für die **allgemeine Schulhoheit**.¹

Dennoch war es dem **Bund vor der Föderalismusreform I** möglich, auch **im Bereich des allgemeinen Schulwesens** finanziell zu fördern: So konnte er den Ländern beispielsweise nach Art. 104a Abs. 4 S. 1 GG a. F. Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich waren. Die Zulässigkeit von Finanzhilfen war **nicht davon abhängig, dass der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit innehatte**. Finanzielle Unterstützung im Bereich der allgemeinen Schulbildung hat der Bund beispielsweise mit dem in der 15. Legislaturperiode beschlossenen Programm zur Förderung der Ganztagschulen gewährt. Mit diesem sog. **Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" (IZBB)** hat die Bundesregierung die Länder beim bedarfsgerechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen unterstützt. Von 2003 bis 2009 wurden mit den IZBB-Mitteln bundesweit fast 7.200 Schulen gefördert.² **Nach der Föderalismusreform I** waren Finanzhilfen des Bundes ausschließlich auf den Sachgebieten zulässig, für die der Bund eine Gesetzgebungskompetenz besitzt, Art. 104b Abs. 1 GG (in der Fassung des 52. Änderungsgesetzes). Das IZBB konnte dennoch fortgeführt werden, weil insoweit die Übergangsregelung des Art. 125c Abs. 2 S. 2 GG eingriff. Neue Programme dieser Art sollten dagegen nicht zulässig sein.³

Durch das Instrument der Finanzhilfe nach Art. 104b GG hat der Bund im Rahmen des **Konjunkturpakets II**⁴ von 2009 u. a. auch Investitionen mit dem Schwerpunkt **Bildungsinfrastruktur** wie z. B. Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung) (§ 3 Abs. 2 Nr. 1b Zukunftsinvestitionsgesetz) gefördert. Über die rechtliche Zulässigkeit der Maßnahme bestand nach Änderung des Art. 104b Abs. 1 GG durch die Föderalismusreform II von 2009 kein Dissens. Denn die Föderalismusreform II hat für Finanzhilfen im Bildungssektor zwar letztlich keine Lockerung der durch die Föderalismusreform I von 2006 eingeführten restriktiven Regelung bewirkt. Allerdings wurde in Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG ein Ausnahmetatbestand eingefügt, der es dem Bund ermög-

1 Das Bundesverfassungsgericht hat die Kulturhoheit der Länder als wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland anerkannt (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 6, 309 (354)) und insbesondere das Schulrecht als „Hausgut“ der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet, (BVerfGE 43, 291 (348)); siehe zu den Kompetenzen des Bundes im Bildungswesen auch: [REDACTED] Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens – Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 – 126/09 vom 2. April 2009, [REDACTED], Fragen zur Kompetenzverteilung im Bereich „Bildung“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 481/10 vom 6. Dezember 2010; [REDACTED], Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich „Bildung“ - Verfassungsrechtliche Grundlagen – Gemeinsame Maßnahmen und Programme, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 147/11 vom 12. Mai 2011.

2 Siehe auch Bundesministerium der Finanzen: <http://www.bmbf.de/de/3735.php>.

3 BT-Drs. 16/813, S. 19.

4 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl I Nr. 11 S. 416 ff.).

licht, abweichend von Satz 1 im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen zu gewähren.

Nachfolgend werden Fragen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit weiterer finanzieller Fördermaßnahmen im Bereich allgemeinbildender Schulen erörtert.

2. Ist es dem Bund unter den derzeitigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen gestattet (jenseits des Falles von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen), Mittel für Infrastrukturprojekte an allgemeinbildenden Schulen zur Verfügung zu stellen? Unter welchen Voraussetzungen wäre dies möglich?

Die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b GG in seiner geltenden Fassung setzt – wie eingangs dargestellt – zunächst die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes voraus. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes besitzen die Länder diese aber für das allgemeine Schulwesen, so dass eine finanzielle Förderung des Bundes hier im Allgemeinen nicht in Betracht kommt. Der Bereich der Schulinfrastruktur (z. B. Schulausbau- und -sanierung) war schon beim Konjunkturpaket II nur unter engen Voraussetzungen finanziell durch den Bund förderfähig. Hier wurde durch den Zusatz „insbesondere energetische Sanierung“ ein Förderschwerpunkt gesetzt, für den der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit beanspruchte.⁵ Eine weitergehende Förderung war verfassungsrechtlich erst nach Änderung des Art. 104b GG möglich, da in diesem Falle die Sonder Voraussetzungen des Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG (außergewöhnliche Notsituation aufgrund der Finanzkrise) einschlägig waren. Nur daher war es unter der Geltung des neuen Art. 104b GG beispielsweise auch möglich, im Bereich „Schulinfrastruktur“ in einem Land zahlreiche Einzelmaßnahmen zu fördern, die keinen Bezug zur energetischen Sanierung hatten (zum Beispiel Erneuerung der Klassenräume oder der Sanitäranlagen)⁶. Eine solche Sonderkonstellation soll aber vorliegend gerade nicht unterstellt werden.

5 So z. B. die Zuwendungsrichtlinie des Finanzministeriums und des Innenministeriums zur Bildungs- und Infrastrukturpauschale im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes vom 19. März 2009, zuletzt geändert am 13. Juli 2009, abzurufen unter: <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1296749/rps-ref14-kon-zuricht.pdf>.

6 Schriftliche Antwort des Parl. Staatssekretärs Karl Diller auf die Fragen des Abg. Jan Mücke (FDP) zur Förderfähigkeit von Investitionsvorhaben für Bildungseinrichtungen auch ohne energetische Sanierung nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz unter Geltung des neuen Art. 104b Grundgesetz (BT-Drs. 16/13331), BT -PlPr 16/226, S. 25017B.

3. Welche Möglichkeiten eröffnen sich dem Bund, um allgemeinbildende Schulen bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Ausbau eines inklusiven Schulangebots unmittelbar finanziell zu unterstützen? Ist es dem Bund in geltender Rechtslage gestattet, die Finanzierung von baulichen Maßnahmen im Kontext von Inklusion oder für die Entlohnung von Schulsozialarbeitern, die einen inklusiven Unterricht aktiv unterstützen, aufzukommen?

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist völkerrechtlich für die Bundesrepublik Deutschland und ihre innerstaatlichen Ebenen verbindlich. Ihre Umsetzung in Deutschland richtet sich nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes.⁷ Nach dieser sind - wie bereits festgehalten - die Länder für die allgemeinschulische Bildung zuständig und damit auch für die Umsetzung der Konvention auf diesem Gebiet.⁸

Fraglich ist, ob für Einzelaspekte der Umsetzung eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in Betracht kommt, die Voraussetzung auch für seine Finanzierungskompetenz nach Art. 104b GG wäre: In Bezug auf **bauliche Maßnahmen** ist anzumerken, dass der Bund im Bereich des Baurechts nur eingeschränkte Gesetzgebungskompetenzen besitzt. Das Bauordnungsrecht etwa ist Ländersache (Art. 30, 70 GG). Daher ist z. B. § 8 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) des Bundes zur Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr zum einen auf zivile Neubauten sowie große zivile Um- oder Erweiterungsbauten des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts begrenzt. Zum anderen wird klargestellt, dass die landesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Bauordnungen, nach dieser Vorschrift unberührt bleiben. Mangels ersichtlicher Gesetzgebungskompetenz für bauliche Maßnahmen zur behindertengerechten Umgestaltung lässt sich für den Bereich „bauliche Maßnahmen“ an allgemeinbildenden Schulen demzufolge nach geltender Verfassungslage auch keine Finanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104b GG begründen.

Etwas anderes könnte für die **Entlohnung von Schulsozialarbeitern** gelten. Als (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz des Bundes kommt hierfür die „öffentliche Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Betracht. Zweifel könnten aber aufgrund der Tatsache bestehen, dass Sozialarbeiter im Unterricht eingesetzt und damit im Rahmen der schulischen Bildung tätig werden sollen, für die allein die Länder zuständig sind. Handelt es sich allerdings um Integrationshelfer (= Stützkraft = Unterrichtshelfer), so besteht ihrer Aufgabe darin, behinderten Kindern individuelle unterstützende Maßnahmen zur Integration zur Verfügung zu stellen. Schülerinnen und Schüler werden sowohl auf dem Schulweg und während der Unterrichtsstunden als auch in den Pausen begleitet. Es werden alle notwendigen Assistenzleistungen angeboten und somit erst ein Schulbesuch ermöglicht. Da Integrationshelfer – anders als Förderschullehrkräfte – keine pädagogischen Aufgaben übernehmen, sondern auch während des Unterrichts pflegerisch-betreuenden

7 Faber, Angela/Roth, Verena, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Schulgesetzgebung der Länder, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2010, S. 1193, S. 1196.

8 So auch Faber, Angela, Auf dem Weg zu einer „inkluisiven“ Schule?, in: der städtetag 2010, S. 23 ff., S. 23.

Tätigkeiten nachgehen,⁹ könnte bei dieser Art des Sozialarbeitereinsatzes wohl von einem der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Regelungskreis ausgegangen werden. Bundesgesetzlich werden Menschen mit Behinderung nach § 54 Abs. 1 Nr. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) XII (bzw. gemäß § 35a Abs. 3 SGB VIII i. V. m § 54 SGB XII seelisch behinderten Kindern und Jugendlichen) als individuelle Leistung der Eingliederungshilfe bereits Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, insbesondere im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu, gewährt.

Zum Teil wird auch im Rahmen der Voraussetzung des Art. 104b GG „Gesetzgebungsbefugnis des Bundes“ verlangt, dass eine bundesgesetzliche Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein muss¹⁰. Folgt man dieser Ansicht, so kann die Erforderlichkeit vorliegend nicht zweifelsfrei festgestellt werden. Denn Art. 72 Abs. 2 GG verlangt die Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Ein gesamtstaatliches Interesse an Rechtseinheit lässt sich jedenfalls nicht allein daraus ableiten, dass völkerrechtliche Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention zur Inklusion bestehen. Nach alledem ließe sich die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes wohl nur schwer begründen, insbesondere dann, wenn man der Ansicht folgt, dass Art. 72 Abs. 2 GG auch im Rahmen des Art. 104b Abs. 1 GG erfüllt sein muss.

Auch das weiter erforderliche Vorliegen einer der in Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG genannten Förderzwecke ist nicht eindeutig, denn die finanzielle Unterstützung durch ein Sozialarbeiterprogramm an allgemeinbildenden Schulen dürfte wohl nicht als erforderlich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums zu qualifizieren sein. In Betracht kommt allenfalls die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Diese Fallgruppe eröffnet dem Bund zwar im Vergleich zu den beiden übrigen Varianten dem Wortlaut nach einen weiten Handlungsspielraum.¹¹ Schließlich können zahlreiche Maßnahmen jedenfalls mitursächlich zum wirtschaftlichen Wachstum beitragen. So wurde die frühzeitige und individuelle Förderung von Kindern im Schulalter als mittelbare Maßnahme der Wachstumsförderung gewertet, da sie zur Qualifizierung für die künftige Erwerbsarbeit beitrage.¹² Diese Sichtweise ist jedoch nicht unumstritten, da die Maßnahme und die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum zeitlich weit auseinander lägen und zudem nur ein mittelbarer Zusammenhang bestehe.¹³ Problematisch sei ferner, dass der Bil-

9 Brockmann, Jürgen/Littmann, Klaus-Uwe/Schippmann, Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG), Thomas, Stand: August 2011, § 68 Gliederungspunkt 5.2.1.

10 Siekmann, Helmut, in: Sachs, GG, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 104b Rn. 31; a. A.: Hellermann, Johannes, v. Mangoldt, Hermann/Klein/Starck, GG, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl., 2010, Art. 104b Rn. 46.

11 Siehe zur Auslegung auch: [REDACTED], Förderung der Bildungschancen benachteiligter Kinder Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 196/10 vom 11. Mai 2011, S. 8.

12 Maier, Ralf, Bildung und Forschung im kooperativen Föderalismus, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2003, S. 796 ff., S. 801.

13 Winterhoff, Christian, Finanzielle Förderung von Ganztagschulen und Juniorprofessuren durch den Bund?, Juristenzeitung (JZ) 2005, S. 59 ff., S. 63.

dungsbegriff unzulässig reduziert werde, wenn Bildung als eine Maßnahme zur Förderung des Wirtschaftswachstums qualifiziert werde.¹⁴ In Bezug auf Menschen mit Behinderungen dürfte sich die Argumentation zugunsten des Förderzwecks „wirtschaftlichen Wachstum“ wohl als noch schwieriger erweisen.

4. Inwiefern ist es dem Bund rechtlich möglich, direkt mit den kommunalen Schulträgern ein Programm zur Finanzierung von Schulsozialarbeitern vertraglich zu vereinbaren? Wäre in einem solchen Fall sichergestellt, dass die erbrachte Leistung unmittelbar zwischen Bund und Schule bzw. Kommune abgerechnet und entgolten werden könnte?

Unterstellt man, dass ein solches Programm verfassungsrechtlich möglich wäre (zu den Bedenken siehe 3.), so könnten Finanzhilfen gemäß Art. 104b GG immer nur im Verhältnis Bund-Länder gewährt werden, nicht aber unmittelbar den Kommunen, auch wenn die Mittel für sie als örtliche Schulträger letztlich bestimmt sind.¹⁵ Auch unmittelbar an die Schulen dürften demnach die Mittel nicht fließen. Zudem sichert Art. 104b Abs. 2 GG die verfahrensrechtliche Ausgestaltung durch die Vorgabe ab, dass das Nähere durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder durch Verwaltungsvereinbarung aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes zu regeln ist. So wird gewährleistet, dass die Länder durch die Mitfinanzierung des Bundes nicht in der Freiheit der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben beschränkt oder beeinträchtigt werden.¹⁶



14 Stettner, Rupert, Kollusives Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Ganztagschulprogramm, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2003, S. 315 ff., S. 323.

15 Siehe: Siekmann, in: Sachs, Art. 104b Rn. 11.

16 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 41, 291 (313); Siekmann, in: Sachs, Art. 104b Rn. 62.