

**Verfassungsfragen**  
**einer strukturellen oder institutionellen Förderung**  
**nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen**  
**durch den Bund**

Rechtsgutachten

erstellt für die Stiftung Bildung

von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Juli 2022

## **A. Gutachtauftrag**

Die Stiftung Bildung gehört zu den nichtstaatlichen Stiftungen, Vereinen und sonstigen Vereinigungen, die in der Bildungsförderung und dem Bildungsengagement tätig sind. Dazu gehören weiter die Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi), der Bundeselternrat (BER), die Bundesschülerkonferenz (BSK) und der Bundesverband der Kita- und Schulfördervereine e.V. (BSFV).

Die Stiftung Bildung ist bestrebt, Rechtssicherheit über die Möglichkeit einer weitergehenden finanziellen Bundesförderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen zu gewinnen. Das Gutachten soll die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Förderung untersuchen. Analysiert werden soll, ob eine strukturelle oder institutionelle – mithin nicht nur projektbezogene – finanzielle Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen, etwa ihrer Arbeit und Geschäftsstellen, im Besonderen der Stiftung Bildung und der oben genannten sonstigen Vereinigungen, verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Stiftung Bildung würde im Rahmen einer solchen finanziellen Förderung erlangte Mittel nutzen, um etwa für nichtstaatliche Vereinigungen im Bereich der Bildungsförderung und des Bildungsengagements Geschäftsstellen einzurichten und zu unterhalten oder deren Arbeit auf andere Weise finanziell zu befördern. Weiter soll untersucht werden, ob sich aus dem Grundgesetz oder einfachgesetzlich ein Anspruch auf Förderung ableiten lässt oder ob ein solcher Anspruch zunächst einfachgesetzlich normiert werden müsste.

Geklärt werden soll weiter, ob Art. 91b GG der Förderung entgegensteht und ob die Verfassung durch ein Kooperationsgebot im Bereich der Bildung ergänzt werden könnte. Unterschieden werden soll zwischen Gesetzgebungskompetenz, Verwaltungskompetenz und Förderungskompetenz. Dabei soll berücksichtigt werden, dass nichtstaatliche Bildungsakteur\*innen häufig nicht körperschaftlich organisiert sind und daher eine Förderung gegebenenfalls nicht empfangen können. Zu berücksichtigen ist weiter, dass eine Organisation als Gesellschaft bürgerlichen Rechts bei einer Entgegennahme von Finanzmitteln Haftungsrisiken mit sich bringt. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die meisten dort tätigen Personen ehrenamtlich tätig sind. Die Stiftung Bildung möchte ferner geklärt wissen, ob das Grundgesetz einer finanziellen Förderung entgegensteht, die direkt an eine gemeinnützige Vereinigung wie die Stiftung Bildung fließen würde, die diese dann zur Förderung der Arbeit nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen einsetzen würde.

Ausgehend von einem kurzen Überblick über den Sachverhalt (B.) wird das Gutachten die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen untersuchen (C.). Die Ergebnisse der rechtlichen Analyse werden abschließend zusammengefasst (D.).

## **B. Sachverhalt**

Die Bildungsförderung wird in Deutschland nicht nur vom Staat, sondern auch von zahlreichen Stiftungen, Vereinen und sonstigen Vereinigungen übernommen. Diese Vereinigungen entlasten den Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Ihre Arbeit wird zum großen Teil ehrenamtlich geleistet. Zu diesen Stiftungen, Vereinen und sonstigen Vereinigungen gehören die Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi) (I.), der Bundeselternrat (BER) (II.), die Bundesschülerkonferenz (BSK) (III.), der Bundesverband der Kita- und Schulfördervereine e.V. (BSFV) (IV.) und die Stiftung Bildung (V.). Die vorgenannten Vereinigungen werden hier exemplarisch hervorgehoben und stehen für eine Vielzahl weiterer nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen mit Aktivitäten auf Bundesebene.

### **I. Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi)**

Die Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege wurde 2014 von Elternvertreter\*innen aus allen Ländern Deutschlands gegründet. Sie setzt sich für Kinder in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ein. Die Bundeselternvertretung will Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit eine Stimme geben.

BEVKi-Gründungspapier vom 8./9. November 2014, [www.bevki.de](http://www.bevki.de).

### **II. Bundeselternrat (BER)**

Der Bundeselternrat ist die Dachorganisation der Landeselternvertretungen in Deutschland. Über seine Mitglieder vertritt er die Eltern von rund 8.000.000 Kindern und Jugendlichen an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Er unterstützt die Elternvertreter in den Ländern bei der Mitwirkung in der Schule und koordiniert die Elternmitwirkung auf Bundesebene. Der Bundeselternrat wird zu 80 % mit Finanzmitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung finanziert. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um projektbezogene Unterstützungsleistungen und nicht um eine strukturelle oder institutionelle Förderung. Zudem erhält der Bundeselternrat freiwillige Zuwendungen der Landeselternvertretungen. Auch die Kultusministerkonferenz leistet Zahlungen.

[www.bundeselternrat.de](http://www.bundeselternrat.de).

### **III. Bundesschülerkonferenz (BSK)**

Die Bundesschülerkonferenz ist die ständige Konferenz der Landesschülervertretungen der Länder in Deutschland. Sie behandelt Angelegenheiten der Bildungspolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen. Die Bundesschülerkonferenz wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung projektbezogen gefördert. Sie erhält keine strukturelle oder institutionelle finanzielle Förderung.

[www.bundesschuelerkonferenz.com](http://www.bundesschuelerkonferenz.com).

### **IV. Bundesverband der Kita- und Schulfördervereine e.V. (BSFV)**

Der Bundesverband der Kita- und Schulfördervereine e.V. ist ein in Deutschland aktiver, ehrenamtlich getragener Fachverband. Er hat es sich zum Ziel gesetzt, die Arbeit von Kita- und Schulfördervereinen zu unterstützen und zu professionalisieren. Insbesondere will er den Kita- und Schulfördervereinen zu mehr Anerkennung und politischer Bedeutung verhelfen.

[www.schulfoerderevereine.de](http://www.schulfoerderevereine.de).

### **V. Stiftung Bildung**

Die Stiftung Bildung ist eine Stiftung bürgerlichen Rechts, die sich aus Spenden finanziert. Ihr Ziel ist es, beste Bildungschancen für Kinder und Jugendliche zu schaffen. Die Stiftung Bildung wirkt dazu auf das bundesweite Netzwerk des Bildungsengagements und insbesondere der Fördervereine an Schulen und Kindergärten ein. Sie macht sich stark für Partizipation und Vielfalt in der Bildung. Ihr Zweck ist die Förderung der Erziehung und Bildung sowie des bürgerlichen Engagements zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch die Verbesserung der Bedingungen für die pädagogische Begleitung und die Bildung von Kindern und Jugendlichen. Die Stiftung Bildung ist von den Kita- und Schulfördervereinen und ihren Verbänden sowie von Interessierten und Fördernden als selbstständige Förderleistung ins Leben gerufen worden. Als Gemeinschaftseinrichtung bündelt sie private, mäzenatisch motivierte Investitionen in die Bildung.

Näher dazu die Satzung der Stiftung Bildung, [www.stiftungbildung.org](http://www.stiftungbildung.org).

## **C. Verfassungsrechtliche Bewertung**

Eine strukturelle oder institutionelle finanzielle Förderung könnte die vorstehend beschriebenen nichtstaatlichen Bildungsakteur\*innen bei ihren Aktivitäten erheblich unterstützen. Deshalb stellt sich die Rechtsfrage, ob und unter welchen Umständen der Bund von Verfassungs wegen berechtigt ist, nichtstaatliche Bildungsakteur\*innen zu fördern.

Für die verfassungsrechtliche Bewertung ist zunächst grundsätzlich zu klären, ob der Bund nichtstaatliche Bildungsakteur\*innen finanziell fördern darf (I.). Sodann ist die Bedeutung von Art. 91b GG zu analysieren (II.).

### **I. Zulässigkeit einer Bundesförderung**

Die Zulässigkeit einer Bundesförderung setzt eine Förderkompetenz des Bundes voraus. Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in Deutschland Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Da das Grundgesetz dem Bund im Bereich der Bildung praktisch keine Zuständigkeiten einräumt, sind grundsätzlich auch für die finanzielle Förderung der Bildung die Länder zuständig. Eine Zuständigkeit des Bundes für die finanzielle Förderung von Bildungsakteur\*innen könnte sich allerdings in gewissem Umfang aus der Natur der Sache ergeben. Ungeschriebene Zuständigkeiten des Bundes werden in der Staatspraxis auf den Wortlaut des Art. 30 GG gestützt. Die Zuständigkeit der Länder für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben gilt nach dieser Vorschrift nur, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Die danach erforderliche Zulassung einer Aufgabenwahrnehmung durch den Bund wird mit einer ungeschriebenen Kompetenz aus der Natur der Sache begründet, welche die Verfassung implizit zulasse.

Eine Kompetenz des Zentralstaats aus der Natur der Sache ist unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung in der Literatur entwickelt worden. Dabei handelt es sich um den „ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtsatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reich und nur von ihm geregelt werden können“.

Anschütz, Die Reichsaufsicht, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Band, 1930, S. 365 (367).

Das Bundesverfassungsgericht hat die Definition der Zuständigkeit kraft Natur der Sache von Anschütz übernommen. Es hat aber zugleich betont, dass Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend fordern müssten. Argumente aus der Natur der Sache versagten, wo sich auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen lasse.

BVerfGE 11, 89 (99).

In seinem Urteil zum Jugendwohlfahrtsgesetz vom 18. Juli 1967 hat das Bundesverfassungsgericht eine Förderungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter anerkannt.

BVerfGE 22, 180 (217); BVerwGE 75, 292 (298); ein guter Überblick über die Verfassungsrechtsprechung und die Literatur findet sich bei Uhle, Art. 70 Rn. 78, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL 2021, und Wittreck, Vorb. zu Art. 70-74, Rn. 46, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., 2015.

Es reiche aus, wenn Bestrebungen ihrer Art nach durch ein Land allein nicht wirksam gefördert werden könnten. Als Beispiel für zulässige Förderungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund hat das Gericht zentrale Einrichtungen genannt, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckte, darüber hinaus auch gesamtdeutsche und internationale Aufgaben.

Ungeachtet kritischer Stimmen in der Literatur hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung später nicht korrigiert. Die Staatspraxis hat sich auf diese Rechtsprechung berufen und dabei vor allem dem Gesichtspunkt der Überregionalität besondere Bedeutung zugemessen. Eine Kommission von Bund und Ländern hat bereits 1971 den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern, das sogenannte Flurbereinigungsabkommen, ausgearbeitet.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (76).

Diese Verwaltungsvereinbarung ist zwar nie in Kraft getreten, hat aber dennoch die Staatspraxis geleitet. Danach kann der Bund die „Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen)“ übernehmen. Weiterhin sieht das Flurbereinigungsabkommen die Förderung der gesamtstaatlichen Repräsentation vor, die auch die Förderung von Musik, Film, Festspielen, Sport und gesellschaftspolitischer Bildungsarbeit umfassen soll.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (78).

Auf der Grundlage dieser Staatspraxis dürften Fördermaßnahmen des Bundes zu Gunsten von nichtstaatlichen Bildungsakteur\*innen wie der Stiftung Bildung verfassungsrechtlich zulässig sein, soweit diese Akteur\*innen auf der Bundesebene tätig sind und ihr Handeln nicht auf einzelne Länder beschränken. Der vom Bundesverfassungsgericht 1967 geforderte überregionale Charakter des Handelns der Geförderten

BVerfGE 22, 180 (217)

ist bei der Stiftung Bildung und den anderen Vereinen und Vereinigungen, die (exemplarisch für nichtstaatliche Bildungsakteur\*innen dieser Art) Gegenstand dieses Gutachtens sind, gegeben. Sie agieren weit überwiegend auf der Ebene des Bundes. Schon aus diesem Grund kommt eine Förderung durch die Länder praktisch nicht in Betracht. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Staatspraxis die Voraussetzungen für eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache immer großzügig interpretiert hat. Die 1967 vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Bundesförderung von Aufgaben der Jugendhilfe mit eindeutig überregionalem Charakter ist durchaus der Förderung der Stiftung Bildung und der anderen hier untersuchten Vereine und Vereinigungen in ihrer Überregionalität vergleichbar. Die Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi), der Bundeselternrat (BER), die Bundesschülerkonferenz (BSK), der Bundesverband der Kita- und Schulfördervereine e.V. (BSFV) wie auch die Stiftung Bildung sind auf der Ebene des Bundes und damit überregional tätig. Kraft Natur der Sache fällt deshalb ihre finanzielle Förderung in die Zuständigkeit des Bundes.

Das gilt für die Gesetzgebung und die Verwaltung nicht anders als für die Ausgabenzuständigkeit des Bundes. Da für die Gewährung von Subventionen, wie sie die Förderung der Stiftung Bildung darstellt, keine materielle gesetzliche Grundlage erforderlich ist, sondern das Haushaltsgesetz ausreicht,

BVerfGE 8, 155 (167); näher dazu Schulze-Fielitz, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 108, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2015, mit weiteren Nachweisen Fußnote 526

ergibt sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 110 GG. Das Grundgesetz weist dem Bund in dieser Vorschrift die Zuständigkeit für die Entscheidung über das Bundeshaushaltsgesetz zu. Mit dem Haushaltsgesetz stellt der Bundesgesetzgeber den Haushaltsplan des Bundes fest.

Näher dazu Heun, Art. 110 Rn. 8 ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III., 3. Aufl. 2018 mit weiteren Nachweisen.

Der Haushaltsplan müsste den Bund zu einer finanziellen Förderung der Stiftung Bildung und anderer Bildungsakteur\*innen ermächtigen.

Mit der Feststellung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für sein Haushaltsgesetz und seinen Haushaltsplan ist allerdings noch nichts über die Ausgabenzuständigkeit des Bundes gesagt. Die Ausgabenzuständigkeit bestimmt die Verpflichtung zur Tragung finanzieller Lasten im Verhältnis zwischen Bund und Ländern (Art. 104a Abs. 1 GG). Nur wenn der Bund über diese Ausgabenzuständigkeit verfügt, darf er in seinem Haushaltsplan eine finanzielle Förderung der Stiftung Bildung und anderer nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen, die auf Bundesebene tätig sind, vorsehen.

Die Ausgabenzuständigkeit im Bundesstaat folgt gemäß Art. 104a Abs. 1 GG der Aufgabenzuständigkeit. Nur wenn der Bund für die Erledigung einer Aufgabe zuständig ist, trägt er nach dem Konnexitätsprinzip auch die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben. Unter der Aufgabenverantwortung wird traditionell die Verantwortungsübernahme verstanden.

Wieland, § 24 Finanzverfassung, Rn. 53, in: Herdegen u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021.



Entscheidend ist folglich, ob der Bund mit seiner Verwaltung für die Aufgabe der Förderung der Stiftung Bildung und der anderen hier untersuchten nichtstaatlichen Bildungsakteur\*innen zuständig ist.

Die Zuständigkeit für die Verwaltung in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes regelt Art. 30 GG. Danach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung zulässt. Zur Aufgabenerfüllung im Sinne dieser Vorschrift gehört auch die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, die nicht im Vollzug von materiell-rechtlichen Gesetzen bestehen.

BVerfGE 39, 96 (109), st. Rspr.

Dazu gehört insbesondere die Förderung durch die Bereitstellung von Haushaltsmitteln. Das hat das Bundesverfassungsgericht gerade für die finanzielle Förderung von Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter auf der Grundlage einer ungeschriebenen Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache ausdrücklich festgestellt.

BVerfGE 22, 180 (216 f.).

Vorliegend geht es in diesem Sinne um die finanzielle Förderung der Stiftung Bildung und anderer nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen, die sich überregional auf Bundesebene für die Bildungsförderung einsetzen. Für diese finanzielle Förderung nichtstaatlicher Stiftungen, Vereine und Vereinigungen der Bildungsförderung und des Bildungsengagements ist wegen ihres überregionalen Charakters der Bund kraft Natur der Sache mit seiner Verwaltung zuständig. Die Zuständigkeit des Bundes erstreckt sich sowohl auf die projektbezogene als auch auf die strukturelle oder institutionelle Förderung. Dies gilt gleichermaßen für sonstige nichtstaatliche Bildungsakteur\*innen, die überregional auf Bundesebene in der Bildungsförderung und dem Bildungsengagement tätig sind und die hier nicht hervorgehoben wurden. Die Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung ergibt sich aus dem jeweiligen Organisationserlass der Bundeskanzler\*in. Sie ist weder durch die Verfassung noch durch Gesetze vorgegeben.

Aus der Zuständigkeit des Bundes für die Erfüllung der Verwaltungsaufgabe der finanziellen Unterstützung von überregional auf Bundesebene tätigen Stiftungen, Vereinen und sonstigen Vereinigungen der nichtstaatlichen Bildungsförderung ergibt sich nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG die Ausgabenzuständigkeit des Bundes. Ebenso wie die Verwaltungszuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache ist auch die Ausgabenzuständigkeit des Bundes

nach dem Konnexitätsprinzip umfassend. Das Grundgesetz beschränkt weder die Verwaltungszuständigkeit noch die Ausgabenzuständigkeit des Bundes auf die Projektförderung, sondern lässt auch eine strukturelle oder institutionelle finanzielle Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen, insbesondere ihrer Arbeit und Geschäftsstellen zu.

## **II. Kein Anspruch auf finanzielle Förderung**

Nicht ableiten lässt sich aus dem Grundgesetz ein Anspruch auf finanzielle Förderung. Der Haushaltsgesetzgeber des Bundes ist in seiner politischen Entscheidung frei, ob er nichtstaatlichen Stiftungen, Vereinen und sonstigen Vereinigungen, die überregional auf Bundesebene in der Bildungsförderung und dem Bildungsengagement tätig sind, eine finanzielle Unterstützung gewährt. Auch wenn in den Haushaltsplan des Bundes entsprechende Finanzmittel eingestellt werden, handelt es sich nur um eine Ermächtigung der Verwaltung, Ausgaben zur finanziellen Förderung überregional in der Bildungsförderung tätiger Stiftungen, Vereine und sonstiger Vereinigungen zu tätigen. Ansprüche werden durch den Haushaltsplan nicht begründet (§ 3 Bundeshaushaltsordnung).

Ein Rechtsanspruch auf Förderung würde voraussetzen, dass der Bund ein besonderes Gesetz zur Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen auf Bundesebene erlassen würde. Der Bund müsste sich insoweit auf die erwähnte ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz für die Förderung überregional tätiger Bildungsakteur\*innen stützen.

## **III. Art. 91b GG**

Zu untersuchen ist weiterhin, ob das sogenannte „Kooperationsverbot“ einer finanziellen Förderung bundesweit tätiger Bildungsakteur\*innen wie der BEVKi, des BER, der BSK, des BSFV, der Stiftung Bildung und vergleichbarer Vereinigungen entgegensteht. Der Streit um das Kooperationsverbot hat sich an Art. 91b GG entzündet. Diese Vorschrift beinhaltete früher eine Beschränkung der institutionellen finanziellen Unterstützung von Hochschulen durch den Bund.

Näher dazu Speiser, DÖV 2014, 555.

Art. 91b GG regelt heute die Gemeinschaftsaufgaben Forschungsförderung und Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich.

Gemeinschaftsaufgaben sind eine Besonderheit des kooperativen Bundesstaates, den das Grundgesetz konstituiert.

Wieland, § 8 Bundesstaat, Rn. 62, in: Herdegen u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021.

Die Staatsaufgaben sind im kooperativen Bundesstaat nicht vollständig auf Bund und Länder verteilt. Sie werden in gewissem Umfang als Gemeinschaftsaufgaben und in Verwaltungszusammenarbeit erledigt. Während die Mischverwaltung von Bund und Ländern sonst verfassungsrechtlich problematisch ist,

BVerfGE 137, 108 (143 ff.)

werden Gemeinschaftsaufgaben von der Verfassung ausdrücklich legitimiert. Die Mitwirkung des Bundes hat ihren Schwerpunkt in der Beteiligung an der Finanzierung der erforderlichen Ausgaben.

Die Ausgabenfinanzierung trägt schwerpunktmäßig auch das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre gemäß Art. 91b Abs. 1 GG. Dieses Zusammenwirken ist allerdings ausdrücklich auf die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre beschränkt und erstreckt sich nicht auf die Förderung der Bildung. Im Bereich der Bildung ist in Art. 91b Abs. 2 GG die Bildungsevaluation mit der „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ als Gemeinschaftsaufgabe verfassungsrechtlich abgesichert. Die Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen durch den Bund ist in Art. 91b GG nicht verfassungsrechtlich abgesichert, aber auch nicht verboten. Art. 91b GG verhält sich nicht zur Zulässigkeit einer über die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich hinausgehende Kooperation von Bund und Ländern im Bildungsbereich. Insoweit gelten die allgemeinen Regeln für die Abgrenzung der Aufgaben und die Zusammenarbeit von Bund und Ländern.

Von einer Ergänzung der Verfassung durch ein Kooperationsgebot im Bereich der Bildung ist abzuraten, soweit es um die finanzielle Unterstützung nichtstaatlicher Stiftungen, Vereine und sonstiger Vereinigungen, die in der Bildungsförderung und im Bildungsengagement auf Bundesebene tätig sind, geht. Diese finanzielle Förderung fällt kraft Natur der Sache in die ungeschriebene Zuständigkeit des Bundes. Eine Aufgabenzuständigkeit der Länder und dementsprechend auch eine Ausgabenzuständigkeit der Länder für die finanzielle Förderung nichtstaatlicher Stiftungen, Vereine und sonstiger Vereinigungen, die überregional auf Bundesebene tätig

sind, ist nicht ersichtlich. Dementsprechend ist auch kein Raum für eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern.

#### **IV. Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi)**

Für die finanzielle Förderung der Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi) durch den Bund gilt nichts anderes als für die Unterstützung der übrigen Stiftungen, Vereine und sonstigen Vereinigungen, die überregional auf Bundesebene in der Bildungsförderung und dem Bildungsengagement tätig sind. Auch Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege sind Bildungseinrichtungen im elementaren Bereich. Der Bildungsauftrag hat in den einschlägigen Gesetzen seinen Niederschlag gefunden. Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege sollen die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen. Der Förderungsauftrag der Einrichtungen umfasst die Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes.

Siehe § 22 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 SGB VIII.

Die fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben der Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege sind untrennbar miteinander verbunden. Dementsprechend zählt auch die Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi) zu den nichtstaatlichen Stiftungen, Vereinen und sonstigen Vereinigungen, die in der Bildungsförderung und dem Bildungsengagement im Sinne dieses Gutachtens tätig sind.

#### **V. Praktische Gestaltung einer finanziellen Förderung**

Bei der praktischen Gestaltung einer finanziellen Förderung nichtstaatlicher Stiftungen, Vereine und sonstigen Vereinigungen ist zu berücksichtigen, dass diese häufig nicht körperschaftlich organisiert sind. Das kann zur Folge haben, dass sie Finanzleistungen des Bundes nicht empfangen können. Deshalb könnte es sich anbieten, dass eine finanzielle Förderung des Bundes direkt an eine gemeinnützige Einrichtung wie die Stiftung Bildung flösse. Die Stiftung Bildung könnte die Finanzmittel an derer Stelle empfangen und sie nutzen, um etwa für nichtstaatliche Vereinigungen im Bereich der Bildungsförderung und des Bildungsengagements Geschäftsstellen einzurichten und zu unterhalten oder deren Arbeit auf andere Weise finanziell zu

befördern. Das Grundgesetz macht insoweit keine Vorgaben, steht also einer Auszahlung von Finanzmitteln des Bundes an die Stiftung Bildung zwecks Einsatzes dieser zugunsten anderer nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen also auch nicht entgegen.

Bei der Entscheidung über finanzielle Zuwendungen ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Subventionen wie die finanzielle Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen müssen sich allerdings gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, wenn sie mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein sollen.

BVerfGE 93, 319 (350).

Der verfassungsrechtlich erforderliche Gemeinwohlbezug lässt sich in der Staatspraxis auch für eine Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen über die Stiftung Bildung sicherstellen. Der Verwaltungsakt oder der Vertrag, mit dem die Förderung bewirkt würde, muss sicherstellen, dass die Stiftung Bildung als rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts im Sinne von §§ 80 ff. BGB verpflichtet ist, die vonseiten des Bundes bereitgestellten Finanzmittel nach dessen Vorgaben für nicht rechtsfähige nichtstaatliche und auf Bundesebene tätige Bildungsakteur\*innen zu verwenden, also etwa für nichtstaatliche Vereinigungen im Bereich der Bildungsförderung und des Bildungsengagements Geschäftsstellen einzurichten und zu unterhalten oder deren Arbeit auf andere Weise finanziell zu befördern. Wenn entsprechende Regelungen in die Förderbedingungen des Bundes gegenüber der Stiftung Bildung aufgenommen werden, ist die gemeinwohlbezogene Verwendung der Finanzmittel des Staates gewährleistet.

#### **D. Ergebnis**

1. Eine institutionelle, projektbezogene und strukturelle finanzielle Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen, welche auf Bundesebene tätig sind, durch den Bund ist verfassungsrechtlich zulässig.
2. Ein Rechtsanspruch auf strukturelle oder institutionelle finanzielle Förderung müsste gesetzlich normiert werden.
3. Das Kooperationsverbot (Art. 91b GG) steht einer finanziellen Förderung nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen durch den Bund nicht entgegen.
4. Die Normierung eines verfassungsrechtlichen Kooperationsgebots erscheint nicht sinnvoll, weil nur der Bund kraft Natur der Sache über die ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit zur

finanziellen Unterstützung auf Bundesebene und damit überregional tätiger nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen verfügt.

5. Von Verfassungs wegen ist es zulässig, dass der Bund die Stiftung Bildung finanziell fördert und dieser Finanzmittel mit der Vorgabe zur Verfügung stellt, dass diese zur Förderung anderer nichtstaatlicher Bildungsakteur\*innen eingesetzt werden.