

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt

Die Entwicklung der vertraglichen Bund-Länder-Kooperation in der Bildungsplanung bis zur Einfügung des Art. 91 b in das Grundgesetz

Teil A

Die Verfassungslage vor Einfügung des Art. 91 b in das Grundgesetz	17
§ 1 Die ursprüngliche Konzeption des Grundgesetzes von 1949	17
1. Die föderative Grundstruktur	17
2. Die Aufteilung der Kulturkompetenzen zwischen Bund und Ländern, insbesondere im Bildungswesen	18
3. Die Entwicklung unitarischer Tendenzen	20
a) Unzureichende Bundeskompetenzen zur Vereinheitlichung des Bildungswesens	20
b) Die notwendige Wandlung zum kooperativen Föderalismus	23
§ 2 Die Staatspraxis der Kooperation	24
I. Die Kooperation der Länder	24
1. Allgemeine vertragliche Kooperation	24
2. Kooperation im Bildungswesen	24
3. Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen der Länder-Kooperation	25
a) Literaturmeinungen	25
b) Die Rechtsprechung	26
II. Die Kooperation von Bund und Ländern	27
1. Allgemeine vertragliche Kooperation	27
2. Kooperation in Wissenschaft und Bildung	27
a) Wissenschaftsförderung	28
b) Bildungswesen	28
c) Würdigung der Kooperationspraxis	29
3. Verfassungsrechtliche Beurteilung der vertraglichen Bund-Länder-Kooperation	30
III. Zusammenfassung	31

Teil B

Die Entstehungsgeschichte des Art. 91 b GG und wesentliche Schlußfolgerungen aus ihr	33
§ 3 Entstehungsgeschichte	33
1. Die Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b) in das Grundgesetz	33

a) Die Vorschläge der Troeger-Kommission; Art. 85a KE	33
b) Die Kritik an Art. 85a KE	34
c) Alternativvorschläge	35
d) Der Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes (RE)	36
2. Die ‚Bildungsplanung‘ in der Entstehungsgeschichte des Art. 91b GG	38
§ 4 Folgerungen aus der Entstehungsgeschichte für die Auslegung des Art. 91b GG	40
1. Art. 91b GG als Sachkompromiß	40
2. Die Legalisierungsfunktion des Art. 91b GG	40
3. Die Innovationsfunktion des Art. 91b GG	41
4. Die Flexibilität der normativen Regelung des Zusammenwirkens	41
5. Die Bedeutung dieser Folgerungen für die nähere Auslegung des Art. 91b GG	41
Zweiter Abschnitt	
Der Rechtsbegriff der Bildungsplanung in Art. 91b GG	
§ 5 Der Gang der Darstellung und die maßgeblichen Auslegungsgrundsätze	43
1. Aufgabe und Gang der Darstellung	43
2. Die maßgeblichen Auslegungsgrundsätze	43
Teil A	
Sachbereich und Hilfsmittel der Bildungsplanung nach Art. 91b GG	
§ 6 Die Außer-juristische Bildungsplanungsdiskussion	45
1. Die Notwendigkeit aktiver Bildungsplanung und ihre Gründe	45
2. Begriffliche Eingrenzung der Bildungsplanung	46
3. Die besondere Bedeutung der Bildungsforschung als Teil der Bildungsplanung	47
a) Der Begriff der Bildungsforschung	47
b) Bildungsforschung als Teil der Bildungsplanung	48
c) Bildungsforschung als Teil der allgemeinen Forschung	49
§ 7 Die Entwicklung der Bildungsplanung in der Staatspraxis von Bund und Ländern vor Art. 91b GG	50
Vorbemerkung	50
I. Versuche einer begrifflichen Eingrenzung der Bildungsplanung in den Bildungsplanungsberichten der Bundesregierung und der Landesregierungen	51
1. Die Auffassung der Bundesregierung	51
2. Die Auffassung der Landesregierungen	51
II. Die Bildungsplanung der einzelnen Länder	52
1. Sachbereich	53
2. Hilfsmittel	53

III. Kooperative Bildungsplanung der Länder	54
1. Erste Ansätze bei KMK und MPK	54
2. Die forcierte Entwicklung in den 60er Jahren	55
3. Erste Initiativen zur Einbeziehung des Bundes in die Kooperation	55
IV. Bildungsplanung des Bundes	56
V. Kooperative Bildungsplanung von Bund und Ländern	57
1. Der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, e. V. ..	57
2. Der Wissenschaftsrat	57
3. Der Deutsche Bildungsrat	58
VI. Bildungsplanung auf sonstigen Ebenen	60
VII. Zusammenfassung	60
1. Der vorverfassungsrechtliche Bildungsplanungs-begriff in der Staatspraxis von Bund und Ländern	60
2. Die Bedeutung des bisherigen Verständnisses von Bildungsplanung in der Staatspraxis vor Art. 91 b GG für den verfassungsrechtlichen Bildungs- planungs-begriff in Art. 91 b GG	63

Teil B

Der Planungs-begriff bei der Bildungsplanung nach Art. 91 b GG 65

§ 8 Planung als Rechtsbegriff	65
1. Staatliche Planung in der BRD	65
2. Arten der Planung in rechtlicher Sicht	65
a) Der verwaltungsrechtliche Plan	65
b) Der Zentrale Plan	66
aa) Indikative oder informative Planung	66
bb) Influenzierende Planung	66
cc) Normative Planung	66
3. Die Zuordnung der Bildungs-Planung zu den herkömmlichen Planungsarten	67
a) Bildungs-Planung zwischen Zentralem Plan und Verwaltungsplan	67
b) Bildungs-Planung als indikative, influenzierende und quasi-normative Planung	68
aa) Beispiele indikativer Bildungs-Planung	69
bb) Beispiele influenzierender Bildungs-Planung	69
cc) Beispiele quasi-normativer Bildungs-Planung	69
4. Besonderheiten der Bildungs-Planung	70
5. Die rechtliche Tragweite der Bildungs-Planung in Art. 91 b GG	71

Dritter Abschnitt

**Die verfassungsrechtliche Stellung der kooperativen
Bildungsplanung nach Art. 91 b GG. Bildungsplanung als
verfassungsrechtliche Gemeinschaftsaufgabe**

Teil A**Die systematische Stellung und grundsätzliche Tragweite des Art. 91 b GG innerhalb des Grundgesetzes**

	73
§ 9 Die Stellung der Gemeinschaftsaufgaben im System des Grundgesetzes	73
1. Die Sonderstellung des Abschnitts VIIIa	74
a) Formelle Sonderstellung	75
b) Materielle Besonderheiten	75
aa) Art. 91 a GG	75
bb) Art. 91 b GG als besonders deutliche Ausprägung des Sonderregimes	76
c) Erste Folgerungen für die Auslegung der Art. 91 a und b GG	76
aa) Abschnitt VIII a als andere Regelung i. S. d. Art. 30 GG	77
bb) Bildungsplanung als legitime Aufgabe auch des Bundes	77
§ 10 Art. 91 b GG als Gemeinschaftsaufgabe	78
1. Systematische Stellung und entstehungsgeschichtliche Hinweise	78
2. Materielle Kriterien	80
3. Rahmenplanung kein konstitutives Element der Gemeinschaftsaufgaben	80
§ 11 Die systematische Unterscheidung zwischen Art. 91 a GG und Art. 91 b GG	82
I. Die grundsätzliche Zuordnung von Bund und Ländern bei Art. 91 a GG und Art. 91 b GG – ‚Mitwirken‘ und ‚Zusammenwirken‘	82
1. Art. 91 a GG – Mitwirken des Bundes	82
a) Materielle Eingrenzung des Mitwirkungsbereiches	82
b) Formelle Kanalisierung des Mitwirkens	82
2. Art. 91 b GG – Zusammenwirken von Bund und Ländern	83
a) Partnerschaftliche Zuordnung als Folge komplementärer Sachkompetenzen	83
b) Keine materielle Eingrenzung des Kooperationsbereiches	85
c) Gegenseitige Ingerenzmöglichkeiten	85
II. Unterschiedliche Voraussetzungen der Kooperation – das ‚Ob‘ der Kooperation	86
1. Art. 91 a GG – obligatorische Kooperation	86
2. Art. 91 b GG – fakultative Kooperation	87
a) Der Grundsatz	87
b) Einschränkungen des grundsätzlich freien Kooperationsermessens	87
aa) Unteilbarkeit des Initiativrechtes	87
bb) Der Grundsatz der Bundestreue	88
III. Die grundsätzlichen Verfahrensarten der Kooperation bei Art. 91 a GG und Art. 91 b GG – das ‚Wie‘ der Kooperation	89
1. Art. 91 a GG – Kanalisierte Kooperation	89
2. Art. 91 b GG – Flexible Kooperation	90
IV. Unterschiedliche Finanzregelung in Art. 91 a GG und Art. 91 b GG	91

V. Schlußfolgerungen aus den systematischen Unterschieden zwischen Art. 91 a GG und Art. 91 b GG	91
1. Art. 91 b GG – Gemeinschaftsaufgabe sui generis	91
2. Keine harmonisierende Auslegung von Art. 91 a GG und Art. 91 b GG	92

Teil B

Konkurrenzverhältnisse der Bildungsplanung nach Art. 91 b GG zu sonstigen Bundeskompetenzen im Bildungswesen	93
Vorbemerkung	93
§ 12 Art. 74 Ziff. 13 GG im Verhältnis zu Art. 91 b GG	94
1. Die bundesgesetzliche Regelung der Ausbildungsbeihilfen	94
2. Regelung der Ausbildungsbeihilfen als Bildungsplanung i. S. d. Art. 91 b GG	95
3. Das Konkurrenzverhältnis	96
a) Grundsätzlicher Vorrang des Gesetzesrechts	96
b) Varianten der Konkurrenzproblematik	97
aa) Weder Bund noch Länder haben die individuelle Ausbildungs- föderung gesetzlich geregelt	97
bb) Nur die Länder haben die individuelle Ausbildungsföderung gesetzlich geregelt	98
cc) Der Bund macht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch	98
c) Das Ergänzungsverhältnis beider Normen	100
§ 13 Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 a GG im Verhältnis zu Art. 91 b GG	101
1. Die Regelung des Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 a GG	101
2. Das materielle Konkurrenzverhältnis – allgemein	102
3. Insbesondere: Die Zuordnung der Hochschulplanung	103
a) Art. 91 a Abs. 1 Ziff. 1 GG als lex specialis der Hochschulbauplanung	103
b) Keine alternative Zuordnung zu Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 a GG oder Art. 91 b GG im übrigen	104
aa) Hochschulplanung durch Gesetz nach Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 a GG	104
bb) Hochschulplanung aufgrund von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG	104
4. Das Ergänzungsverhältnis beider Normen	105
§ 14 Das Verhältnis von Art. 91 a GG zu Art. 91 b GG	107
1. Der materielle Regelungsbereich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	107
2. Die bildungsplanerische Relevanz der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	108
3. Das formelle Konkurrenzverhältnis	109
a) Art. 91 a Abs. 1 Ziff. 1 GG als lex specialis	109

b) Verbleibende Ergänzungsmöglichkeiten beider Normen und ihre Grenzen	109
c) Zusammenfassung	112
§ 15 Das Verhältnis von Bildungsplanung und Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen des Art. 91 b GG – Die Zuordnung der Bildungs- forschung	113
1. Die Doppelzuordnung der Bildungsforschung	113
2. Die Relevanz der Zuordnung	113
3. Vorschlag einer differenzierenden Zuordnung	114
§ 16 Das Verhältnis von Art. 91 b GG zu Art. 104a Abs. 4 GG	116
1. Art. 104a Abs. 4 GG	116
2. Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum	116
3. Bildungsinvestitionen als Investitionen i. S. d. Art. 104a Abs. 4 GG	117
4. Verfassungsrechtliche Bedenken	118
5. Abgrenzung zu Art. 91 b GG	119
Zusammenfassung (Teil B)	121

Vierter Abschnitt

Der organisationsrechtliche Spielraum für das Bund-Länder- Zusammenwirken bei der Bildungsplanung im Rahmen des Art. 91 b GG unter Einschluß der Finanzregelung

Vorbemerkung	123
§ 17 Ausgangspunkte der organisationsrechtlichen Auslegung des Art. 91 b GG	124
1. Die interpretatorische Bedeutung der Legalisierungs- und Innovationsfunktion des Art. 91 b GG	124
2. Interpretatorische Anhaltspunkte im Wortlaut des Art. 91 b GG	124
3. Der notwendig verbleibende interpretatorische Spielraum	125
§ 18 Der zulässige Beteiligtenkreis bei Vereinbarungen nach Art. 91 b GG	127
1. Der äußere Beteiligtenkreis	127
1. Der Meinungsstand	127
2. Der Aussagewert der Formulierung ‚Bund und Länder‘	128
3. Der Aussagewert des Normzwecks	129
4. Die Bedeutung der Staatspraxis vor Art. 91 b GG	130
5. Die ‚Bildungshoheit‘ des einzelnen Landes als entscheidendes Argument für einen flexiblen Beteiligtenkreis	131
6. Rechtspolitische Gesichtspunkte	131
7. Ergebnis	132

II. Der interne Beteiligtenkreis	132
1. Abschluß von Verwaltungsabkommen	133
2. Einbeziehung der Parlamente beim Abschluß von Staatsverträgen	133
III. Weitere Beteiligungsrechte der Parlamente unter dem Gesichtspunkt des Kooperationsgegenstandes Bildungs-Planung?	136
1. Der ungeklärte kompetentielle Standort der Planung	136
2. Das Problem: Die Prävalenz der Exekutiven bei der Planung	136
3. Die Aktualisierung des Problems bei den Gemeinschaftsaufgaben	137
a) Allgemein	137
b) Insbesondere: Bildungsplanung nach Art. 91 b GG	138
4. Lösungsvorschläge	139
a) Diskussionsstand	139
b) Erste Ergebnisse	139
c) Ihre Bedeutung für die kooperative Bildungs-Planung	140
§ 19 Zur institutionellen Verfestigung der Bund-Länder-Kooperation nach Art. 91 b GG	142
1. Die Fragestellung	142
2. Indifferenter Wortlaut des Art. 91 b GG	143
3. Maßgeblichkeit des Normzwecks	143
4. Verfassungsrechtliche Bedenken und ihre Würdigung	144
a) Der Meinungsstand	144
b) Würdigung der Argumente	144
aa) Die Rechtslage vor Art. 91 a und b GG	144
bb) Die Rechtslage nach der Finanzreform von 1969	145
(1) Art. 91 a Abs. 3 S. 1 GG	146
(2) Kein Umkehrschluß bei Art. 91 b GG	146
5. Ergebnis	146
§ 20 Rechtsformen der institutionellen Verfestigung	148
1. Grundsätzliche Formenwahlfreiheit	148
2. Die Staatspraxis vor Art. 91 b GG	148
a) Rechtsformen institutionell verfestigter kooperativer Bildungsplanung	148
b) Rechtsformen institutionell verfestigter kooperativer Forschungsförderung	149
c) Rechtsformen sonstiger institutionell verfestigter Bildungsplanung und ihre Bedeutung für Art. 91 b GG	150
d) Zusammenfassung	151
3. Formenwahlfreiheit auch im Rahmen von Art. 91 b GG	151
4. Die bisherige Staatspraxis institutionell verfestigter kooperativer Bildungsplanung nach Art. 91 b GG	152
5. Offene Fragen	153
§ 21 Kompetenzen von Bund-Länder-Einrichtungen nach Art. 91 b GG	154
1. Eingrenzung der Fragestellung auf die Kompetenzen echter Gemeinschaftseinrichtungen	154

2. Die Staatspraxis vor Art. 91 b GG	154
a) Kooperative Bildungsplanung	155
b) Kooperative Forschungsförderung	155
c) Beschlüsse der KMK	155
3. Verfassungsrechtliche Bedenken	156
4. Die Rechtslage nach Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz	156
5. Zulässige Kompetenzarten echter Gemeinschaftseinrichtungen nach Art. 91 b GG – einige Grundsätze	157
6. Die bisherige Staatspraxis kooperativer Bildungsplanung im Rahmen des Art. 91 b GG	158
§ 22 Das Stimmrecht in gemeinsamen Bund-Länder-Gremien nach Art. 91 b GG	159
1. Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzip	159
a) Sonderfall Einzelvereinbarung	159
b) Die praktische Relevanz der Fragestellung bei partiellen und Gesamtvereinbarungen	160
c) Grenzen des Einstimmigkeitsprinzips	160
aa) Länder-Kooperation	160
bb) Bund-Länder-Kooperation vor Art. 91 b GG	161
d) Die Rechtslage nach Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz	161
2. Stimmrechtsverteilung und Mehrheitsverhältnisse	161
a) Stimmrechtsverteilung	162
aa) Grundsätzlich gleiches Stimmgewicht des Bundes und der ‚Länderseite‘	162
bb) Differenzierungen auf der ‚Länderseite‘	162
b) Mehrheitsverhältnisse	162
3. Bindung der überstimmten Minderheit an den Mehrheitsentscheid?	163
a) Bindungen aus dem Gedanken der Bundestreue	164
aa) Das Prinzip der Bundestreue	164
bb) Die besondere Bedeutung der Bundestreue bei den Gemeinschaftsaufgaben	164
cc) Grenzen einer praktischen Anwendung des Prinzips der Bundestreue	165
b) Vertraglich vereinbarte Bindungswirkung	166
§ 23 Zur Geltungsdauer von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG	167
1. Die verfassungsrechtliche Bedeutung „des die Vereinbarungspartner aneinander fesselnden Bandes“	167
2. Unabdingbare Grenzen der vertraglichen Bindung	167
3. Das Bedürfnis nach ausdrücklichen Vertragsbestimmungen über die Geltungsdauer	168
a) Die bisherige Staatspraxis	169
b) Würdigung der Kündigungsklausel in Art. 12 BLK-Abkommen	169

§ 24	Die Form des Abschlusses der Vereinbarungen nach Art. 91 b GG	171
	1. Abschluß von Staatsverträgen	171
	2. Abschluß von Verwaltungsabkommen	171
	3. Insbesondere: Grundsätzliche Zulässigkeit des Umlaufverfahrens	171
§ 25	Zur verwaltungsmäßigen Durchführung der Bildungsplanung im Rahmen des Art. 91 b GG – Art. 91 b GG als verwaltungskompetentielles Sonderregime	172
	1. Bedeutung und Eingrenzung der Fragestellung	172
	2. Die allgemeine Regelung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Grundgesetz	173
	a) Das Trennungsprinzip	173
	b) Insbesondere: Das angebliche Verbot der ‚Mischverwaltung‘	173
	aa) Die Rechtslage vor der Finanzreform von 1969	173
	bb) Die Rechtslage nach der Finanzreform von 1969; insbesondere Art. 108 Abs. 4 S. 1 GG	174
	3. Art. 91 b GG als verwaltungskompetentielles Sonderregime	175
	a) Die systematische Sonderstellung	175
	b) ‚Zusammenwirken‘	175
	c) Der Vergleich mit Art. 91 a GG	175
	d) Der Gedanke der Annex-Kompetenz	176
	e) Entstehungsgeschichtlicher Hinweis	176
	4. Zusammenfassung	176
§ 26	Die Finanzregelung des Bund-Länder-Zusammenwirkens nach Art. 91 b S. 2 GG	178
	1. Die allgemeine Bedeutung der Finanzregelung	178
	2. Systematische Stellung und grundsätzlicher Regelungsspielraum bei Art. 91 b S. 2 GG	178
	a) Die Flexibilität der Finanzregelung	178
	b) Verbindliche Leitlinien für die Finanzregelung	179
	aa) Verbot einseitiger Kostentragung durch Bund oder ‚Länderseite‘	179
	bb) Die Modifizierung des Konnexitätsgrundsatzes (Art. 104 a Abs. 1 GG) durch Art. 91 b S. 2 GG	180
	3. ‚Kosten‘ im Sinne des Art. 91 b S. 2 GG	181
	a) Kostenarten	181
	b) Ausgrenzung der Kosten für die Planverwirklichung	181
	c) Die Problematik einer Zuordnung der Verwaltungskosten zu den Kosten i. S. d. Art. 91 b S. 2 GG	182
	aa) Art. 104 a Abs. 5 GG	182
	bb) Das Verhältnis von Art. 104 a Abs. 5 GG zu Art. 91 b S. 2 GG	182
	(1) Grundsatz: lex-specialis-Vorrang des Art. 104 a Abs. 5 GG	183
	(2) Sonderfall: Verwaltungsausgaben echter Gemeinschaftseinrichtungen	183

d) Zweckausgaben als Kosten i. S. d. Art. 91 b S. 2 GG	184
4. Die Finanzregelungen nach Art. 91 b S. 2 GG und die parlamentarische Haushaltsgewalt in Bund und Ländern	185
a) Das Budgetbewilligungsrecht der Parlamente	185
b) Die Form der Budgetbewilligung	185
c) Bindungen der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit	186
aa) Bindungen aus dem Gedanken der Bundestreue	186
bb) Faktische Bindungen der Parlamente	186
5. Zum Finanzierungsverfahren und zur Finanzkontrolle der gemeinsamen Finanzierung nach Art. 91 b S. 2 GG	187
§ 27 Zur Vereinbarkeit des Art. 91 b GG mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG)	189
1. Die Unantastbarkeit des Bundesstaatsprinzips	189
2. Die grundsätzliche Relevanz einer Gefährdung der Ländereigenstaatlich- keit auch bei Art. 91 b GG	190
a) Die Relevanz bei den Gemeinschaftsaufgaben allgemein	190
b) Die Relevanz speziell bei Art. 91 b GG	190
3. Hinreichende Sicherung der Ländereigenstaatlichkeit bei Art. 91 b GG ..	191
a) Rechtliche Sicherungen	191
b) Die bisherige Staatspraxis	192
c) Erweiterte Ingerenzmöglichkeiten auch der Länder	193
 Schlußbemerkung	 195
Literaturverzeichnis	197
Abkürzungsverzeichnis	213
Anhang	217