



---

**Ausarbeitung**

---

**Zur Frage der Zulässigkeit einer Finanzierung von  
muttersprachlichem Polnischunterricht durch den Bund  
auf Grundlage des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags  
vom 17. Juni 1991**

**Zur Frage der Zulässigkeit einer Finanzierung von  
muttersprachlichem Polnischunterricht durch den Bund  
auf Grundlage des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags  
vom 17. Juni 1991**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 039/23  
Abschluss der Arbeit: 22.06.2023  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Relevante Bestimmungen des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Vorgaben</b>	<b>4</b>
3.1.	Art. 32 Abs. 1 GG	5
3.2.	Art. 104a Abs. 1 GG	6
3.3.	Ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen	7
3.4.	Sonderregelungen	7
<b>4.</b>	<b>Finanzierung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts</b>	<b>8</b>
4.1.	Grundsatz	8
4.2.	Ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungs kompetenz	8
4.2.1.	Kulturhoheit der Länder	8
4.2.2.	Kernbereich der Länderkompetenz	9
4.2.3.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	10
4.3.	Sonderregelungen	10
4.3.1.	Art. 91b GG	11
4.3.2.	Art. 104c GG	11
4.4.	Ergebnis zu 4.	12
<b>5.</b>	<b>Finanzierung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts</b>	<b>13</b>
5.1.	Grundsatz	13
5.2.	Ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungs kompetenz	13
5.2.1.	Kulturhoheit der Länder	13
5.2.2.	Kernbereich der Länderkompetenz?	13
5.2.3.	Verwaltungs- und Finanzierungs kompetenz kraft Natur der Sache	16
5.2.4.	Entwurf des Flurbereinigungsabkommens	17
5.3.	Ergebnis zu 5.	18
<b>6.</b>	<b>Umsetzung der Bundesfinanzierung</b>	<b>18</b>
6.1.	Finanzierung in Form von Zuwendungen	18
6.2.	Förderung des Kompetenz- und Koordinierungszentrums Polnisch	19
6.3.	Weitere Förderungen	20
<b>7.</b>	<b>Gesamtergebnis</b>	<b>20</b>

## 1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt verschiedene Einzelfragen im Zusammenhang mit dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991. (im Folgenden: Deutsch-polnischer Nachbarschaftsvertrag)<sup>1</sup>. Der vorliegende Sachstand behandelt die Frage 3. des Auftrags. Die weiteren Fragen sind Gegenstand gesonderter Bearbeitungen.

Im Rahmen der Frage 3. erkundigt sich der Auftraggeber danach, ob der Bund den schulischen und außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterricht auf Grundlage des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags finanzieren darf.

## 2. Relevante Bestimmungen des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags

Nach Art. 20 Abs. 1 Satz 1 des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags haben

„Personen deutscher Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, die polnischer Abstammung sind oder die sich zur polnischen Sprache, Kultur oder Tradition bekennen, [...] das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln [...]“

Gemäß Art. 21 Abs. 2, 2. Spiegelstrich werden die Vertragsparteien

„sich bemühen, den Angehörigen der in Art. 20 Abs. 1 genannten Gruppen, ungeachtet der Notwendigkeit, die offizielle Sprache des betreffenden Staates zu erlernen, in Einklang mit den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften entsprechende Möglichkeiten für den Unterricht ihrer Muttersprache oder in ihrer Muttersprache in öffentlichen Bildungseinrichtungen sowie, wo immer dies möglich und notwendig ist, für deren Gebrauch bei Behörden zu gewährleisten“

Art. 21 Abs. 3 regelt:

„Die Vertragsparteien werden im Hinblick auf die in diesem Artikel und in den Artikeln 20 und 22 angesprochenen Fragen die Bestimmungen von Artikel 3 anwenden“.

Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 tragen die Außenminister für die Durchführung dieses Vertrags in seiner Gesamtheit Sorge.

## 3. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Eine Finanzierung des schulischen und außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts durch den Bund setzt zunächst voraus, dass die Finanzierung mit den hierfür geltenden

---

1 Vertragstext online abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2466170/57020a2e3064c4f8b8785dbd3aced4d6/deutsch-polnischer-nachbarschaftsvertrag-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 12. Juni 2023.

Bestimmungen des Grundgesetzes (GG) vereinbar ist. Dementsprechend wird in Art. 21 Abs. 2, 2. Spiegelstrich klargestellt, dass das Bemühen um die Zurverfügungstellung von Möglichkeiten für den muttersprachlichen Unterricht „in Einklang mit den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften“ erfolgen soll. Fraglich ist vor diesem Hintergrund, inwieweit dem Bund die Finanzierungskompetenz für Fördermaßnahmen in den genannten Bereichen (schulischer und außerschulischer muttersprachlicher Polnischunterricht) zukommt.

### 3.1. Art. 32 Abs. 1 GG

Eine Finanzierungskompetenz des Bundes könnte sich zunächst aus Art. 32 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag ergeben. Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Dies umfasst auch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge.<sup>2</sup>

Hiervon zu trennen ist jedoch die Frage, inwieweit dem Bund auch die Kompetenz zukommt, durch ihn abgeschlossene Verträge **innerstaatlich umzusetzen**. Dies wird in der Literatur im Zusammenhang mit der Frage diskutiert, ob der Bund auch in solchen Bereichen für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist, in denen die Länder über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz verfügen.<sup>3</sup> Die sog. „streng zentralistische (Berliner) Lösung“ ging davon aus, dass der Bund befugt sei, Verträge im Zuständigkeitsbereich der Länder zu schließen und auch innerstaatlich umzusetzen.<sup>4</sup> Die Kompetenz für den innerstaatlichen Vollzug wurde dabei als Annex zu Art. 32 Abs. 1 betrachtet.<sup>5</sup>

Die heute ganz herrschende Meinung lehnt eine umfassende innerstaatliche Umsetzungskompetenz des Bundes indes ab.<sup>6</sup> Dies wird insbesondere damit begründet, dass eine solche Kompetenz des Bundes der Systematik des Grundgesetzes widerspreche, „das zwischen dem in Art. 32 GG geregelten **Außenhandeln** und **innerstaatlichen Zuständigkeiten für Gesetzgebung** (Art. 70 ff. GG) sowie **Verwaltung** (Art. 83 ff. GG) differenziert“.<sup>7</sup> Hiervon ausgehend lässt sich aus der Kompetenz des Bundes, völkerrechtliche Verträge zu schließen, nicht automatisch auch dessen Befugnis ableiten, die darin enthaltenen Regelungen auch innerstaatlich umzusetzen. Dies dürfte nicht

---

2 Heintschel von Heinegg/Frau, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 55. Edition, Stand: 15. Mai 2023, Art. 32 GG, Rn. 6 ff.

3 Vgl. zum Streitstand: Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 32 GG, Rn. 35.

4 Vgl. hierzu die Nachweise bei Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 32 GG, Rn. 35, Fußnote 160.

5 So unter anderem Dreher, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, 1969, S. 97 ff.

6 Vgl. etwa Heintschel von Heinegg/Frau, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 55. Edition, Stand: 15. Mai 2023, Art. 32 GG, Rn. 9.4.; Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 32 GG, Rn. 36; Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. Ergänzungslieferung (EL) September 2022, Art. 32 GG, Rn. 23; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 32 GG, Rn. 10; Streinz, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, 17. Auflage 2022, Rn. 34.

7 Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 32 GG, Rn. 36 (Hervorhebung nur hier).

nur für die vorstehend genannte Umsetzung vertraglicher Regelungen im Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltung gelten, sondern auch für die finanzielle Umsetzung der Vertragsbestimmungen. Hierfür spricht insbesondere die nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Regelungen vorgegebene Verknüpfung zwischen der Verwaltungskompetenz des Bundes und dessen Finanzierungs-kompetenz (sog. Konnexitätsprinzip, vgl. hierzu im Folgenden unter 3.2.).

Eine Finanzierungs-kompetenz des Bundes für den schulischen und außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterricht lässt sich somit auf Grundlage der dargestellten herrschenden Meinung nicht allein auf Art. 32 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag stützen.<sup>8</sup> Maßgebend sind insoweit vielmehr die allgemeinen verfassungsrechtlichen Regelungen zur Finanzierungs-kompetenz des Bundes in Art. 104a Abs. 1 GG, welche nachfolgend erörtert werden.

### 3.2. Art. 104a Abs. 1 GG

Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Auf diese Weise verankert das Grundgesetz das sog. **Konnexitätsprinzip**, den Zusammenhang zwischen sachlicher Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung. Die Finanzierungs-last folgt gemäß Art. 104a Abs. 1 GG der Zuständigkeit einer staatlichen Ebene für eine bestimmte Aufgabe und schafft in der Folge eine kausale Verknüpfung zwischen der Aufgabenerledigung und der Ausgabenlast.<sup>9</sup> Die Vorschrift normiert damit den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, wonach sich die Ausgabenverantwortung aus der Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben ergibt.<sup>10</sup> Allgemein geht man davon aus, dass Art. 104a Abs. 1 GG dem Prinzip der Durchführungskonnexität folgt. Derjenige, der mit der Verwaltung einer Aufgabe betraut ist, hat die Ausgaben des Gesetzesvollzugs zu tragen (Vollzugskausalität).<sup>11</sup> Eine **Finanzierungs-kompetenz** besteht daher grundsätzlich nur, soweit eine **Verwaltungs-kompetenz** gegeben ist.<sup>12</sup>

Neben dem Gebot, die aus der eigenen Zuständigkeit resultierenden Kosten zu tragen, begründet Art. 104a Abs. 1 GG auch ein **grundsätzliches Verbot der Fremd- und Mischfinanzierung**. Eine

---

8 Bezüglich der alleinigen Zuständigkeit der Länder für die Einrichtung des herkunftssprachlichen Schulunterrichts aufgrund ihrer Kulturhoheit und der innerstaatlichen Umsetzung des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags, vgl. auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 13. Juli 2015, WD 2 - 3000 - 120/15, „Völkerrechtliche Verpflichtungen der deutschen Bundesländer aus dem deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag im Bereich Förderung/Durchführung polnischen Muttersprachenunterrichts an Schulen“, S. 4 f.

9 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 102.

10 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Rn. 12; vgl. auch den Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drs. V/2861, Tz. 289, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/05/028/0502861.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. Juni 2023.

11 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 115.

12 Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, § 104a, Rn. 4.

finanzielle Beteiligung an der Erledigung fremder Verwaltungsaufgaben ist für Bund und Länder grundsätzlich unzulässig.<sup>13</sup>

### 3.3. Ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen

Allerdings ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – ungeschriebene – Verwaltungskompetenzen bestehen, aus denen gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungskompetenzen resultieren.<sup>14</sup> Die ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen können sich aus der **Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz** ergeben.<sup>15</sup> Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache allerdings nur unter engen Voraussetzungen anerkannt.<sup>16</sup> Sie komme nur für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.<sup>17</sup>

Die vorliegend in Betracht kommenden ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen werden im Einzelnen unter 5.2. erörtert.

### 3.4. Sonderregelungen

Die in Art. 104a Abs. 1 GG enthaltene Einschränkung „soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“ stellt zudem klar, dass verfassungsrechtliche Sonderregelungen hiervon nicht betroffen werden.<sup>18</sup> Solche Ausnahmen von dem Grundsatz der Konnexität finden sich in Art. 104a Abs. 2 und 3 GG für die Auftragsverwaltung und für Geldleistungsgesetze. Weitere Ausnahmen ergeben sich aus Art. 91a – 91e GG (**Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben**), Art. 104b – 104d GG (**Finanzhilfen des Bundes**), Art. 120 GG (Kriegsfolge- und Sozialversicherungslasten),

---

13 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 123.

14 Vgl. im Einzelnen Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 13; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, § 3, Rn. 183; Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92., abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht\\_und\\_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt abgerufen am 21. Juni 2023.

15 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand August 2015, § 23 BHO, Rn. 24.

16 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 118 f.

17 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Rn. 118.

18 Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drs. V/2861, Tz. 289, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/05/028/0502861.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. Juni 2023.

Art. 106a GG (Ausgleichsbetrag für den öffentlichen Personennahverkehr) und Art. 106 Abs. 8 GG (Sonderlastenausgleich).<sup>19</sup>

Die vorliegend in Betracht kommenden Sonderregelungen (**Art. 91b GG und Art. 104c GG**) werden im Einzelnen unter 4.3. erörtert.

#### 4. Finanzierung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts

Fraglich ist, inwieweit dem Bund nach Maßgabe der vorstehenden Erwägungen die Finanzierungskompetenz für den schulischen muttersprachlichen Polnischunterricht zukommt.

##### 4.1. Grundsatz

Gemäß **Art. 30 GG** ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Mangels einer abweichenden Regelung im Grundgesetz fällt die Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts damit in den Aufgabenbereich der Länder. Ausgehend von dem dargestellten Konnexitätsprinzip fällt den Ländern somit grundsätzlich auch die diesbezügliche Finanzierungskompetenz zu.

Eine Finanzierung durch den Bund könnte allerdings aufgrund einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz und einer daraus resultierenden Finanzierungskompetenz in Betracht kommen.

##### 4.2. Ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz

Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz sowie eine daraus resultierende Finanzierungskompetenz des Bundes würde jedoch von vornherein dann ausscheiden, wenn der Bereich des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts dem Zugriff des Bundes gänzlich entzogen wäre. Dies könnte der Fall sein, wenn die Erteilung schulischen Unterrichts der Kulturhoheit der Länder unterfiele.

###### 4.2.1. Kulturhoheit der Länder

Unter der Kulturhoheit der Länder wird „deren **primäre Zuständigkeit für Gesetzgebung und Verwaltung auf kulturellem Gebiet** (insbes. im Schul- und Hochschulwesen, Rundfunk [...] und Fernsehen)“ verstanden.<sup>20</sup> Der Begriff der Kultur ist allerdings nicht trennscharf und kann eine Reihe weiterer Bereiche betreffen. So soll etwa das Kulturverwaltungsrecht „im Wesentlichen

---

19 Vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 128 ff.

20 Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 30. Edition 2023, Begriff „Kulturhoheit der Länder“ (Hervorhebung nur hier).



[...] die Bereiche Bildung (Schulwesen und Weiterbildung), Wissenschaft (Forschung und Hochschullehre), Kunst (Musik, bildende Kunst, Museumswesen und Denkmalschutz) sowie die Auslandskulturpflege“ umfassen.<sup>21</sup>

#### 4.2.2. Kernbereich der Länderkompetenz

Im Bereich der Kultur wird jedoch das **Schulwesen besonders hervorgehoben**. Dabei wird ausgeführt, dass der Schulbereich am eindeutigsten in die ausschließliche Länderhoheit nach Art. 30 GG falle.<sup>22</sup> Auch wird kritisiert, dass „in regelmäßigen Abständen [...] die Schaffung einer **Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der schulischen Bildung** diskutiert werde, was den ‚Kern‘ der Kulturhoheit der Länder unmittelbar tangiert“.<sup>23</sup>

In diese Richtung weisen auch zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). In seinem sog. „Konkordats-Urteil“ vom 26. März 1957<sup>24</sup> führt das Gericht aus, dass „**die Kulturhoheit, besonders aber die Hoheit auf dem Gebiete des Schulwesens, das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder ist.**“<sup>25</sup> In seinem Urteil vom 8. Februar 1977 sieht das BVerfG „**schulpolitische und bildungspolitische Entscheidungen der Länder** [...] als **Hausgut der Länder**“ an, welche „der Regelungskompetenz des Bundes entzogen sind.“<sup>26</sup>

Die genannten Ausführungen in der Literatur sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sprechen dafür, dass es innerhalb der bestehenden Länderkompetenzen auf dem Gebiet der Kultur einen **Kernbereich** gibt, in welchem der Bund weder über eine Gesetzgebungs- noch über eine Verwaltungskompetenz sowie eine daraus resultierende Finanzierungskompetenz verfügt.<sup>27</sup>

Hiervon ausgehend dürfte innerhalb dieses Kernbereichs auch ein Rückgriff auf eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes ausscheiden, da hierdurch der besonders geschützte Bereich der Länderkompetenzen in Frage gestellt würde. Zwar ist die genaue Abgrenzung dieses Kernbereichs mangels diesbezüglicher gesetzlicher Regelungen mit Schwierigkeiten verbunden.<sup>28</sup>

---

21 Geis, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Auflage 2019, Begriff „Kulturverfassungsrecht“, Ziffer 2.

22 Geis, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Auflage 2019, Begriff „Kulturverfassungsrecht“, Ziffer 2.

23 Dirnaicher, in: Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG), Kommentar, Einführung, Ziffer 1.2.

24 BVerfG, Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, juris, Leitsatz 7, Rn. 173, 196.

25 BVerfG, Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, juris, Rn. 173 (Hervorhebung nur hier).

26 BVerfG, Urteil vom 8. Februar 1977 – 1 BvF 1/76 –, juris, Rn. 129 (Hervorhebung nur hier).

27 Für einen solchen „Kernbereich“ auch Geis, DÖV, 522, 528.

28 Zu der „schwierigen“ Bestimmung des Kernbereichs auch Geis, DÖV, 522, 528.

Angesichts der oben genannten Literaturstimmen und der dargestellten Rechtsprechung des BVerfG dürfte der **Bereich der schulischen Bildung aber jedenfalls dazu gehören.**<sup>29</sup>

Dementsprechend lässt sich festhalten, dass der Bereich der schulischen Bildung zum Kernbereich der Kulturhoheit der Länder gehört. Eine ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit sowie eine hieraus resultierende Finanzierungskompetenz des Bundes scheiden daher bezüglich der schulischen Bildung aus.<sup>30</sup>

#### 4.2.3. Folgerungen für die vorliegende Fragstellung

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen obliegt somit gemäß Art. 30 GG den Ländern die Verwaltungskompetenz für den schulischen muttersprachlichen Polnischunterricht.<sup>31</sup> Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes kommen – da die schulische Bildung zum Kernbereich der Kulturhoheit der Länder gehört – ebenfalls nicht in Betracht. Gemäß dem aus Art. 104a Abs. 1 GG folgenden Konnexitätsprinzip kommt den **Ländern somit grundsätzlich auch die alleinige Finanzierungskompetenz** zu.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die aus Art. 104a Abs. 1 GG folgende Grundregel nur gilt, soweit das „Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“ Dementsprechend wird im Folgenden der Frage nachgegangen, ob vorliegend Sonderregelungen als Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip in Betracht kommen, welche es dem Bund ermöglichen, bei der Finanzierung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts mit den Ländern zusammenzuwirken beziehungsweise den Ländern insoweit Finanzhilfen zu gewähren.

#### 4.3. Sonderregelungen

Als verfassungsrechtliche Sonderregelungen im Bereich des Schulwesens kommen vorliegend Art. 91b GG und Art. 104c GG in Betracht.

---

29 Weitergehend offenbar Geis, DÖV, 522, 528, nach dessen Auffassung „der gesamte Schul- und Bildungsbereich [...] zu Recht klassische Domäne der Länder“ ist.

30 So im Ergebnis auch die Bundesregierung. Diese führt in ihrer Antwort vom 12. April 2023 auf eine Kleine Anfrage aus: „Eine Förderung des schulischen Polnischunterrichts mit Bundesmitteln stellt einen unzulässigen Eingriff in die Bildungsautonomie der Länder dar und ist der Bundesregierung schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.“, vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Nicole Höchst, Dr. Marc Jongen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD vom 12. April 2023, BT-Drs. 6383, S. 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006383.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023.

31 Bezüglich der alleinigen Zuständigkeit der Länder für die Einrichtung des herkunftssprachlichen Schulunterrichts aufgrund ihrer Kulturhoheit und der innerstaatlichen Umsetzung des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags, vgl. auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 13. Juli 2015, WD 2 - 3000 - 120/15, „Völkerrechtliche Verpflichtungen der deutschen Bundesländer aus dem deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag im Bereich Förderung/Durchführung polnischen Muttersprachenunterrichts an Schulen“, S. 4 f.

#### 4.3.1. Art. 91b GG

Gemäß Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von **Wissenschaft, Forschung und Lehre** zusammenwirken.

Die Förderung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts ist jedoch weder von dem Begriff der Wissenschaft noch von dem Begriff der Forschung erfasst. Allenfalls könnte sie dem Bereich der Lehre zuzuordnen sein. Dieser umfasst jedoch nur „die wissenschaftlich fundierte Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse“. <sup>32</sup> Der Unterricht an Schulen wird nicht als Lehre in diesem Sinne angesehen. <sup>33</sup> Art. 91b GG soll daher „keine Möglichkeit zur gemeinschaftlichen Förderung der Schulausbildung“ eröffnen. <sup>34</sup>

Auch aus Art. 91b Abs. 2 GG ergibt sich nichts anderes. Danach können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken. Die Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts zielt jedoch auf die **Sprachvermittlung** ab und weist daher für sich genommen keinen Bezug zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens auf.

Aus Art. 91b GG ergibt sich somit keine Möglichkeit des Bundes, bei der Förderung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts mit den Ländern zusammenzuwirken.

#### 4.3.2. Art. 104c GG

Nach Art. 104c Satz 1 GG kann der Bund „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutende Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“. Die Vorschrift stellt die verfassungsrechtliche Grundlage für den sog. „DigitalPakt Schule“ dar. <sup>35</sup>

Als „Investitionen“ im Sinne des Art. 104c Satz 1 GG werden jedoch nur „Investitionen in **Sachanlagen** (Gebäudesanierungen und -modernisierungen; Ausstattungsverbesserungen, etwa im IT-Bereich)“ angesehen. <sup>36</sup> Die Investitionen müssen zudem den Bereich der **kommunalen Bildungsinfrastruktur** betreffen. Der Begriff soll „alle Schulgebäude allgemeinbildender, berufsbildender

---

32 Volkmann/Kaufhold, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 91b GG, Rn. 21.

33 Volkmann/Kaufhold, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 91b GG, Rn. 21.

34 Volkmann/Kaufhold, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 91b GG, Rn. 21.

35 Vgl. hierzu Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Rechtliche Grundlagen des Digitalpakts Schule, abrufbar unter: <https://www.digitalpaktschule.de/de/rechtliche-grundlagen-des-digitalpakts-schule-1782.html>, zuletzt abgerufen am 15. Juni 2023.

36 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 55. Edition, Stand: 15.05.2023, Art. 104c GG, Rn. 3 (Hervorhebung nur hier).

sowie weiterbildender Schulformen einschließlich sonstiger mit diesen funktionell verbundener Nebengebäude und Gebäudeteile (etwa Fahrradunterstand, schulische Sporthalle, Mensa)“ umfassen.<sup>37</sup> Der Einsatz von finanziellen Mitteln für den schulischen muttersprachlichen Polnischunterricht stellt keine Sachinvestition in dem oben genannten Sinne dar und betrifft auch nicht die kommunale Bildungsinfrastruktur.

Die Ausgaben für die Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts lassen sich auch nicht als „besondere, mit diesen [Investitionen] unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben“ im Sinne des Art. 104c Satz 1 GG einordnen. Die Finanzhilfekompetenz des Bundes sollte mit diesem Teil der Regelung um

„die Möglichkeit zur Mitfinanzierung solcher gewichtigen, besonderen Kosten erweitert [werden], die mit der Nutzbarmachung der Investition in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Förderfähig sind insoweit – zeitlich auf die Begleitphase der Investition bezogen – nur Kosten besonderer Maßnahmen nicht investiver Art, die zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind und der Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens dienen (u. a. Aufbau einer Systemadministration, Schulung des pädagogischen Personals bei Investitionen beispielsweise in die digitale Bildungsinfrastruktur, Finanzierung spezieller personeller Ausstattung, die unmittelbar zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich ist, die Entwicklung gemeinsamer Bildungsstandards im geförderten Investitionsbereich).“<sup>38</sup>

Die Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts dient allein der **Sprachvermittlung**. Sie steht daher für sich genommen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Nutzbarmachung einer Sachinvestition im oben genannten Sinne und kann auch nicht zur Verwirklichung eines der genannten Investitionszwecke dienen.

Aus Art. 104c GG ergibt sich damit keine Möglichkeit des Bundes, den Ländern Finanzhilfen zur Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts zu gewähren.

#### 4.4. Ergebnis zu 4.

Festzuhalten bleibt somit, dass der Bund bezüglich der Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts über keine geschriebene Verwaltungskompetenz und damit auch über keine sich daraus ergebende Finanzierungskompetenz verfügt (vgl. hierzu unter 4.1.). Weiterhin betrifft die Erteilung schulischen Unterrichts den Kernbereich der Kulturhoheit der Länder, so dass eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz und eine daraus resultierende Finanzierungskompetenz des Bundes ebenfalls zu verneinen ist (vgl. hierzu unter 4.2.2.).

Zudem besteht auch keine Möglichkeit des Bundes, bei der Förderung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts mit den Ländern nach Art. 91b GG zusammenzuwirken (vgl.

---

37 Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104c GG, Rn. 18.

38 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 28. November 2018, BT-Drs. 19/6144, S. 16, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/061/1906144.pdf>, zuletzt abgerufen am 16. Juni 2023.

hierzu unter 4.3.1.) oder den Ländern nach Art 104c GG Finanzhilfen zur Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts zu gewähren (vgl. hierzu unter 4.3.2.).

Eine Finanzierung des Bundes hinsichtlich des schulischen Bereichs könnte damit **nur durch eine Änderung des Grundgesetzes** ermöglicht werden.

## 5. Finanzierung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts

Fraglich ist jedoch, ob nach bestehender Rechtslage eine Finanzierung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts in Betracht kommt.

### 5.1. Grundsatz

Für die Erteilung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts sieht das Grundgesetz – ebenso wie für die Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts – keine Verwaltungskompetenz des Bundes vor. Die Verwaltungskompetenz liegt somit – der Grundregel des Art. 30 GG folgend – bei den Ländern. Nach dem aus Art. 104a Abs. 1 GG folgenden Konnexitätsprinzip sind die **Länder somit grundsätzlich auch für die Finanzierung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts zuständig**.<sup>39</sup>

### 5.2. Ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz

Fraglich ist jedoch, ob für die Erteilung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes in Betracht kommt.

#### 5.2.1. Kulturhoheit der Länder

Wie die Erteilung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts ist auch die Erteilung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts dem Bereich Bildung zuzuordnen, welcher grundsätzlich von der Kulturhoheit der Länder (vgl. hierzu unter 4.2.1.) umfasst wird.

#### 5.2.2. Kernbereich der Länderkompetenz?

Weiterhin ist jedoch zu untersuchen, ob der Bereich des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts – wie der Bereich des schulischen Unterrichts – dem Kernbereich der Kulturhoheit der Länder zuzuordnen ist. Wie bereits ausgeführt, ist die genaue Abgrenzung dieses Kernbereichs mangels diesbezüglicher gesetzlicher Regelungen mit Schwierigkeiten verbunden

---

39 So auch die Bundesregierung. Diese führt aus, dass der „Bereich Bildung“ nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in die Zuständigkeit der Länder falle. Weiter wird ausgeführt: „Hierzu gehört auch die grundsätzliche Verantwortung für den schulischen und außerschulischen Polnischunterricht“, vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Jens Brandenburg vom 18. Januar 2022 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Knut Abraham (CDU/CSU), BT-Drs. 20/456, S. 67, Frage 90., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/004/2000456.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023.

(vgl. hierzu unter 4.2.2.). Anhaltspunkte für eine Abgrenzung könnten allerdings die diesbezüglichen Ausführungen von Geis bieten. Dieser führt im Zusammenhang mit dem „Kernbereich der Länderkompetenzen“<sup>40</sup> Folgendes aus:

„Diejenigen Kompetenzen, die den einzelnen individuell besonders betreffen, die von prägender Bedeutung für die Selbstentfaltung und Identitätsbildung des Individuums sind, sollen von den hierzu besser geeigneten Einzelstaaten wahrgenommen werden [...]“.<sup>41</sup>

Weiterhin werde deutlich, dass

„die identitätsbildende Funktion länderstaatlicher Kulturpolitik für den einzelnen geradezu das wesentliche Merkmal der Staatlichkeit der Länder ausmacht. Sie begründet ihrerseits die Identität der Teilstaaten mit [...], in der sie sich qualitativ von bloßen subalternen, unselbstständigen Verwaltungseinheiten unterscheiden. Darum ist etwa der gesamte Schul- und Bildungsbereich, dessen Einfluss auf die individuelle Entwicklung des jungen Menschen gar nicht zu unterschätzen ist [...] zu Recht klassische Domäne der Länder.“<sup>42</sup>

Hiervon ausgehend ließe sich die Überlegung anstellen, dass nicht nur der Bereich der schulischen Bildung, sondern der gesamte Bildungsbereich – und damit auch der Bereich der außerschulischen Bildung – vom Kernbereich der Länderkompetenz im Bereich der Kultur umfasst ist. Fraglich ist jedoch, ob eine derart restriktive Auffassung vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie der Rechtsprechung des BVerfG zwingend ist und ob damit ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes für den Bereich der außerschulischen Bildung gänzlich ausscheiden.

Zwar enthält das Grundgesetz keine Vorgaben zur Verwaltungskompetenz des Bundes im Bereich der außerschulischen Bildung. Allerdings sieht es für einzelne hiermit im Zusammenhang stehende Bereiche **Gesetzgebungskompetenzen des Bundes** vor. Zunächst kommt dem Bund unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit) eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG zu.

---

40 Geis, DÖV 522, 528.

41 Geis, DÖV 522, 528 mit weiteren Nachweisen.

42 Geis, DÖV 522, 528.

Nach **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung unter anderem auf das Recht der Wirtschaft. Dies umfasst auch die Regelung des betrieblichen Teils der Berufsausbildung.<sup>43</sup> Hiervon sollen auch „Unterrichtsveranstaltungen erfasst sein, die gewerbsmäßig betrieben werden und landesrechtlich nicht geregelt sind“.<sup>44</sup> Weiterhin erstreckt sie die konkurrierende Gesetzgebung gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG** auf die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung sowie nach **Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG** auf den Bereich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse.

Festzuhalten bleibt somit, dass der Bund in einzelnen Teilbereichen der außerschulischen Bildung über konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen verfügt. Daraus lassen sich zwar noch keine Verwaltungskompetenzen des Bundes ableiten, da nach Art. 30 GG grundsätzlich auch Bundesgesetze von den Ländern auszuführen sind. Das Bestehen von Gesetzgebungskompetenzen in den genannten Bereichen zeigt jedoch, dass der Verfassungsgesetzgeber die außerschulische Bildung nicht in Gänze der Regelungskompetenz der Länder zuweisen wollte. Dies spricht dafür, dass der **Bereich der Bildung nicht in vollem Umfang dem unentziehbaren Kernbereich der Kulturhoheit der Länder zuzuordnen ist**, sodass hierfür unter bestimmten Voraussetzungen eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes in Betracht kommen könnte.

Auch aus den Ausführungen des BVerfG in den beiden bereits zitierten Urteilen (vgl. hierzu unter 4.2.2.) ergibt sich nichts anderes. Diese beziehen sich auf „Schulbestimmungen“<sup>45</sup> beziehungsweise auf „schulpolitische und bildungspolitische Entscheidungen der Länder“<sup>46</sup> im Zusammenhang mit der Hochschulzulassung. Auch die Ausführungen des Gerichts zu den genannten „bildungspolitischen Entscheidungen“ betreffen letztlich den schulischen Bereich, da sie sich auf Entscheidungen der Länder zu sog. „Abiturientenquoten“ beziehen. Eindeutige Aussagen können den beiden Urteilen des BVerfG somit nur in Bezug auf die Regelungskompetenz der Länder im Bereich des Schulwesens und der damit im Zusammenhang stehenden bildungspolitischen Entscheidungen entnommen werden. Zwingende Schlüsse hinsichtlich der Kompetenzverteilung bei der außerschulischen Bildung sowie bezüglich einer etwaigen ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes in diesem Bereich lassen sich daraus dagegen nicht ableiten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es gut vertretbar, **allein den Bereich der schulischen Bildung dem Kernbereich der Kulturhoheit der Länder zuzuordnen**, den Bereich der außerschulischen

---

43 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung vom 2. April 2009, WD 3 - 3000 - 126/09, „Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens – Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik“, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/416682/db04b405a48dbe6e637b854ce5a2c198/wd-3-126-09-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023; Eingehend Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 74 GG, Rn. 232.

44 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 74 GG, Rn. 28 mit Verweis auf: BVerwGE 78, 6/11; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 74 GG, Rn. 232 (Fußnote 7).

45 BVerfG, Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, juris, Rn. 173.

46 BVerfG, Urteil vom 8. Februar 1977 – 1 BvF 1/76 –, juris, Rn. 129.

Bildung jedoch hiervon auszunehmen. Hiervon ausgehend wäre **im Bereich der außerschulischen Bildung grundsätzlich die Annahme einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes denkbar**, soweit sich dies im jeweiligen Einzelfall anhand der diesbezüglich bestehenden Vorgaben begründen lässt. Dies wird im Folgenden hinsichtlich der Erteilung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts untersucht.

### 5.2.3. Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz kraft Natur der Sache

Insoweit kommt zunächst eine Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache in Betracht. Wie bereits ausgeführt, hat das BVerfG eine solche nur unter engen Voraussetzungen anerkannt<sup>47</sup> (vgl. hierzu unter 3.3.). Sie komme nur für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.<sup>48</sup> Es müsse sich um Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter handeln, die „ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können“.<sup>49</sup>

Fraglich ist, ob die Erteilung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts „begriffsnotwendig nur vom Bund“ sachgerecht wahrgenommen werden könnte. Denkbar wäre letztlich auch, dass die Länder den außerschulischen Unterricht erteilen und finanzieren. Zu beachten ist in dem vorliegenden Zusammenhang allerdings der zugrunde liegende deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag und der daraus resultierende zwischenstaatliche Charakter der Angelegenheit. Auch diesbezüglich enthält das oben genannte Urteil des BVerfG Anhaltspunkte, die für eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz und eine daraus resultierende Finanzierungskompetenz des Bundes in dem vorliegenden Bereich sprechen könnten. So führt das Gericht im Zusammenhang mit dem Erfordernis des „eindeutig überregionalen“ Charakters der Aufgaben Folgendes aus:

„Die Förderung von Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund wäre demnach zulässig z. B. bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben.“<sup>50</sup>

Diese Ausführungen dürften sich auf die Förderungen im Bereich des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts übertragen lassen. Dabei könnte es sich um eine „**internationale Aufgabe**“ im oben genannten Sinne handeln. Hierfür spricht, dass sich diese Aufgabe aus dem deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag als zwischenstaatlichem Vertrag ableiten lässt und daher einen unmittelbaren internationalen Bezug aufweist.

---

47 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 118 f.

48 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Rn. 118.

49 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 119.

50 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Rn. 119.



Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz sowie eine daraus resultierende Finanzierungskompetenz des Bundes lassen sich somit bereits auf Grundlage des oben genannten Urteils des BVerfG vertretbar begründen.

#### 5.2.4. Entwurf des Flurbereinigungsabkommens

Auf Grundlage der vorstehend dargestellten Rechtsprechung des BVerfG haben Bund und Länder den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“<sup>51</sup> (Stand 1971) erarbeitet, welches in der Praxis als sog. „Flurbereinigungsabkommen“ bezeichnet wird.<sup>52</sup> Obwohl die Vereinbarung von den Ländern nicht unterzeichnet wurde, dient sie auch gegenwärtig noch als „Orientierungsrahmen“ für die (Mit-) Finanzierungskompetenzen des Bundes.<sup>53</sup>

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs kann der Bund Aufgaben unter anderem in dem folgenden Bereich finanzieren:

„Förderung von bundeswichtigen Auslandsbeziehungen, insbesondere zu nichtstaatlichen internationalen und ausländischen Organisationen und Einrichtungen (Auslandsbeziehungen)“

Bei der Beziehung Deutschlands zu Polen dürfte es sich um eine **bundeswichtige Auslandsbeziehung** im oben genannten Sinne handeln.<sup>54</sup> Diese werden mit der Finanzierung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts auf Grundlage des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags gefördert.

Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz sowie eine daraus resultierende Finanzierungskompetenz des Bundes für den außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterricht lassen sich somit auch anhand von § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens begründen.

---

51 Abgedruckt bei Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Anhang zu Art. 104a, Anlage 1.

52 Vgl. BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht\\_und\\_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt abgerufen am 19. Juni 2023.

53 Vgl. im Einzelnen Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 13; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, § 3, Rn. 183; BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht\\_und\\_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt abgerufen am 21. Juni 2023; kritisch Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f.

54 Hinsichtlich der „überragenden Bedeutung der deutsch-polnischen Beziehungen für das Zusammenleben in Europa“ vgl. Aussage des Koordinators der Bundesregierung für die deutsch-polnischen Beziehungen, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/deutsch-polnische-zusammenarbeit-node/kompetenz-und-koordinationszentrum-polnisch/2565712>, zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023.

### 5.3. Ergebnis zu 5.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen lässt sich festhalten, dass für den Bereich des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bunds kraft Natur der Sache besteht, woraus eine entsprechende Finanzierungskompetenz des Bundes resultiert. **Eine Finanzierung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts durch den Bund wäre daher verfassungsrechtlich zulässig.**

## 6. Umsetzung der Bundesfinanzierung

Soweit eine Finanzierung durch den Bund zulässig ist, bittet der Auftraggeber weiterhin um Klärung, wie diese erfolgen könnte und welche Rechtsgrundlagen hierfür geschaffen werden müssten.

### 6.1. Finanzierung in Form von Zuwendungen

Eine Finanzierung durch den Bund kommt insbesondere in Form von Zuwendungen in Betracht. Nach **§ 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO)** handelt es sich dabei um „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“. Diese dürfen nach § 23 BHO „nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

Aus den §§ 2 und 6 BHO, nach denen nur die Veranschlagung von Ausgaben in Betracht kommt, die der Erfüllung von Bundesaufgaben dienen, wird abgeleitet, „dass Zuwendungsmittel nur vorgesehen werden dürfen, wenn der Bund für die zu fördernde Aufgabe die **Finanzierungskompetenz** besitzt.“<sup>55</sup> Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz des Bundes für die Bereiche des schulischen und des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts wird auf die vorstehenden Ausführungen unter 4. und 5. verwiesen.

Unter den genannten Voraussetzungen kann eine Projektförderung (zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben) oder eine institutionelle Förderung (zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers) erfolgen.<sup>56</sup>

---

55 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24 mit weiteren Nachweisen; im Ergebnis ebenso Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 3.

56 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 5.

## 6.2. Förderung des Kompetenz- und Koordinierungszentrums Polnisch

Nach Angaben der Bundesregierung ist bereits eine Förderung des Kompetenz- und Koordinierungszentrums Polnisch (KoKoPol) beziehungsweise der Stiftung Internationales Begegnungszentrum (IBZ) St. Marienthal als Trägerin des KoKoPol aus Bundesmitteln vorgesehen.<sup>57</sup> Demnach ist „die Bundesförderung des KoKoPol [...] ein Element [...] zur Stärkung des herkunftssprachlichen **außerschulischen Polnischunterrichts** in Deutschland.“<sup>58</sup> Weiter wird ausgeführt:

„Das KoKoPol soll die Aktivitäten der für die Schulangelegenheiten zuständigen Länder zur Vermittlung der polnischen Sprache als Herkunftssprache im Sinne des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit aus dem Jahr 1991 (Artikel 21, Absatz 2) im außerschulischen Bereich ergänzen.“<sup>59</sup>

Trägerin und Durchführungsorganisation des Projekts KoKoPol ist laut der Bundesregierung die Stiftung Internationales Begegnungszentrum (IBZ) St. Marienthal, bei welcher es sich um eine öffentliche Stiftung bürgerlichen Rechts handelt.<sup>60</sup> Die Stiftung habe „zur Durchführung des Projekts KoKoPol [...] finanzielle Zuwendungen des Auswärtigen Amts [...] erhalten.“<sup>61</sup> Hinsichtlich weiterer Förderungen weist die Bundesregierung in ihrer Antwort vom 14. April 2023 darauf hin, dass das „KoKoPol bzw. die Stiftung Internationales Begegnungszentrum (IBZ) St. Marienthal [...] zunächst einen Antrag auf Förderung einreichen“ müsse. Erst dann könne „– vorbehaltlich eines positiven Prüfergebnisses – die Förderung ausgesprochen werden.“<sup>62</sup>

Aus rechtlicher Sicht dürfte die zukünftige Förderung des KoKoPol beziehungsweise der Stiftung IBZ St. Marienthal in Form von Zuwendungen zulässig sein, soweit die vorstehend unter 6.1. beschriebenen Voraussetzungen im konkreten Fall erfüllt sind.

---

57 Vgl. hierzu: Antwort der Staatssekretärin Susanne Baumann vom 11. Oktober 2022 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. Markus Reichel (CDU/CSU), BT-DRs. 20/3987, S. 80, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/039/2003987.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Nicole Höchst, Dr. Marc Jongen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD vom 12. April 2023, BT-Drs. 6383, S. 4ff., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006383.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Nicole Höchst, Dr. Marc Jongen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD vom 11. Mai 2023, BT-Drs. 20/6794, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/067/2006794.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023.

58 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Nicole Höchst, Dr. Marc Jongen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD vom 12. April 2023, BT-Drs. 6383, S. 4 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006383.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023

59 Ebd.

60 Ebd., S. 5.

61 Ebd., S. 5.

62 Ebd., S. 4.

### 6.3. Weitere Förderungen

Unabhängig von der Förderung des KoKoPol beziehungsweise der genannten Trägerstiftung wären unter den dargestellten Voraussetzungen des § 23 BHO grundsätzlich auch weitere Förderungen durch den Bund im Bereich des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts möglich. **Als Zuwendungsempfänger** kommen neben privaten Rechtsträgern **auch Gebietskörperschaften außerhalb der Bundesverwaltung (Bundesländer, Kommunen)** in Betracht.<sup>63</sup> Die Schaffung weiterer gesetzlicher Grundlagen ist insoweit nicht erforderlich.

Auch der Abschluss einer Bund-Länder-Vereinbarung ist rechtlich nicht zwingend vorgegeben. Vielmehr werden Zuwendungen grundsätzlich durch **Zuwendungsbescheid** bewilligt (vgl. Ziffer 4.1 zu § 44 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)). Dabei sind „Allgemeine Nebenbestimmungen“ zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen, welche unter anderem Vorgaben zur Verwendung der Mittel enthalten (vgl. hierzu im Einzelnen: Ziffer 5. zu § 44 VV-BHO). Alternativ kann die Bewilligungsbehörde, „anstatt einen Zuwendungsbescheid zu erlassen, ausnahmsweise einen Zuwendungsvertrag mit dem Zuwendungsempfänger schließen [...]. Hierbei gelten die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sinngemäß.“ (vgl. Ziffer 4.3 zu § 44 VV-BHO).

## 7. Gesamtergebnis

Insgesamt lässt sich festhalten, dass hinsichtlich der Förderungsmöglichkeiten des Bundes auf Grundlage des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags zwischen einer Förderung des schulischen Bereichs und einer Förderung des außerschulischen Bereichs zu differenzieren ist.

Eine Förderung des schulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts durch den Bund wäre verfassungsrechtlich unzulässig, da die schulische Bildung dem Kernbereich der Kulturhoheit der Länder zuzuordnen ist (vgl. hierzu unter 4.). Eine Förderung des außerschulischen muttersprachlichen Polnischunterrichts durch den Bund erschiene dagegen aus verfassungsrechtlicher Sicht vertretbar (vgl. hierzu unter 5.).

Die Umsetzung einer Förderung des Bundes im außerschulischen Bereich könnte in Form von Zuwendungen erfolgen. Die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen wäre insoweit nicht erforderlich (vgl. hierzu unter 6.).

\*\*\*

---

63 Hugo/Sandforth, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 21.